

Kommunstyrelsens arbetsutskott kallas till sammanträde för att behandla ärenden enligt förteckningen nedan.

**Tid och plats** Tisdagen den 30 april 2024 kl. 10:00 i  
Lammhultssalen

Malin Lauber (S)  
ordförande

Sara Tiger  
sekreterare

### **Ledamöter**

Malin Lauber (S), Ordförande  
Maria Garmer (V), 1:e vice ordf.  
Pernilla Tornéus (M), 2:e vice ordf.  
Tomas Thornell (S)  
Julia Berg (S)  
Anton Olsson (M)  
Sofia Stynsberg (M)

### **Ersättare**

Martin Edberg (S)  
Andreas Olsson (C)  
Suzanne Frank (M)  
Otto Lindlöf (S)  
Magnus Wählin (MP)  
Jon Malmqvist (KD)  
Christina Rosén (L)

### **Tjänstepersoner**

Kommunchef

## Förteckning över kommunstyrelsens arbetsutskotts ärenden den 30 april 2024

1. Justering av protokoll
2. Information från ledamöter och ersättare samt från kommunchefen
3. Ny simhall på Bäckaslöv 1 – Inriktningsbeslut gällande val av  
entreprenadform (KS samma dag)
4. Ansökan om värdskap för forum jämställdhet (KS samma dag)
5. Yttrande över Regeringskansliets remiss av Livsmedelsberedskap för en  
ny tid (KS samma dag)
6. Yttrande över Kommunens revisorers Granskning av centralisering av  
stödfunktioner (KS samma dag)
7. Yttrande över Finansdepartementets remiss av Slutbetänkande En reform  
för datadelning (KS samma dag)
8. Yttrande över Klimat- och näringslivsdepartementets remiss av  
Betänkandet Areella näringar vid vatten (KS samma dag)
9. Förnyad rekommendation från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)  
om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst  
och kommunal hälso- och sjukvård (KS samma dag)
10. Val av ombud till årsstämma (tillika kontrollstämma 1) för Södra Smålands  
Avfall och miljö AB 2024-05-03
11. Inkomna och besvarade skrivelser av intresse samt inkomna inbjudningar  
och protokoll
12. Övrigt

**Erik Håkansson**  
projektledare

Kommunstyrelsen

## **Ny simhall på Bäckaslöv 1 – Inriktningsbeslut gällande val av entreprenadform**

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen beslutar att inriktningen av entreprenadform för simhallsprojektet ska vara ett utförande som en totalentreprenad i samverkan (partnering) och uppdrar åt Vöfab att inleda arbete i syfte att genomföra upphandling (generalentreprenad) av samverkanspartner för projektet.

Tidigare beslut

KS § 76/2024 – Beslut om projektstart

KS § 77/2024 – Beslut om inriktning, innehåll

### **Bakgrund**

I lokalprojektet för nya simhallen har man lyft frågan om på vilket sätt, i vilken entreprenadform, som projektet bör genomföras. Val av genomförande anses vara av vikt i vilken ordning som upphandlingar ska göras samt när under genomförandeprocessen olika beslut ska fattas. Frågeställningen har varit dels på vilket sätt själva upphandlingen av utförare ska ske och dels själva entreprenadformen.

Upphandlingsform omfattar beslut om genomförande. Entreprenörer upphandlas separat alternativt att man upphandlar en huvudansvarig entreprenör (generalentreprenör) som i sin tur ansvarar för samordning och/eller upphandling av ytterligare underentreprenörer.

Entreprenadform regleras i ABT06 och handlar om på vilket sätt själva genomförandet, projektering och byggnation, ska utföras samt var olika ansvar ligger under byggnation och efter färdigställande.

### **Sammanfattning**

Projektets styrgrupp har gjort en sammanvägd bedömning av aktuella upphandlingsformer och entreprenadformer och föreslår nämnden att projektet ska upphandlas som en generalentreprenad och att projektet ska utföras som en totalentreprenad i samverkan, partnering.

### **Bedömning**

Upphandlingsform: Generalentreprenad

I en generalentreprenad upphandlas en enda entreprenör som sedan knyter underentreprenörer till sig. Generalentreprenören har då också samordningsansvar för samtliga entreprenörer.

Upphandling av generalentreprenaden genomförs som en enda upphandling i stället för flera upphandlingar parallellt.

Entreprenadform: Totalentreprenad i samverkan (partnering)  
Baserat på omvärldsbevakning av andra liknande projekt i Sverige föreslås denna entreprenadform då det ses som ett strukturerat sätt att samverka om byggprojektets genomförande. Beställare och entreprenör köper tillsammans upp projektörer, tar fram handlingar och tar fram riktkostnader och kalkyler.

Val av denna entreprenadform bedöms kunna leda till en snabbare igångsättning av byggnation då vissa förberedande arbeten kan pågå parallellt med projektering. Bedömningen är att denna entreprenadform leder till smidigare produktion och samarbete med en transparens där bägge parter säkerställer rätt kvalitet och kostnadsuppföljning med gemensam bokföring. Något som kommer kräva viss ökad administration av Vöfab och kommunen. Men i ett så komplicerat projekt kan man ta stor nytta av entreprenörens erfarenheter och tillsammans komma fram till lösningar med kvalitet och som är kostnadseffektiva både investeringsmässigt och framför allt när det gäller driftkostnader.

**Beslutet skickas till**

*För åtgärd*  
Vöfab

*För kännedom*  
Kultur- och fritidsnämnden  
Lokalförsörjningsavdelningen, KLF  
Upphandlingsavdelningen, KLF

Catharina Rydberg-Lilja  
Kommunchef

**Fata Muminovic**  
Verksamhetsutvecklare

Kommunstyrelsen

## **Ansökan om värdskap för Forum Jämställdhet**

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen beslutar om att tillsammans med Region Kronoberg ansöka om värdskap för Forum Jämställdhet 2026 eller 2027 om Region Kronoberg fattar motsvarande beslut.

### **Bakgrund**

Forum Jämställdhet arrangeras årligen av Sveriges Kvinnoorganisationer. Sveriges Kvinnoorganisationer är en partipolitiskt och religiöst obunden paraplyorganisation för den svenska kvinnorörelsen. Organisationen samlar 50 föreningar som tillsammans representerar över 130 000 kvinnor och flickor. Forum Jämställdhet agerar som en mötesplats för olika aktörer som arbetar med eller ansvarar för jämställdhet. Syftet med Forum Jämställdhet är att ge kunskap, verktyg och kraft att skapa bättre och mer jämställda verksamheter. Forum Jämställdhet anordnas varje år i en ny stad som bedriver ett gott jämställdhetsarbete. Detta bidrar till större spridning av jämställdhetsarbete i Sverige. 2024 arrangeras Forum Jämställdhet i Karlstad och 2025 arrangeras konferensen i Lund. Från den 1 mars till den 1 maj finns möjlighet för nya kommuner och regioner att ansöka om att få stå värd för Forum Jämställdhet 2026 och 2027. Konferensen Forum Jämställdhet vänder sig till förtroendevalda, chefer och experter i offentliga, privata och fackliga organisationer. Konferensen äger vanligtvis rum sista veckan i januari eller första veckan i februari och är en tvådagarskonferens.

### **Sammanfattning**

Forum Jämställdhet arrangeras årligen av Sveriges Kvinnoorganisationer med syfte att vara en mötesplats för olika aktörer som jobbar med eller ansvarar för jämställdhet. Varje år anordnas konferensen i en ny stad som bedriver ett gott jämställdhetsarbete. Genom att vara värd för Forum Jämställdhet synliggörs och sprids kommunens arbete. Relevanta aktörer får möjlighet att fördjupa sina kunskaper, inspireras och nätverka med kollegor från hela landet. Det kommer ge ny kraft att fortsätta och utveckla kommunens arbete för en mer jämställd kommun. Värdskap delas tillsammans med Region Kronoberg och innebär ekonomiska åtagande samt ansvar för ett öppet program. Konferensen lockar cirka 1000 deltagare som under två dagar kommer att bo och verka i vår stad och närhet.

## **Bedömning**

Forum Jämställdhet förläggs endast till de städer och regioner som uppvisar ett gott jämställdhetsarbete.

Växjö kommun har en lång historia av arbete med jämställdhetsfrågor. Mellan 2000 och 2010 har Växjö kommun genomfört olika utbildningsinsatser i syfte att öka kunskap och kompetens i jämställdhetsfrågor bland anställda. 2022 fattade kommunstyrelsen beslut att Växjö kommun från 2023 ska delta i SKRs modellkoncept för jämställdhet. Syftet med deltagande i konceptet var att få stöd i kommunens arbete med jämställdhetsintegrering. Under 2023 identifierade Växjö kommun sina jämställdhetsutmaningar, uppdaterade mallar för årsrapporter med syfte att redovisa könsbaserad statistik, tog fram en intern utbildning om jämställdhet samt deltog i en rad av utbildningsinsatser anordnade av SKR. Under 2024 deltar VEAB som pilot i Modellkoncept för jämställdhet.

Värdskapet innebär:

- Ekonomiska åtagande, redovisas under rubriken Konsekvensanalyser
- Arrangemang av ett öppet program tillsammans med Region Kronoberg.
- Arrangemang tillsammans med Region Kronoberg en middag första konferenskvällen (vi bestämmer själva hur många deltagare som middagen kan inkludera).

Region Kronoberg och Växjö Kommun tar tillsammans fram ett öppet program som inkluderar föreläsningar och seminarier, och som löper parallellt med den nationella konferensen. Det öppna programmet är kostnadsfritt och öppet för allmänheten. Detta innebär att båda två organisationer ska kunna visa sitt jämställdhetsarbete i det öppna programmet. Vidare innebär delat värdskap lägre kostnader för Växjö kommun.

Genom att vara värd för konferensen får förtroendevalda, medarbetare och andra aktörer i kommunen under konferensen möjlighet att fördjupa sina kunskaper, inspireras och nätverka med kollegor från hela landet. Det kommer ge ny kraft att fortsätta och utveckla kommunens arbete för en mer jämställd kommun. Värdskapet innebär möjlighet för kompetensutveckling för anställda vilket bedöms kan ha positiv effekt på efterlevnad av Plan för lika villkor. Det är också en möjlighet att marknadsföra Växjö kommun på en nationell nivå.

Konferensen lockar cirka 1000 deltagare som under två dagar kommer att bo och verka i vår stad och närhet. Kommunen och regionen erhåller en summa från Forum Jämställdhet i form av deltagarbiljetter som ger tillträde till hela konferensen. Inför och under värdskapet kommer Forum jämställdhet även synliggöra och sprida kommunens och regionens jämställdhetsarbeten.

### Konsekvensanalys

Ekonomiska konsekvenser	
Total kostnad (tkr)	50% av 846 800 tkr under förutsättning att Region Kronoberg fattar motsvarande beslut
Finansiering inom ram (ja/nej/inte tillämpligt), ange det som saknar finansiering	Nej
Påverkar följande nämnder/bolags kostnader	

I värdskapet ingår att ekonomiskt bidra till konferensen. Det ekonomiska åtagandet innebär att den sökande kommunen och regionen står för kostnaderna för konferensanläggningen, teknik, fika/lunch och monterpaket, eller bidrar med motsvarande summa till konferensen. Kostnader för den gemensamma middagen tillkommer utöver den totala kostnaden. Växjö Konserthus förbehåller sig rätten att justera priserna något om det är 2027 som är aktuellt. Motsvarande summa kommer kommunen och regionen erhålla från Forum Jämställdhet i form av deltagarbiljetter som ger tillträde till hela konferensen.

Om ansökan beviljas står Växjö kommun tillsammans med Region Kronoberg som värdar för ett av åren, och delar på kostnaden och värdskapet med Region Kronoberg.

Konsekvenser för ett hållbart samhälle	
Påverkan på miljön (ja/inte tillämpligt)	Inte tillämpligt
Påverkan på mångfald (ja/ inte tillämpligt)	Ja, i positiv bemärkning
Påverkan på folkhälsa (ja/ inte tillämpligt)	Ja, i positiv bemärkning
Påverkan på tillgänglighet (ja/ inte tillämpligt)	Inte tillämpligt
Påverkan på barn (ja/ inte tillämpligt)	Inte tillämpligt

### Beslutsunderlag

Kostnader Forum Jämställdhet 2026 och 2027.

### Beslutet skickas till

För åtgärd  
kommunchef

*För kännedom*  
Hållbarhetschef

Catharina Rydberg Lilja  
kommunchef

Ann-Sofi Persson  
Hållbarhetschef



**FORUM JÄMSTÄLLDHET**  
**Januari/Februari 2026 eller 2027**

KOSTNADER LOKAL & TEKNIK	2026
<b>Konferenslokaler Växjö Konserthus</b>	<b>Pris per dag</b>
Christina Nilsson Salen	38 500,00 kr
Karl Birger Blomdahlsalen	13 000,00 kr
Konferenslokal Ateljén	12 500,00 kr
Aniara (konferenslokal á 30 personer)	8 400,00 kr
Skattkammaren (konferenslokal á 30 personer)	8 400,00 kr
Konferenslokal Spegelarnas Sal	8 000,00 kr
<i>Teknik</i>	
Tekniker tillkommer i Christina Nilsson Salen med 700:-/timmen (minimun 3 timmar)	6 300,00 kr
Övrig teknik på scen (uppskattning)	15 000,00 kr
<b>Växjö Teater</b>	
Konferenslokal Växjö Teater	12500,00
Tekniker (uppskattning)	7000,00
Övrig kostnader enligt krav (uppskattning)	12000,00
<b>Summa kostnad konferenslokaler och teknik</b>	<b>141 600,00 kr</b>
<b>Utställning</b>	
Utställarpaket 2x2m	8 800,00 kr
<b>KOSTNADER MAT</b>	
Förmiddagsfika	69 000,00 kr
Lunch (stående)	135 000,00 kr
Eftermiddagsfika	69 000,00 kr
<b>Summa kostnad mat</b>	<b>273 000,00 kr</b>
<b>Summa totalt/dag</b>	<b>423 400,00 kr</b>

Ovan priser är angivna exklusive moms och gäller för 2026.

(Lokal + projektor)  
(Räknat på 1 scenmästare + 1 scenpersonal)  
(Räknat på 4 publikvärdar)

(Räknat på 20 utställare x 440 kr)

(Räknat på 750 personer x 92 kr)  
(Räknat på 750 personer x 180 kr)  
(Räknat på 750 personer x 92 kr)

**David Ekorn**  
säkerhetssamordnare

Kommunstyrelsen

# Remissyttrande om *Livsmedelsberedskap för en ny tid* - *SOU 2024:08*

## **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen lämnar yttrande om *Livsmedelsberedskap för en ny tid* – SOU 2024:08 enligt kommunchefens förslag (se bifogat dokument *Remissyttrande om Livsmedelsberedskap för en ny tid (2024:08)*).

## **Bakgrund**

Den 1 februari 2024 överlämnades den statliga utredningen *Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:08)* till landsbygdsminister Peter Kullgren. [Livsmedelsberedskap för en ny tid, SOU 2024:8 \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/491111/2024/02/livsmedelsberedskap-for-en-ny-tid-sou-2024-08)

I utredningen föreslås bland annat att kommuner ska analysera och planera för distribution av livsmedel till hela kommunens befolkning (inte enbart de i kommunala verksamheter) i händelser av störningar i livsmedelskedjan. Kommunen ska också – utifrån sina förutsättningar – vidta åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för hela befolkningen i kommunen.

Växjö kommun har ett pågående arbete där kommunen samverkat med en stor mängd privata aktörer inom kommunen i syfte att ta fram förslag på åtgärder för en bättre livsmedelsberedskap (se skrivelse 2020-06-18 *Uppdrag att ta fram en kommunal livsmedelsplan utifrån ett krisberedskapsperspektiv i Växjö kommun*).

Erfarenheterna från detta arbete tyder på att utredningens förslag kan bli svåra att genomföra i praktiken samt att de kan förväntas ha en begränsad effekt på svensk livsmedelsberedskap. Säkerhets- och beredskapsavdelningen föreslår därför att Växjö lämnar ett frivilligt yttrande avseende *Livsmedelsberedskap för en ny tid* där kommunen avstyrker förslag till lag om livsmedelsberedskap.

## **Sammanfattning**

Växjö kommun föreslås avstyrka utredningens förslag till lag om livsmedelsberedskap och förslag till förordning om livsmedelsberedskap.

Remissyttrandet bedöms inte få några ekonomiska eller övriga konsekvenser för kommunen.

### **Bedömning**

Växjö kommun avstyrker utredningens förslag till lag om livsmedelsberedskap och förslag till förordning om livsmedelsberedskap.

Växjö kommun lämnar härutöver följande synpunkter med anledning av utredningens förslag och de motiv som utredningen har anfört:

- Förslaget innebär att ett stort ansvar för livsmedelsberedskapen åläggs kommunerna. En god försörjningsberedskap kommer sannolikt kräva statlig, regional och kommunal samverkan där staten behöver ta det yttersta ansvaret.
- Växjö kommuns egna arbeten på detta område tyder på att utredningens förslag om kommuners uppgifter (förslag till ny lag om livsmedelsberedskap 2 kap.) kan väntas ha begränsad påverkan på svensk livsmedelsberedskap.
- Växjö kommun uppfattar att utredningen gör en delvis ny tolkning av ansvaret för livsmedelsförsörjningen utifrån socialtjänstlagen (2001:453) och lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Kommuner har en viktig och central roll att spela i svensk livsmedelsberedskap. Uppgifter som kommuner kan behöva lösa inom ramen för denna roll frångår dock inte svenska staten från det övergripande ansvaret vid allvarliga störningar i Sveriges försörjning. Utredningens tolkning av lagar och användning av begreppet ansvar (där kommunerna bland annat åläggs "det yttersta ansvaret för livsmedelsförsörjningen") är ur detta perspektiv genomgående problematisk för utredningens förslag och de motiv som utredningen anför.

Föreslagen lag om livsmedelsberedskap kommer med nuvarande innehåll inte att i tillräcklig utsträckning bidra till svensk livsmedelsberedskap. Växjö kommuns baserar denna bedömning på beredskapsarbeten som gjorts i kommunen inom livsmedelsområdet i närtid. Några viktiga erfarenheter i relation till utredningens lagförslag är följande:

- Mandat i lag och förordning om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplanering följer inte kommunernas uppgifter i

föreslagen lag om livsmedelsberedskap. Kommuner har därmed inte de verktyg som krävs för att utföra uppgifterna som åläggs dem i den nya lagen.

- Växjö kommuns egna erfarenheter pekar på att utredningen har orimliga förväntningar på vilka effekter man kan åstadkomma på enbart lokal nivå vid allvarliga nationella störningar av svensk livsmedelsförsörjning. För en fungerande svensk livsmedelsberedskap tyder Växjö kommuns utredningar på att det behövs en nationell, regional och lokal myndighetsutövning i samverkan för att förebygga och lösa allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.
- De lokala analyser och planeringar som kommuner föreslås åläggas att utföra (2 kap. 1-2 §§) kan troligtvis bidra till bättre beslutsunderlag och möjlighet för kommuner att stödja statliga åtgärder. Effekt av dessa analyser och planer förutsätter dock att åtgärder också planeras och förbereds på nationell nivå. Utredningens förslag om Livsmedelsverkets samordnande roll uppdrar i första hand åt Livsmedelsverket att göra analyser – inte att leda planering och att vidta åtgärder.

Växjö kommun uppfattar också att utredningens tolkning av socialtjänstlagen och LEH avseende kommuners ansvar vid höjd beredskap ger dessa lagar en delvis ny innebörd:

- Kommuner åläggs ansvaret för invånare som inte längre kan försörja sig på grund av att samhällets försörjning i stort inte fungerar med hänvisning till bland annat socialtjänstlagen. Detta är ett mycket långt steg från socialtjänstlagens nuvarande innebörd där kommuner ålagts att hjälpa invånare som saknar egen förmåga att försörja sig i ett normalt fungerande samhälle.
- Utredningen tolkar LEH 3 kap. 3 § som att ”kommuner har det yttersta ansvaret” för den lokala livsmedelsförsörjningen vid kris. Växjö kommun invänder mot denna tolkning. Tolkningen överensstämmer inte med LEH 3 kap. 3 § historiska användning och förarbeten. Historiskt har LEH 3 kap. 3 § snarare avsett att kommuner är skyldiga att vid en kris delta i statligt organiserad intervention i svensk försörjning av varor (bland annat livsmedelsförsörjningen) – inte att kommunerna ytterst bär ansvaret.

### Konsekvensanalys

Ekonomiska konsekvenser	
Total kostnad (tkr)	0

Finansiering inom ram (ja/nej/inte tillämpligt), ange det som saknar finansiering	Ja
Påverkar följande nämnder/bolags kostnader	inga

Remissyttrandet har inga ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för ett hållbart samhälle	
Påverkan på miljön (ja/inte tillämpligt)	Inte tillämpligt
Påverkan på mångfald (ja/inte tillämpligt)	Inte tillämpligt
Påverkan på folkhälsa (ja/inte tillämpligt)	Inte tillämpligt
Påverkan på tillgänglighet (ja/inte tillämpligt)	Inte tillämpligt
Påverkan på barn (ja/inte tillämpligt)	Inte tillämpligt

Remissyttrandet påverkar inte ovanstående punkter. I händelse av en kris finns inga hinder för kommunen att göra sitt yttersta för att hjälpa nödställda och en analys/kartläggning enligt vad *Livsmedelsberedskap för en ny tid* (SOU 2024:08) föreslår har redan gjorts i Växjö kommun.

### **Implementering och uppföljning**

Inte tillämpligt.

### **Beslutsunderlag**

Se bifogad skrivelse: *Remissyttrande om Livsmedelsberedskap för en ny tid* (SOU 2024:08).

### **Beslutet skickas till**

För åtgärd  
Kommunstyrelsen.

För kännedom

Catharina Rydberg Lilja  
Kommunchef

Marcus Holmqvist  
Säkerhetschef

Kommunstyrelsen

## Yttrande om betänkande

# Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:08)

Växjö kommun har utifrån egna erfarenheter från utredningar om lokala livsmedelskedjor, genomförda perioden 2021 till 2024, valt att lämna följande synpunkter på *Livsmedelsberedskap för en ny tid*.

Växjö kommun avstyrker utredningens förslag till lag om livsmedelsberedskap och förslag till förordning om livsmedelsberedskap.

Växjö kommun lämnar härutöver följande synpunkter med anledning av utredningens förslag och de motiv som utredningen har anfört:

- Förslaget om lag om livsmedelsberedskap innebär att ett stort ansvar för livsmedelsberedskapen åläggs kommunerna. En god försörjningsberedskap kommer kräva statlig, regional och kommunal samverkan där staten behöver ta det yttersta ansvaret.
- Växjö kommuns egna arbeten på detta område tyder på att utredningens förslag om kommuners uppgifter (förslag till ny lag om livsmedelsberedskap 2 kap.) kan väntas ha begränsad påverkan på svensk livsmedelsberedskap om dessa inte kompletteras med åtgärder på nationell nivå.
- Växjö kommun uppfattar att utredningen gör en delvis ny tolkning av ansvaret för livsmedelsförsörjningen utifrån socialtjänstlagen (2001:453) och lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Nedan följer en sammanfattning av de skäl som Växjö kommun anser är viktigast för yttrandet. Därefter återfinns en bilaga med redogörelser för de erfarenheter som Växjö kommun har från analyser och kartläggningar av lokala livsmedelskedjor under perioden 2021 till 2024.

### **Sammanfattning**

Kommuner har en viktig och central roll att spela i svensk livsmedelsberedskap. Uppgifter som kommuner kan behöva lösa inom ramen för denna roll fråntar dock inte svenska staten från det övergripande ansvaret vid allvarliga störningar i Sveriges försörjning. Utredningens tolkning av lagar och användning av begreppet ansvar (där kommunerna bland annat åläggs "det yttersta ansvaret för livsmedelsförsörjningen") är ur detta perspektiv genomgående problematisk för utredningens förslag och de motiv som utredningen anför.

Föreslagen lag om livsmedelsberedskap kommer med nuvarande innehåll inte att i tillräcklig utsträckning bidra till svensk livsmedelsberedskap. Växjö kommuns baserar denna bedömning på beredskapsarbeten som gjorts i kommunen inom livsmedelsområdet i närtid. Några viktiga erfarenheter i relation till utredningens lagförslag är följande:

- Mandat i lag och förordning om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplanering följer inte kommunernas uppgifter i föreslagen lag om livsmedelsberedskap. Kommuner har därmed inte de verktyg som krävs för att utföra uppgifterna som åläggs dem i den nya lagen.
- Växjö kommuns egna erfarenheter pekar på att utredningen har orimliga förväntningar på vilka effekter man kan åstadkomma på enbart lokal nivå vid allvarliga nationella störningar av svensk livsmedelsförsörjning. För en fungerande svensk livsmedelsberedskap tyder Växjö kommuns utredningar på att det behövs en nationell, regional och lokal myndighetsutövning i samverkan för att



förebygga och lösa allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

- De lokala analyser och planeringar som kommuner föreslås åläggas att utföra (2 kap. 1-2 §§) kan troligtvis bidra till bättre beslutsunderlag och möjlighet för kommuner att stödja statliga åtgärder. Effekt av dessa analyser och planer förutsätter dock att åtgärder också planeras och förbereds på nationell nivå. Utredningens förslag om Livsmedelsverkets samordnande roll uppdrar i första hand åt Livsmedelsverket att göra analyser – inte att leda planering och att vidta åtgärder.

Växjö kommun uppfattar också att utredningens tolkning av socialtjänstlagen och LEH avseende kommuners ansvar vid höjd beredskap ger dessa lagar en delvis ny innebörd:

- Kommuner åläggs ansvaret för invånare som inte längre kan försörja sig på grund av att samhällets försörjning i stort inte fungerar med hänvisning till bland annat socialtjänstlagen. Detta är ett mycket långt steg från socialtjänstlagens nuvarande innebörd där kommuner ålagts att hjälpa invånare som saknar egen förmåga att försörja sig i ett normalt fungerande samhälle.
- Utredningen tolkar LEH 3 kap. 3 § som att ”kommuner har det yttersta ansvaret” för den lokala livsmedelsförsörjningen vid kris. Växjö kommun invänder mot denna tolkning. Tolkningen överensstämmer inte med LEH 3 kap. 3 § historiska användning och förarbeten. Historiskt har LEH 3 kap. 3 § snarare avsett att kommuner är skyldiga att vid en kris delta i statligt organiserad intervention i svensk försörjning av varor (bland annat livsmedelsförsörjningen) – inte att kommunerna ytterst bär ansvaret.

## **Bilaga**

### **Bakgrund till Växjö kommuns frivilliga remissyttrande**

Växjö kommun vill framhålla betydelsen av en god livsmedelsberedskap. Livsmedelsberedskapen är av central vikt för vårt totalförsvar och frågan om hur den ska byggas är alltså aktuell för kommunens invånare. Därför inledde de folkvalda i Växjö kommun 2020 ett arbete för att förbättra livsmedelsberedskapen.

Arbetet kom att ta formen av en omfattande utredning med flera delprojekt som genomförts under åren 2021 till 2024 (och fortfarande pågår). Flera kartläggningar har genomförts, bland annat av medborgarnas hemberedskap och av lokala livsmedelskedjor. Vissa kartläggningar har även genomförts i samarbete med länsstyrelsen i Kronobergs län och övriga kommuner i Kronoberg.

Växjö kommun var inte formellt utsedd som remissinstans men med bakgrund i våra erfarenheter har kommunen flera synpunkter på utredningen "Livsmedelsberedskap för en ny tid" som är angelägna att lyfta fram.

### **Växjö kommuns erfarenheter av samverkan med privata aktörer på livsmedelsområdet**

Växjö kommun gjorde en större kartläggning av livsmedelsbutiker i kommunen under 2023. Även om de flesta butiker valde att samarbeta med kommunen så valde två svenska butikskedjor att inte lämna underlag till kommunen. Den ena butikskedjan meddelade från centralt håll att man inte avsåg delta i kommunens beredskapsplanering. Den andra butikskedjan har efter upprepade försök från kommunens sida misslyckats med att återkomma med lokala kontaktpersoner.

Växjö kommun vände sig i augusti 2023 till MSB och Livsmedelsverket för stöd i denna fråga. I skrivande stund (april 2024) saknas fortfarande återkoppling från båda dessa myndigheter.

Utan ändringar i lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplanering och förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen så att även kommuner får kräva underlag så saknas juridiska möjligheter för kommuner att fullfölja ansvaret som åläggs kommuner i föreslagen lag om livsmedelsberedskap. Ändringsförslag i ovan nämnda lag och förordning saknas i utredningen.

### **Växjö kommuns preliminära slutsatser från analys av lokala livsmedelskedjor 2021 till 2024**

Kommunen förde även diskussioner med handlare, butikshefer, lantbrukare och transportörer om vilka åtgärder som skulle vara möjliga att vidta för att säkerställa livsmedelsdistributionen vid en kris. Diskussionerna tog sin utgångspunkt i scenariona elavbrott, avbrott i drivmedelsförsörjningen, störningar i finansiella tjänster och störningar i telekommunikationer – det vill säga enklare scenarion än ett scenario kring höjd beredskap och krig. Brist på livsmedel diskuterades inte som ett enskilt scenario men togs upp i form av hur butikerna skulle kunna hjälpa kommunen säkerställa livsmedel till invånare vid allmän bunkring.

Det visade sig att av rent praktiska skäl så är det väldigt få åtgärder som en kommun kan vidta för att hjälpa eller ersätta ordinarie livsmedelskedja. Både lagring av kylda/frysta livsmedel, reservkraft, ransonering av livsmedel för att motverka bunkring (och därmed säkerställa tillgång till individer som kanske inte har möjlighet att bunkra) med mera är svårt att samordna på lokal nivå.

När det gäller lagring så har kommunen inte tillräckliga och rätt utformade lokaler för hantering av kylda och frysta livsmedel. Kommunen saknar dessutom transportfordon för kyl- och frystransporter. Växjö kommuns inventering av livsmedelskedjorna tyder på att cirka 50% av allt livsmedel i butik är kyl- eller frysvaror. I hela Växjö kommun fanns endast en butik med ett någorlunda stort lager av livsmedel lämpliga för en kris (spannmål, gryn, ris, torkade baljväxter och konserver).

Kommunens överslagsräkningar av beredskapslagring av livsmedel tyder på att kostnaden är omfattande även vid begränsad lagring för enbart de kommunala verksamheternas behov. Ett skäl till detta är att ordinarie måltidsverksamhet inte har redundans i lagerkapacitet och att beredskapslagring således innebär ny- och tillbyggnad av fastigheter.

När det gäller reservkraft så diskuterades möjligheten att låna ut kommunens reservkraftverk till butiker mot att butikerna själva investerade i en anslutning för sådana reservkraftverk. De flesta handlare var tveksamma till lösningen. En butikschef sa att den typen av investering enbart skulle göras om man sedan var garanterade ett reservkraftverk vid ett elavbrott. Kommunen kan inte lova bort sina reservkraftverk eftersom dessa i första hand måste gå till äldreboenden eller andra anläggningar med särskilt sårbara grupper. Någon redundans på reservkraft finns inte i Växjö och sannolikt inte i någon annan kommun heller. Sammantaget var utfallet av diskussionerna att handlare inte var beredda att investera i reservkraft annat än i något enstaka fall.

Även möjligheten att undanhålla en viss mängd varor diskuterades med olika butiker. Syftet skulle vara att vid en kris kunna lägga undan en viss mängd varor att fördela bland invånare som inte har möjlighet att ta sig till affären innan andra invånare bunkrat upp alla livsmedel. Bakgrunden till denna fråga var en kartläggning av medborgarnas hemberedskap som tydde på att hemberedskapen vad gäller livsmedel är generellt bra men att vissa individer och hushåll har väldigt lite livsmedel hemma. Kommunens arbetshypotes är att de som har lite hemma också kan vara de som inte har möjlighet att bunkra när en kris väl kommer.

Här fanns vissa möjligheter för egna handlare att ta undan en viss mängd varor från försäljning för kommunens räkning. Det fanns dock inga garantier och flera av dessa handlare uppgav att de antagligen skulle bli pressade av sina kunder om de försökte. För övriga livsmedelsbutiker med centrala beslutsfattande organ fanns ingen möjlighet att undanta livsmedel från försäljning om de inte fick ett beslut från huvudkontoret. Ingen svensk livsmedelskedja har sitt huvudkontor i Växjö kommun.

Den enda kommunala beredskapsåtgärd som butiker trodde skulle kunna ha en effekt på livsmedelsförsörjningen var om kommunen placerade trygghetspunkter med satellituppkoppling i närheten av butiker. På så sätt skulle butikerna kunna använda de kommunala trygghetspunkterna för att skicka varubeställningar till sina centrallager vid ett avbrott i telekommunikationer. Dock hade denna lösning främst varit effektiv för oberoende handlare som beställer av fristående grossister via epost och webformulär. De större livsmedelskedjorna är beroende av sina kassasystem för beställningar mot centrallagren. Det föreföll osannolikt att kassasystemen utan några andra åtgärder skulle kunna integreras med trygghetspunkternas uppkopplingar. Att lokalt initiera en lösning för ICA-gruppen, Axfood och Coop (m.fl.) föreföll inte rimligt.

Växjö tittade även på förutsättningar för små och lantligt belägna butiker. Denna typ av butiker är viktiga för att säkerställa distribution på mer avlägsna platser. Tyvärr brottas butikerna med svårigheter att uppnå lönsamhet eftersom de inte kan hålla samma priser som butikerna i de större livsmedelskedjorna i kombination med en liten kundkrets. En avgörande orsak till detta är att små oberoende handlare inte har tillgång till samma sortiment till ett lika lågt pris från grossist som butiker anslutna till större kedjor. För exempelvis ICA-gruppen eller Axfood kan marginalen tas i butik lika gärna som i grossistledet medan en oberoende handlare som handlar av en oberoende grossist är tvungen att betala en marginal på varorna samtidigt som den oberoende grossisten har svårare att pressa sina inköpspriser. Samtidigt är det inte intressant för större kedjor att ansluta små

handlare eftersom de då blir kostnadsdrivande i logistikkedjan (långväga leveranser av små volymer).

Detta problem föreföll inte vara lösbart på kommunnivå. Däremot finns anledning att på nationell nivå se över möjligheterna att ge lantligt belägna handlare mer jämlika förutsättningar att konkurrera – till exempel genom att främja samarbete för mindre oberoende aktörer i grossistledet.

Problemet med små och lantligt belägna oberoende handlare accentueras av att ett annat delprojekt av Växjö kommuns utredningar tyder på att en betydande mängd invånare kommer omlokalisera från städer till landsbygd i händelse av en allvarlig kris – åtminstone temporärt.

Växjö kommun förde även samtal med LRF samt gjorde tillsammans med övriga kommuner i Kronoberg en kartläggning av självförsörjningsgraden i länet och kommunerna. Kronobergs län och Växjö kommun är inte självförsörjande på livsmedel. Vid diskussion med lokala representanter för LRF hade de inga konkreta förslag på åtgärder som kommunen skulle kunna genomföra för att förbättra för det lokala jordbruket. Snarare såg LRF ett behov av att samordna jordbruksfrågor över södra Sverige på grund av beroendeförhållanden mellan producenter, transportörer, förädling och grossister. LRF framhöll också att stimulanser av svensk jordbruksproduktion genom exempelvis beställningar i måltidsorganisationer var något där kommuner hjälper svenskt jordbruk bättre genom att ha en bredare definition av lokalt producerad mat än enbart inom kommunen.

Utöver ovanstående kartlades två större transportörer av livsmedel samt grossister och centrallagers placering. Alla större grossister, centrallager och leverantörer av livsmedel låg utanför Växjö kommun.

De två större transportörerna distribuerar livsmedel för flera större butikskedjor i hela södra Sverige via sina terminaler i Växjö. De hade vissa behov av stöd för att fortsätta distribution av livsmedel vid en allvarlig samhällsstörning. Dock var behovet av stöd sådant att kommunen inte hade möjlighet att tillgodose det.

Växjö kommun kunde däremot konstatera att störningar av transportörernas verksamhet skulle påverka livsmedelsdistribution i Kronobergs län, Kalmar län, Blekinge län och delar av Skåne.

Baserat på Växjö kommuns erfarenheter är de troliga effekterna av noggrann lokal analys och planering av livsmedelskedjor att:

- a. En lokal analys följd enbart av lokala åtgärder kan på goda grunder antas ha en ytterst marginell betydelse för förbättring av svensk livsmedelsberedskap.
- b. Kommunen får god kännedom om beroenden, lokala brister och sårbarheter i livsmedelskedjan – även de som rör andra delar av Sverige. Detta skulle kunna användas för att förbättra livsmedelsberedskapen men kräver åtgärder över lokal nivå.
- c. För att förbättra beredskap hos privata aktörer krävs nationella åtgärder. Utifrån Växjö kommuns utredning kan det vara nödvändigt att både lagstifta och skapa ekonomiska incitament för att förbättra beredskapen hos privata aktörer. Därutöver finns skäl att se över hur man ska åstadkomma en mer jämlik konkurrenssituation för de små oberoende handlare som upprätthåller livsmedelsdistributionen i mer glesbefolkade områden.

## **Svar till revisionen angående granskning av centralisering av stödfunktioner**

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen beslutar att lämna följande svar till kommunens revisorer:

Kommunstyrelsen ser att de åtgärder som föreslås av revisionen ska beaktas i pågående och framtida utvecklingsarbete. Till de insatser som föreslås hör exempelvis att förbättra samverkan, att säkra gemensam riktning och målsättning utifrån ett koncerntank, att tydliggöra och förankra ansvarsområden och uppdrag i organisationen, att avtala tjänster som köps av bolagen, att följa upp kvalitet och nöjdhet, att utvärdera förändringarna och att utbyta erfarenheter med andra kommuner.

Åtgärderna förenas i en grundläggande vilja att göra Växjö kommun bättre, men är av olika karaktär varför de måste hanteras på delvis olika sätt. Som vid allt utvecklingsarbete måste insatser och utfall dels värderas och begrundas löpande, dels ställas i relation till varandra, helheten och annat förbättringsarbete. Därför kan de föreslagna åtgärderna inte uppfattas som ett samlat paket att omsätta i en sammanhållen handvändning, utan som en uppsättning bidrag att väva in och väga av i pågående och framtida utvecklingsarbete. Utvecklingsarbetet har goda förutsättningar om det fångas upp som ett gemensamt engagemang i de stöd- och kärnverksamheter som berörs.

Det är viktigt att minnas värden i form av exempelvis minskad sårbarhet, hållbar arbetsmiljö, professionsutveckling, helhetssyn, likvärdighet, långsiktig utveckling och kvalitetssäkring, och fokus på kärnuppdraget.

### **Bakgrund**

Kommunens revisorer har beslutat att ge revisionsföretaget KPMG i uppdrag att granska stödfunktionerna ekonomi, HR och kommunikation mot bakgrund av etablering av kompetenscentrum för och effektivisering av dessa funktioner. Granskningen är nu genomförd och revisionen konstaterar att kommunstyrelsens styrning och ledning av de stödfunktioner som har tagits över inte är ändamålsenlig och effektiv. Rapportens "samlade bedömning är att tjänsterna delvis upplevs som ändamålsenliga av förvaltningar och bolag men att åtgärder kvarstår för att stärka effektiviteten i de tjänster som tillhandahålls". Kommunens revisorer har översänt revisionsrapport och missiv till kommunstyrelsen för yttrande.



### Sammanfattning

Kommunens revisorer har via KPMG granskat stödfunktionerna ekonomi, HR och kommunikation mot bakgrund av etablering av kompetenscentrum för och effektivisering av dessa funktioner och konstaterar att kommunstyrelsens styrning och ledning av stödfunktionerna inte är ändamålsenlig och effektiv. Revisionen föreslår en serie åtgärder med olika inriktning som förenas i en grundläggande vilja att göra Växjö kommun bättre. Kommunens revisorer har översänt revisionsrapport och missiv till kommunstyrelsen för yttrande.

### Konsekvensanalys

Ekonomiska konsekvenser	
Total kostnad (tkr)	0
Finansiering inom ram (ja/nej/inte tillämpligt), ange det som saknar finansiering	Inte tillämpligt
Påverkar följande nämnder/bolags kostnader	Inte tillämpligt

Konsekvenser för ett hållbart samhälle	
Påverkan på miljön (ja/inte tillämpligt)	Inte tillämpligt
Påverkan på mångfald (ja/ inte tillämpligt)	Inte tillämpligt
Påverkan på folkhälsa (ja/ inte tillämpligt)	Inte tillämpligt
Påverkan på tillgänglighet (ja/ inte tillämpligt)	Inte tillämpligt
Påverkan på barn (ja/ inte tillämpligt)	Inte tillämpligt

### Beslutsunderlag

Rapport Granskning av stödfunktioner

### Beslutet skickas till

För åtgärd

Ekonomi- och finanschef

HR-chef

Kommunikationschef

Förvaltningschef kommunledningsförvaltningen

För kännedom

Samtliga nämnder och styrelser

Catharina Rydberg-Lilja  
Kommunchef

§ 27

Dnr 2023-00019

## Avrapportering för granskningen av centralisering av stödfunktioner

### Kommunens revisorers beslut

1. Kommunens revisorer godkänner avrapporteringen för granskning av centralisering av stödfunktioner.
2. Kommunens revisorer beslutar att översända revisionsrapport och missiv till kommunstyrelsen för yttande och till kommunfullmäktige för kännedom.

### Bakgrund

Kommunens revisorer har i § 65/2023 beslutat om att ge revisionsföretaget KPMG i uppdrag att ta fram projektplan för granskning av centralisering av stödfunktioner.

I § 86/2023 godkände kommunens revisorer projektplanen för granskningen av centralisering av stödfunktioner och gav KPMG i uppdrag att genomföra granskningen.

### Beslutsunderlag

Ida Brorsson från revisionsföretaget KPMG föredrar ärendet.

Brorsson förmedlar att granskningen syftar till att bedöma om de stödfunktioner som tog över av kommunstyrelsen i samband med budgeten 2020 avseende ekonomi, HR och kommunikation bedrivs ändamålsenligt och effektivt. Granskningen har även undersökt om de kommunala bolag som köper stödfunktionstjänster från Växjö kommun bedrivs ändamålsenligt och effektivt.

I granskningen framgår det bland annat att kommunstyrelsens styrning och ledning av de stödfunktioner som togs över centralt inte är ändamålsenliga eller effektiva. Av förvaltningarna och bolagen upplevs tjänsterna delvis som ändamålsenliga och effektiva men att åtgärder kvarstår för att stärka effektiviteten i de tjänster som tillhandahålls.

Vidare noterar Brorsson att svaren skiljer sig något mellan bolag och förvaltningar då bolagen inte har tagit del av tjänsterna lika länge.

Kommunstyrelsen rekommenderas särskilt utifrån dess uppsiktsplikt vidta åtgärder för att stärka samverkan mellan stödfunktionerna och

Ordförandes signatur	Justerares signatur	Utdragsbestyrkande

nämnderna samt bolagen, och skapa en gemensam riktning och mål för den fortsatta organisationen utifrån ett koncerntänk.

Vidare bör kommunstyrelsen genomföra en samlad utvärdering av centraliseringen i syfte att identifiera fortsatta behov av åtgärder för att uppnå angivna effektiviserings- och samordningsvinster med centraliseringen, säkerställa att ansvarsområden och uppdrag för respektive stödfunktion samt roll- och ansvarsfördelning mellan verksamhet och stödfunktion tydliggörs och förankras i organisationen. De rekommenderas att teckna avtal för samtliga tjänster som köps av bolagen som tydliggör gränsdragningar, omfattning av resurser och kostnadsnivå.

Slutligen rekommenderas kommunstyrelsen inrätta forum för löpande uppföljning av stödfunktionerna avseende kvalitet och nöjdhet i syfte att stärka kommunikationen kring roller och uppdrag, samt fånga in förbättringsområden. Att verka för systematiserad benchmarking och jämförelser med andra kommuner för att identifiera lämpliga områden för erfarenhetsutbyte och jämförelse av nyckeltal rekommenderas.

- Revisionsrapport - Granskning av centralisering av stödfunktioner
- Missiv

**Beslutet skickas till**

För yttrande  
Kommunstyrelsen

För kännedom  
Kommunfullmäktige

Ordförandes signatur	Justerares signatur	Utdragsbestyrkande

**Från:** revisionskontoret@vaxjo.se  
**Skickat:** den 22 februari 2024 08:28  
**Till:** Kommunstyrelsen  
**Ämne:** Granskning av centralisering av stödfunktioner  
**Bifogade filer:** Beslut - 202300019 - KR - § 27.pdf; Rapport stödfunktioner.pdf; Missiv granskning av centralisering av stödfunktioner.pdf

**Kategorier:** Diarieförd

Hej!

Kommunens revisorer önskar yttrande från kommunstyrelsen gällande granskningen av centralisering av stödfunktioner. Underlag till revisionskontoret önskas senast den 8 maj 2024. Meddela om mer tid behövs.

Vänliga hälsningar,

Hillevi Pihl  
Kanslisekreterare  
KANSLIAVDELNINGEN  
Kommunledningsförvaltningen  
Växjö kommun, Box 1222, 351 12 VÄXJÖ  
Tel: 0470-414 78  
E-post: [hillevi.pihl@vaxjo.se](mailto:hillevi.pihl@vaxjo.se)  
Hemsida: [www.vaxjo.se](http://www.vaxjo.se)

Kommunstyrelsen för yttrande

Kommunfullmäktige för kännedom

## **Missiv – kommunens revisorers granskning av centralisering av stödfunktioner**

Kommunens revisorer har låtit genomföra en granskning om kommunstyrelsens stödfunktioner, gällande ekonomi, HR och kommunikation.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens styrning och ledning av de stödfunktioner som togs över centralt i samband med budgeten 2020 inte är ändamålsenlig och effektiv. Vår samlade bedömning är att tjänsterna delvis upplevs som ändamålsenliga av förvaltningar och bolag men att åtgärder kvarstår för att stärka effektiviteten i de tjänster som tillhandahålls. Vi bedömer dock att svaren skiljer sig något utifrån att bolagen inte har tagit del av tjänsterna lika länge som förvaltningarna.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt vidta åtgärder för att stärka samverkan mellan stödfunktionerna å ena sidan och nämnderna/bolagen å andra samt skapa en gemensam riktning och målsättning för den fortsatta organisationen utifrån ett koncerntänk.
- Säkerställa att ansvarsområden och uppdrag för respektive stödfunktion samt roll- och ansvarsfördelning mellan verksamhet och stödfunktion, tydliggörs och förankras i organisationen.
- Tillse att avtal tecknas för samtliga tjänster som köps av bolagen från Växjö kommun som tydliggör gränsdragningar, omfattning av resurser och kostnadsnivå.
- Inrätta forum för löpande uppföljning av stödfunktionerna avseende kvalitet och nöjdhet i syfte att stärka kommunikationen kring roller och uppdrag samt fånga in förbättringsområden.
- Genomföra en samlad utvärdering av centraliseringen i syfte att identifiera fortsatta behov av åtgärder för att uppnå angivna effektiviserings- och samordningsvinster med centraliseringen.

- Verka för systematiserad benchmarking och jämförelser med andra kommuner för att identifiera lämpliga områden för erfarenhetsutbyte och jämförelse av nyckeltal.

Revisorerna ställer sig bakom de rekommendationer som görs i revisionsrapporten och önskar svar på dessa från kommunstyrelsen senast den 8 maj 2024.

Bilaga:

Revisionsrapport – granskning av stödfunktioner, februari 2024

Örjan Mossberg  
T.f. ordförande



# Granskning av stödfunktioner

Rapport

Växjö kommun

KPMG AB

2024-02-15

Antal sidor 33





Växjö kommun  
Granskning av stödfunktioner

2024-02-15

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	6
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
2.2	Revisionskriterier	7
2.3	Metod	7
3	Resultat av granskningen	9
3.1	Beslut kopplade till centraliseringen	9
3.2	Nuvarande organisation och styrning	12
3.3	Stödfunktionernas uppdrag och tjänster	15
3.4	Uppföljning och utvärdering	29
3.5	Benchmarking och jämförelser med andra kommuner	31
4	Samlad bedömning och rekommendationer	32

## 1 Sammanfattning

Vi har av Växjö kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska de stödfunktioner som centraliserats till kommunstyrelsen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om de stödfunktioner som togs över av kommunstyrelsen i samband med budgeten 2020 bedrivs ändamålsenligt och effektivt. I granskningen har även ingått att bedöma huruvida de bolag som köper stödfunktionstjänster från Växjö kommun från och med 2023 bedrivs ändamålsenligt och effektivt.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens styrning och ledning av de stödfunktioner som togs över centralt i samband med budgeten 2020 inte är ändamålsenlig och effektiv. Vår samlade bedömning är att tjänsterna delvis upplevs som ändamålsenliga av förvaltningar och bolag men att åtgärder kvarstår för att stärka effektiviteten i de tjänster som tillhandahålls. Vi bedömer dock att svaren skiljer sig något utifrån att bolagen inte har tagit del av tjänsterna lika länge som förvaltningarna.**

Det saknas uttalade målsättningar och kvalitetsnivåer av kommunstyrelsen för att mäta effektivitetsmål som uttalats av fullmäktige. Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har genomfört någon systematisk styrning och uppföljning av stödfunktionerna för att tillse att målsättningarna med omorganiseringen har uppnåtts.

Vad gäller de bolag som nyttjar tjänsterna (Vidingehem, VÖFAB och Växjö Linnaeus Science Park) saknas avtal mellan bolagen och kommunen för köp av ekonomi- och kommunikationstjänster. För HR-tjänster finns tecknade avtal för 2023 mellan Vidingehem, VÖFAB och Växjö kommun, dock ej för Växjö Linnaeus Science Park.

Vi konstaterar att flera förbättrande utvecklingsinsatser har skett inom respektive stödfunktion utifrån samordning av kompetens och resurser, mer processororienterat och digitaliserat arbetssätt samt minskad sårbarhet, vilket vi bedömer som positivt. Vi bedömer dock att det inte är tillräckligt tydligt definierat vad som innefattas i de tjänster som förvaltning/bolag erhåller. Vi grundar vår bedömning på att det saknas fastställda uppdrag kring ansvarsområden och arbetssätt som har kommunicerats till förvaltningar och bolag och som uppfattas som tydliga och förankrade. Roll- och ansvarsfördelningen mellan verksamhet och stödfunktion bedöms även inom vissa delar vara otydlig. Vi konstaterar dock att samverkan inom vissa förvaltningar/bolag och funktioner fungerar väl i det praktiska arbetet och att utveckling av roller och ansvar har skett med tidens gång, vilket är positivt.

Det förekommer olika upplevelser huruvida genomförda ramjusteringar motsvarar det stöd som förvaltningarna erhåller. Det som försvårar jämförelsen är att genomförda ramjusteringar inte inneburit en likvärdig resurstilldelning mellan verksamhet och stödfunktion, eftersom stödfunktionerna haft fortsatta effektiviseringskrav under perioden 2021–2023. Vi bedömer att förvaltningarna inte till fullo förstått innebörden av detta utifrån fullmäktiges målsättning och vilka effekter det medfört på erhållna resurser.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen inte genomfört någon utvärdering av genomförandet och effekterna av omorganisationen. Det genomförs ingen systematiserad benchmarking eller jämförelser med andra kommuner.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det saknats ett tydligt ägarskap och implementering av centraliseringen från kommunstyrelsen och ner i nämnder/bolag. Det gäller såväl utifrån kommunstyrelsens ledande och samordnande roll där det saknats en tydlig politisk styrning och ledning för att tillse att centraliseringen genomförs så som avsett samt tydliggörande av eventuella målkonflikter mellan övergripande stödfunktioner och verksamhet. Likaså bedömer vi inte att nämnderna tagit fullt ägandeskap ner i verksamheterna för att stötta beslutet om centraliseringen. Utifrån fullmäktiges beslut om centraliseringen ser vi det som viktigt att styrelse och nämnder säkerställer att uppdraget och intentionerna med omorganiseringen uppfylls.

I det följande redovisas våra bedömningar och rekommendationer kopplat till revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Bedömning: Nej	Rekommendationer
<b>Har kommunstyrelsen en tillräcklig styrning och uppföljning av stödfunktionerna?</b>	<p>Det saknas uttalade målsättningar och kvalitetsnivåer av kommunstyrelsen för att mäta effektivitetsmål som uttalats av fullmäktige.</p> <p>Vad gäller de bolag som nyttjar tjänsterna (Vidingehem, VÖFAB och Växjö Linnaeus Science Park) saknas avtal mellan bolagen och kommunen för köp av ekonomi- och kommunikationstjänster. För HR-tjänster finns tecknade avtal för 2023 mellan Vidingehem, VÖFAB och Växjö kommun, dock ej för Växjö Linnaeus Science Park.</p>	<p>- Säkerställa att ansvarsområden och uppdrag för respektive stödfunktion samt roll- och ansvarsfördelning mellan verksamhet och stödfunktion, tydliggörs och förankras i organisationen.</p> <p>- Tillse att avtal tecknas för samtliga tjänster som köps av bolagen från Växjö kommun som tydliggör gränsdragningar, omfattning av resurser och kostnadsnivå.</p>
Revisionsfråga	Bedömning: Nej	Rekommendationer
<b>Är det tydligt definierat vad som innefattas i de tjänster som förvaltningarna och bolagen erhåller?</b>	<p>Det saknas fastställda uppdrag för stödfunktionerna kring ansvarsområden och arbetssätt som har kommunicerats till förvaltningar och bolag och som uppfattas som tydliga och förankrade. För bolagen saknas avtal för samtliga stödfunktioner.</p> <p>Roll- och ansvarsfördelningen mellan verksamhet och stödfunktion bedöms inom vissa delar vara otydlig. Samverkan inom vissa förvaltningar/bolag och funktioner fungerar dock väl i det praktiska arbetet.</p>	Se ovan.

Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
Uppfyller tjänsterna förvaltningarnas och bolagens behov inom de tre områdena?	<p>Vi bedömer att erhållna tjänster delvis upplevs motsvara förvaltningarnas och bolagens behov inom de tre områdena.</p> <p>Vi noterar att det skiljer sig åt mellan stödfunktionerna och mellan förvaltning/bolag. Vad gäller bolagen kan det bero på att de inte har tagit del av tjänsterna lika länge som förvaltningarna.</p>	- Inrätta forum för löpande uppföljning av stödfunktionerna avseende kvalitet och nöjdhet i syfte att stärka kommunikationen kring roller och uppdrag samt fånga in förbättringsområden.
Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
Upplägg genomförda ramjusteringar motsvara det stöd som förvaltningarna erhåller?	Genomförda ramjusteringar upplevs delvis motsvara det stöd som förvaltningarna erhåller. Variationer förekommer. Vi bedömer inte att förvaltningarna till fullo förstått innebörden av genomförda ramjusteringar, givet de ytterligare besparingskrav som funnits inom stödfunktionerna och vilka effekter det medfört på erhållna resurser.	Se ovan.
Revisionsfråga	Bedömning: Nej	Rekommendationer
Har kommunstyrelsen utvärderat genomförandet och effekterna av omorganisationen?	Kommunstyrelsen har inte utvärderat genomförandet och effekterna av omorganisationen.	-Genomföra en samlad utvärdering av centraliseringen i syfte att identifiera fortsatta behov av åtgärder för att uppnå angivna effektiviserings- och samordningsvinster med centraliseringen.
Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
Har intentionerna med omorganisationen uppnåtts? Har de besparingar som initialt målsatts realiserats?	Vi bedömer delvis att intentionerna med omorganisationen har uppnåtts vad gäller kvalitetsmål som berör samlad kompetens i en organisation med bättre överblick och samordning av gemensamma resurser samt minskad sårbarhet och arbete utifrån ett mer processororienterat och digitaliserat arbetssätt. Mål som rör ökad tydlighet både internt och externt, samt bättre stöd och tillgång till verksamheterna och ökad effektivitet och helhetssyn, bedömer vi enbart delvis har uppnåtts.	- Utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt vidta åtgärder för att stärka samverkan mellan stödfunktionerna å ena sidan och nämnderna/bolagen å andra samt skapa en gemensam riktning och målsättning för den fortsatta organisationen utifrån ett koncerntänk

	Vi bedömer att de besparingar som initialt målsatts om 10 mnkr har realiserats.	
<b>Revisionsfråga</b>	<b>Bedömning: Nej</b>	<b>Rekommendationer</b>
<b>Följer kommunstyrelsen upp stödfunktionerna avseende kvalitet och kundnöjdhet?</b>	Kommunstyrelsen genomför ingen systematisk uppföljning avseende kvalitet och kundnöjdhet. Vissa uppföljande samtal görs mellan stödfunktionernas chefer och förvaltningschefer/Vd:ar.	- Inrätta forum för löpande uppföljning av stödfunktionerna avseende kvalitet och nöjdhet i syfte att stärka kommunikationen kring roller och uppdrag samt fånga in förbättringsområden.
<b>Revisionsfråga</b>	<b>Bedömning: Nej</b>	<b>Rekommendationer</b>
<b>Görs benchmarking eller jämförelser med andra kommuner?</b>	Det genomförs ingen formaliserad benchmarking eller jämförelser med andra kommuner.	-Verka för systematiserad benchmarking och jämförelser med andra kommuner för att identifiera lämpliga områden för erfarenhetsutbyte och jämförelse av nyckeltal.

## 2 Bakgrund

KPMG har av Växjö kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska de stödfunktioner som centraliserats till kommunstyrelsen. I granskningen har även ingått att bedöma huruvida de bolag som köper stödfunktionstjänster från Växjö kommun bedrivs ändamålsenligt och effektivt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Kommunstyrelsen ansvarar för flera viktiga stödfunktioner som kommunens nämnder och vissa kommunala bolag nyttjar. I kommunfullmäktiges budget 2020 lämnades uppdraget "Välfärdens långsiktiga finansiering ska tryggas med ökade samordningsvinster och/eller konkurrensutsättning av stödjande funktioner". Detta innebar en centralisering av nedanstående stödfunktioner som genomfördes under perioden 2020–2022. Stödfunktionerna var tidigare placerade på respektive förvaltning.

- Ekonomer och ekonomiassistenter
- HR-konsulter och HR-administratörer
- Kommunikatörer

Syftet med omorganisationen var bland annat att förbättra stödet till förvaltningarna, skapa en bättre arbetsmiljö, minskat personberoende genom att gå från person till funktion samt större likvärdighet för de olika förvaltningarnas tillgång på stöd. Vidare framhölls som mål att skapa en bättre överblick och samordning av resurser vilket föranledde krav på nya arbetssätt genom att arbeta mer kommunövergripande i enhetliga processer. Vidare sågs möjligheter till att genomföra vissa besparingar.

Förändringen har medfört ramjusteringar mellan nämnder och styrelse och således inte ett förfarande genom köp och sälj av tjänst. Centraliseringen har inneburit ett nytt sätt att organisera och bedriva verksamheten på.

Från och med 2023 köper även Vidingehem, VÖFAB och Växjö Linnaeus Science Park in kommunens tjänster inom ekonomi och HR. VÖFAB köper även kommunikationstjänster. Personal inom berörda stödfunktioner har flyttats från bolagen till centrala stödfunktioner inom kommunledningsförvaltningen. Bolagen ingick inte som en del i uppdraget med att centralisera kommunens stödfunktioner till kommunstyrelsen år 2020.

Revisorerna har i sin riskanalys identifierat en risk att kommunstyrelsens centralisering av stödfunktioner inte bedrivs ändamålsenligt och effektivt och i enlighet med intentionerna med omorganiseringen. Mot bakgrund av ovan önskar revisorerna i Växjö kommun genomföra en översiktlig granskning av centraliseringen av stödfunktioner.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om de stödfunktioner som togs över av kommunstyrelsen i samband med budgeten 2020 avseende ekonomi, HR och kommunikation, bedrivs ändamålsenligt och effektivt. I granskningen har även ingått att bedöma huruvida de bolag som köper stödfunktionstjänster från Växjö kommun bedrivs ändamålsenligt och effektivt.

2024-02-15

För att uppnå syftet kommer nedanstående revisionsfrågor att besvaras:

- Har kommunstyrelsen en tillräcklig styrning och uppföljning av stödfunktionerna?
- Är det tydligt definierat vad som innefattas i de tjänster som förvaltningar och bolag erhåller?
- Uppfyller tjänsterna förvaltningarnas och bolagens behov inom de tre områdena?
- Upplevs genomförda ramjusteringar motsvara det stöd som förvaltningarna erhåller?
- Har kommunstyrelsen utvärderat genomförandet och effekterna av omorganisationen?
- Har intentionerna med omorganisationen uppnåtts? Har de besparingar som initialt målsatts realiserats?
- Följer kommunstyrelsen upp stödfunktionerna avseende kvalitet och kundnöjdhet?
- Görs benchmarking eller jämförelser med andra kommuner?

Granskningen omfattar de stödfunktioner som lyfts över till kommunstyrelsen i samband med beslut om budget 2020 vad gäller ekonomi, HR och kommunikation. I granskningen ingår även att granska de bolag som under 2023 köpt stödfunktionstjänster av Växjö kommun. I granskningen avser det Vidingehem AB, VÖFAB samt Växjö Linnaeus Science Park AB.

## 2.2 Revisionskriterier

I granskningen utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Kommunfullmäktiges beslut
- Övriga styrdokument

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av styrande dokument såsom politiska beslut, projektplaner, uppföljningar samt budgetdokument som utgjort underlag inför och efter beslut om centralisering av stödfunktionerna. Uppdragsbeskrivningar/ organisationsbeskrivningar som tydliggör stödfunktionernas uppdrag och arbetssätt samt eventuella avtal mellan Växjö kommun och berörda bolag vad avser köp av tjänst har även granskats. Därtill har kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges protokoll för perioden 2019–2023 granskats.

2024-02-15

- Intervjuer med övergripande chefer inom respektive stödfunktion; ekonomi- och finanschef, HR-chef, kommunikationschef samt förvaltningschef på kommunledningsförvaltningen. Därtill har intervjuer genomförts med respektive förvaltningschef samt i förekommande fall tillhörande chefer samt Vd:arna för kommunens bolag Vidingehem AB, VÖFAB samt Växjö Linnaeus Science Park AB.
- En enkät har skickats till samtliga avdelningschefer och enhetschefer inom kommunen samt inom bolagen Vidingehem och VÖFAB som berör stödfunktionerna ekonomi, HR och kommunikation. Därtill har en enkät skickats till samtliga nämndsledamöter i kommunen och ledamöter i berörda bolagsstyrelser. Syftet med enkäten har varit att få en bild av hur stödet och servicen från stödfunktionerna upplevs utifrån de förändringar som skett.
- Berörda chefer har besvarat frågor som avser funktionerna ekonomi, HR och kommunikation medan nämndsledamöter och styrelseledamöter endast besvarat enkätfrågor som berör ekonomifunktionen. Vad gäller Vidingehem har bolaget en egen avdelning för marknad och kommunikation och nyttjar inte den centrala kommunikationsavdelningen på kommunledningsförvaltningen. Erhållna svar från Vidingehem kring bedömd upplevelse kring kommunikationstjänster, har syftat till att övergripande jämföra hur stödet upplevs mellan bolag och stödfunktion kontra dem som har egen funktion.
- Totalt har enkäten skickats till 290 chefer inom kommunen samt 20 chefer inom berörda bolag. Av dessa har totalt 215 chefer inom kommunen svarat vilket utgör en svarsfrekvens om 74%. Motsvarande svarsfrekvens är 80% inom bolagen. Vad gäller förtroendevalda inom nämnderna har totalt 111 av 211 svar inkommit, vilket utgör en svarsfrekvens om 53%. Inom bolagsstyrelserna har 13 av 22 svar erhållits vilket motsvarar en svarsfrekvens om 59%. Enkätresultaten redovisas löpande i rapporten. Givet att bolagen enbart köpt tjänster av kommunen sedan 2023 bör svaren ses utifrån de olika förutsättningar som finns mellan förvaltning och bolag.

Rapporten är faktakontrollerad av dem vi intervjuat.



## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Beslut kopplade till centraliseringen

I budget 2020<sup>1</sup> fattade kommunfullmäktige beslut om uppdraget att "Välfärdens långsiktiga finansiering ska tryggas med ökade samordningsvinster och/eller konkurrensutsättning av stödjande funktioner". Bakgrunden till uppdraget var att fullmäktige önskade en översyn av hur skattemedel används genom ökad varsamhet med Växjöbornas skattepengar och ökat fokus på kärnuppdraget. Syftet var att genom ökad digitalisering och automatiseringar bidra till att trygga välfärdens finansiering genom en effektiv kommunkoncern. I budgeten framgick att översynen skulle drivas centralt och omfatta hela koncernen. Tillhörande uppdraget angavs som finansiering 15 mnkr i produktivitetsökning. Uppdraget omfattade samtliga nämnders och styrelsers ansvarsområden<sup>2</sup>.

Motsvarande uppdrag fanns redan i budget 2019<sup>3</sup> där fullmäktige beslutade om att *Välfärdens långsiktiga finansiering ska tryggas med ett genomgripande arbete för ökade samordningsvinster i koncernen, digitalisering av administrativa funktioner och ändamålsenlig kompetensförsörjning*. Uppdraget skulle då finansieras inom ram och kommunstyrelsen var ansvarig för genomförandet.

I budgeten 2020 planerades för effektiviseringsåtgärder motsvarande 87 mnkr, varav 77 mnkr var utlagt på nämndspecifik kostnadsminskning. En effektivisering om 10 mnkr budgeterades i förvaltningsöverskridande effektivisering där ramjustering i berörda nämnder skulle ske under hösten 2019<sup>4</sup>. Utgångspunkten var att centraliseringen skulle träda i kraft vid årsskiftet 2019/2020 med fortsatta besparingskrav under budgetåren 2021 och 2022 för att möta välfärdsuppdraget.

Utifrån ovan fattade kommunstyrelsen 2019-11-05 beslut om en centralisering av stödfunktionerna inom HR, ekonomi och kommunikation<sup>5</sup>. Effektmålet var att främja en hög kvalitet i tjänsteleverans och en god kostnadseffektivitet. Vid centraliseringen flyttades medarbetare inom verksamhetsområdena ekonomi, HR och kommunikation från respektive förvaltning till centrala kommunövergripande stödfunktioner. Medarbetare inom stödfunktionerna anställdes av kommunledningsförvaltningen med uppdrag att arbeta mot samtliga förvaltningar.

Vad gäller bolagen har fullmäktige inte fattat några beslut som tydliggör deras deltagande och bidrag i centraliseringen. Inför budget 2021 beslutade fullmäktige att bolagsstrukturen i koncernen skulle ses över med syfte att skapa ett bostadsbolag och ett lokalbolag. I fullmäktigebeslutet<sup>6</sup> framgår inte att bolagen skulle centralisera sina stödfunktioner. Dock framgår i intervjuer med bolagsrepresentanter att beslutet om ändrad bolagsstruktur även innebar en förutsättning för att centralisera bolagets

---

<sup>1</sup> KF, 2019-06-11- 2019-06-12

<sup>2</sup> Växjö kommuns budget 2020

<sup>3</sup> KF, 2018-11-20

<sup>4</sup> Växjö kommuns budget 2020

<sup>5</sup> KS, 2019-11-05

<sup>6</sup> KF 2021-08-31, § 134

stödfunktioner. Från och med 2023 har bolagets stödfunktioner centraliserats, se vidare under avsnitt 3.2.

Vad gäller Växjö Linnaeus Science Park har diskussionen kring att nyttja kommunens stödfunktioner utvecklats i takt med att Växjö kommunföretag AB år 2021 bildade ett nytt aktiebolag benämnt Växjö Linnaeus Science Park<sup>7</sup>. I beslutet framgår inget om att bolaget ska köpa stödfunktioner från kommunen. På samma sätt saknas beslut gällande övriga kommunala bolag i koncernen; Växjö Kommunföretag AB (VKAB), Växjö Energi Elnät AB, Växjö Energi AB och Växjö & Co AB.

### 3.1.1 Syfte med centraliseringen

Syften med omorganiseringen som kommunicerades till chefer och medarbetare under processen var bland annat<sup>8</sup>:

- En del av ett team med gemensam profession, en del i en större helhet
- En hållbar arbetsmiljö
- Rätt kompetens när verksamheten behöver det
- Minskad sårbarhet, fokus på kärnuppdraget
- Ökad tydlighet både internt och externt
- Ökad effektivitet och helhetssyn

Syftet var att inrätta ett kunskapscentrum där medarbetare med samma profession samlas i en organisation. Därtill nämndes att få en bättre överblick och samordning över gemensamma behov och en bättre prioritering av resurser samt förbättrad arbetsmiljö genom att få vara en del av ett team som kan stötta vid sjukdomar och semestrar och minskad sårbarhet för organisationen och medarbetaren. Slutligen angavs som mål bättre stöd till verksamheterna genom bättre tillgång till stödfunktionerna utifrån en samlad kompetens som kan möta både kortsiktiga och långsiktiga behov.

### 3.1.2 Ramjusteringar

#### 3.1.2.1 Nämnder

Kommunfullmäktige beslutade i oktober 2019<sup>9</sup> om ramjustering i budget för Växjö kommun 2020 avseende centralisering av stödfunktioner.

I beslutet framgår att samordningen av dessa funktioner innebär att budget flyttas från berörda nämnder till kommunstyrelsen, den icke nämndspecifika effektiviseringen i budget reducerar kommunstyrelsens nettoram. I överflyttad budget ingår personalkostnader inklusive kringkostnader som IT, telefoni, utbildning och friskvård. Vidare framgår att erforderlig avgränsning gjorts vad gäller verksamhets specifika personalresurser, där verksamhetsrelaterade kostnader som exempelvis systemstöd, konsultinsatser och material inte ingår i föreliggande ramjustering.

<sup>7</sup> KF 2021-08-31, § 133

<sup>8</sup> Centralisering av stödfunktioner under perioden 2020–2022

<sup>9</sup> KF 2019-10-15, § 261

Se nedan sammanställning av genomförda ramjusteringar och driftbudgetramar för nämnderna. Av tabellen framgår att beräknad ramjustering uppgår till totalt 55 800 tkr, varav kommunstyrelsen tillförs 44 800 tkr och 10 000 tkr avser den totala effektiviseringen. Vi noterar att det utgör en viss differentiering mot tidigare angivna effektiviseringsåtgärder i budget 2020 om totalt 87 mnkr.

Ramjustering mellan nämnder enligt nedan:

Driftbudgetramar 2020 (nettokostnad), tkr

Nämnd	Ram enligt budget 2020	Summa justering	Ram 2020 enligt tilläggsbeslut oktober 2019
Byggnadsnämnd	11 868	-1 432	10 436
Kommunfullmäktige ink revisorer	13 380	0	13 380
Kommunstyrelse	481 435	44 816	526 251
Kultur- och fritidsnämnd	180 673	-4 003	176 670
Miljö- och hälsoskydds nämnd	11 567	-624	10 943
Nämnd för arbete och välfärd	657 686	-12 850	644 836
Omsorgsnämnd	1 335 241	-10 197	1 325 044
Teknisk nämnd, förvaltning	140 093	-6 553	133 540
Teknisk nämnd, parkeringsköp	0	0	0
Teknisk nämnd, teknisk produktion	-2 000	0	-2 000
Teknisk nämnd, skog och natur	0	0	0
Teknisk nämnd, biogas	500	0	500
Teknisk nämnd, avfallshantering	0	0	0
Teknisk nämnd, VA	0	0	0
Utbildningsnämnd	2 240 882	-19 158	2 221 724
Valnämnd	182	0	182
Överförmyndarnämnd	4 139	0	4 139
Värends räddningstjänst	66 019	0	66 019
Effektiviseringspaket	-10 000	10 000	0
	5 131 665	0	5 131 665

### 3.1.2.2 Kommunstyrelsen, stödfunktioner

Ramjusteringar mellan nämnderna innebar inte en likvärdig resurstilldelning mellan verksamhet och stödfunktion utifrån att stödfunktionerna haft fortsatta effektiviseringskrav under perioden 2021–2023. Efter genomförda ramjusteringar och effektivisering om 10 mnkr har ytterligare effektiviseringar gjorts inom stödfunktionerna om totalt 16 580 tkr enligt nedan sammanställning som erhållits av kommunledningen.

### Verkställda ramjusteringar tkr

År	Ekonomi	Kommunikation	HR	Totalt
2020	3130	2130	1320	<b>6580</b>
2021	2000	1000	3500	<b>6500</b>
2022	1500	500		<b>2000</b>
2023	1000	500		<b>1500</b>
<b>Summa</b>	<b>• 7630</b>	<b>4130</b>	<b>4820</b>	<b>16580</b>

I samband med omorganiseringen varslade kommunen 20 tjänster på grund av övertalighet, fördelat enligt nedan;

- 10 tjänster inom ekonomiadministration
- 2 tjänster inom HR-administration
- 4 tjänster inom friskt arbetsliv
- 4 tjänster inom kommunikation

Därtill har ekonomifunktionen varslat ytterligare fem tjänster under 2021.

Enligt uppgift nådde HR sin fulla effektivisering redan under budgetåret 2021. Inför budget 2022 fick ekonomi och kommunikation ytterligare ett år på sig att genomföra angiven effektivisering. Anledningen till att det tagit olika lång tid att genomföra effektiviseringen beror enligt chefer från stödfunktionerna på att det varit olika förutsättningar för att genomföra varsel i kombination med kompetensväxling på de olika avdelningarna.

Enligt chefer för stödfunktionerna är det inte möjligt att ta fram underlag som anger antal fysiska personer som var berörda av centraliseringen, detta eftersom flera i verksamheten hade delade tjänster mellan olika uppdrag. I samband med centralisering förhandlades nya organisationer utifrån identifierade behov.

Av intervjuer framgår att vissa tjänster/funktioner har tillkommit under åren för att möta identifierade behov, samt att uppdraget vidgats i takt med att kommunen idag även erbjuder tjänster till vissa av kommunens bolag och ett räddningstjänstförbund. Sammantaget anger kommunledningsförvaltningen att det vid tidpunkten för granskningen inte är möjligt att ta fram personalstatistik som jämför dagens organisation med den organisation som trädde i kraft 2020.

## 3.2 Nuvarande organisation och styrning

Vid tidpunkten för granskningen nyttjar kommunens samtliga förvaltningar kommunens stödfunktioner inom ekonomi, HR och kommunikation. Vad gäller kommunens bolag köper från och med 2023 Vidingehem, VÖFAB och Växjö Linnaeus Science Park kommunens tjänster inom ekonomi och HR. VÖFAB köper även kommunikationstjänster. Vidingehem och Växjö Linnaeus Science Park har egen kommunikationsfunktion. Därtill nyttjar Värends räddningstjänst kommunens ekonomifunktion, lönehantering, HR-stöd samt nyttjar visst stöd av

2024-02-15

kommunikationsavdelningen. Vissa bolag köper även tjänster kring lönehantering, se vidare under avsnitt 3.2.1.

Respektive förvaltning/bolag har enligt de intervjuade utsedda kontaktpersoner (ekonomi, HR) alternativt kundansvarig (kommunikation) som arbetar riktat mot förvaltningen/bolaget och förväntas utgöra en väg in i verksamheten vid kommunikering och uppföljning av stödinsatser. Utsedda kontaktpersoner förväntas ha ökad insyn och förståelse för verksamheten och arbetar enligt uppgift nära ledningen och verksamhetens chefer. Därtill arbetar ett antal medarbetare i form av controllers, ekonomiassistenter, löneadministrativ personal samt HR-konsulter och kommunikatörer mot förvaltningarna, ibland utifrån vissa förvaltningsspecifika kompetensteam, alternativt utifrån särskilda funktioner. Exempelvis finns Shared servicecenter inom ekonomi, samt en löneenhet och en enhet för Arbetsmiljö och kvalitet inom HR som utgör mer kommunövergripande funktioner utifrån särskilda kompetensområden/processer.

Det finns inte en fastställd fördelning av personalresurser i procent som är destinerat till respektive förvaltning/bolag förutom chefsfunktioner (ekonomiansvarig och HR-chef). Av intervjuer framgår att utgångsläget är att varje förvaltning/bolag ska få stöd i såväl strategiska som operativa frågor utefter verksamhetens behov.

Enligt intervjuade chefer för stödfunktionerna, har de tjänster som stödfunktionerna erbjuder inte förändrats vad gäller innehåll efter centraliseringen, däremot har förändringen inneburit ett nytt sätt att organisera arbetet. Processer har enligt de intervjuade utvecklats parallellt med genomförandet av centraliseringen i enlighet med Växjö kommuns styrmodell i syfte att förenkla för chefer och medarbetare utifrån gemensamma arbetsätt och metoder.

Vid tidpunkten för granskningen saknas uttalade målsättningar och kvalitetsnivåer av kommunstyrelsen för att följa upp implementerad organisation och mäta övergripande effektivitetsmål utifrån fullmäktiges uppdrag om ökade samordningsvinster.

Enligt intervjuade chefer för stödfunktionerna har översyn kontinuerligt gjorts för att möta identifierade behov. Utvecklingsområden har identifierats vilket föranlett kontinuerlig översyn av rutiner, processer, enhetsstruktur och chefsled. Vidare har översyn gjorts av kommunens intranät samt att e-tjänster utvecklats inom framför allt ekonomi och HR för att stödja en mer enhetlig och automatiserad handläggning av ärenden. Detta har varit en del i Växjö kommuns digitaliseringsstrategi. Enligt stödfunktionerna har det varit ett sätt att göra arbetet mer tydligt och enhetligt och minska sårbarheten. När ett ärende skickats in finns enligt uppgift möjlighet att följa ärendeprocessen under ärendets gång.

Av intervjuer framkommer olika svar huruvida verksamheter upplever användarvänligheten av e-tjänsterna samt ärendeflödet som tydligt. Vissa upplever att systemet är tidskrävande, medfört ökad administration och att det är svårt att följa ärendegången. Några framhåller även att återkopplingen varierar och att olika svar kan ges på samma fråga. Några bedömer att tjänsterna över lag fungerar väl och att det är tydligt vilket ansvar som åligger cheferna och att återkoppling ges.

### 3.2.1 Avtal mellan kommun och bolag

Vid tidpunkten för granskningen saknas avtal mellan kommunen och de bolag som köper kommunens tjänster inom ekonomi och kommunikation. För VÖFAB och Vidingehem finns tecknade avtal för 2023 avseende köp av tjänst för HR-konsult och HR-enhetschef<sup>10</sup>. Noterbart är att avtalen är signerade i oktober respektive november 2023. För köp av tjänst för lönehantering finns avtal upprättat med Växjö energi AB, Vexnet, Växjö Energi Elnät AB, Vidingehem, VÖFAB, Växjö Linneus Science Park och Värends räddningstjänst.

Vad gäller Växjö Linnaeus Science Park finns inga avtal upprättade för 2023 då parterna inte nådde överenskommelse kring procentsats och tjänsteinnehåll förrän i november. Enligt berörda chefer kommer avtal att tecknas för 2024.

Av intervjuer och gällande avtal för HR-tjänster för Vidingehem, framgår att kostnaden baseras på aktuell lön i Växjö kommun, därtill tillkommer OH-kostnad på motsvarande 15% samt moms, där eventuell uppräknings sker årsvis. Av intervjuer framgår att det inte skett någon månatlig fakturering utan att en uppbokning av den sammanlagda kostnaden för respektive tjänst kommer ske i samband med årsbokslutet 2023. Framöver förs diskussioner om att fakturering ska ske halvårs- eller årsvis.

Enligt ekonomi- och finanschef har det löpande förts en dialog mellan bolagen och stödfunktionerna avseende vad som ska faktureras mellan parterna. Under införandet har belopp utgått från övertagna tjänster, tjänstgöringsgrader, löner och löneomkostnader samt OH. I de beräkningar som baserats för 2023 har OH utgjort 10% avseende ekonomitjänsterna. Detta har enligt uppgift avtalats muntligt mellan ekonomi- och finanschef samt Vd:arna för bolagen. Enligt ekonomi- och finanschef ligger det i arbetet för 2024 att teckna avtal samt att finna en modell för fakturering som är arbetsekonomisk och lätt att följa.

Enligt intervjuade Vd:ar på Vidingehem och VÖFAB förs vid tidpunkten för granskningen diskussion med kommunledningen om gränsdragningar och vad som ingår i tjänsterna samt hur personalresurserna ska fördelas. Diskussioner har även förts under året och inför 2024 kring beräknad kostnadsnivå där det av Vd:arna inte framgår tydligt vilka muntliga överenskommelser kring kostnadsnivå som överenskommit. Eftersom slutlig flytt av personal skedde först efter sommaren 2023 bedöms det enligt de intervjuade som skäligt att vissa ansvarsförhållanden fortfarande inte tydliggjorts.

Vad gäller Växjö Linnaeus Science Park framgår av intervjuerna att diskussioner förts under året kring innehållet i tjänsten och vilken kvalitet som erhålls utifrån diskuterad kostnadsberäkning. Vid tidpunkten för granskningen har parterna inte enats om kostnadsbilden.

---

<sup>10</sup> Undertecknat av VD för Vidingehem och Vöfab samt HR-chef, 2023-10-02 (Vöfab) samt 2023-11-10 (Vidingehem)

### 3.2.2 Bedömning

**Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte har en tillräcklig styrning och uppföljning av stödfunktionerna.**

Vid tidpunkten för granskningen saknas uttalade målsättningar och kvalitetsnivåer av kommunstyrelsen för att mäta övergripande effektivitetsmål utifrån fullmäktiges uppdrag om ökade samordningsvinster och/eller konkurrensutsättning av stödjande funktioner. Vi bedömer att kommunstyrelsen inte genomför någon systematisk styrning och uppföljning av stödfunktionerna.

Vad gäller bolagen saknas avtal mellan bolagen och kommunen för köp av tjänster inom ekonomi och kommunikation (undantag är HR-tjänster inom Vidingehem AB och VÖFAB). Av intervjuerna framgår att diskussioner pågår kring gränsdragningar, omfattning av resurser och kostnadsnivå. Vi ser det som väsentligt att avtal utarbetas som tydliggör vilka uppgifter som ingår i de tjänster som nyttjas av bolagen och hur tjänsterna ska prissättas. Vi noterar vidare att enbart vissa bolag i kommunkoncernen nyttjar kommunens centraliserade stödfunktioner.

**Vi bedömer att de besparingar som initialt målsatts av fullmäktige har realiserats. Detta då kommunövergripande effektivisering om 10 mnkr har genomförts.**

Genomförda ramjusteringar har effektuerats i enlighet med fullmäktiges beslut. Därtill noterar vi att stödfunktionerna ytterligare har genomfört effektiviseringsåtgärder under perioden 2020–2023.

### 3.3 Stödfunktionernas uppdrag och tjänster

Stödfunktionernas uppdrag har inte antagits politiskt. Utifrån den dokumentation vi erhållit i samband med granskningen framgår att stödfunktionerna formulerat egna uppdrag och arbetsbeskrivningar samt syfte med funktionen. Uppdragen har förfinats under tidens gång under ledning av ansvariga chefer.

Av intervjuerna framgår olika svar huruvida förvaltningar och bolag tycker det är tydligt vad som ingår i tjänsterna, vad stödfunktionerna kan tillhandahålla, i vilken omfattning stöd kan ges, hur prioriteringar av uppdrag och verksamheter görs samt gränsdragningar kring ansvar och uppgifter mellan förvaltningar/bolag och stödfunktionerna. Detta synliggörs även i enkätsvaren som redovisas under respektive stödfunktion i avsnitten nedan. Givet att bolagen enbart köpt tjänster av kommunen sedan 2023 bör svaren ses utifrån de olika förutsättningar som finns mellan förvaltning och bolag.

Av fritextsvar i enkäten kopplat till frågan *"Om det finns något du anser varit mindre gynnsamt kopplat till centraliseringen utifrån din roll"*, framgår att svarande upplever att stödet hamnat längre bort från verksamheterna. För HR och ekonomi lyfts att stödfunktionerna blivit svårare att få tag på och att man som chef upplever att det blivit mer jobb. De svar som lyfts fram som positiva effekter är att centraliseringen bidragit till en mer likvärdig hantering.

Vad gäller bolagen har som nämnts i avsnitt 3.2.1 frågan kring gränsdragning av ansvar och uppgifter diskuterats under året i samband med att bolagen centraliserat sina stödfunktioner. Av intervjuerna framgår att arbete kvarstår.

Av intervjuer med ansvariga chefer för stödfunktionerna framhålls att förarbetet med att planera, analysera och tydliggöra uppdrag och processer kopplat till den nya organisationen och dess ansvarsområden, inte bedöms ha varit tillräckligt förberett för att skapa goda förutsättningar för omorganisationen. Intervjuade chefer har efterfrågat tydligare processbeskrivningar, gränsdragningar och översyn av personalresurser och dess konsekvenser i samband med att den nya organisationen infördes.

### 3.3.1 Ekonomiavdelningen

I erhållen uppdragsbeskrivning för ekonomiavdelningen per november 2023<sup>11</sup> framgår att avdelningens huvudsakliga uppdrag är att bidra till god ekonomisk hushållning i verksamhet och ekonomi, samt att bidra till måluppfyllelse enligt kommunfullmäktiges budget. Ekonomiavdelningen ska arbeta med säkring och utveckling av rutiner, verksamhet och kvalitet, att information om verksamhet och ekonomi är tillförlitlig samt att lagar, förordningar och styrdokument följs. Utgångspunkten är att samordna ekonomistödet för att bidra till förvaltningars och kommunala bolags utveckling av ekonomi- och verksamhetsstyrning.

Ekonomiavdelningen är organiserad genom en övergripande ekonomi- och finanschef. Ekonomi- och finanschefen har en avdelning; Planering och uppföljning, här ingår dels tre enhetschefer dels spetskompetenser för finans, controlling inom Växjö Kommunföretag AB, koncernredovisning, systemadministration och verksamhetsstyrning, uppföljning och budget. Inom avdelningen finns det samlade ansvaret för leverans av budget och bokslut på kommunnivå och på koncernnivå. Enhetscheferna ansvarar för sina tre enheter:

- Shared Service Center där ingår processerna för Leverantör, Kund och Redovisning - Bokslut. Varje process har en gruppleddare.
- Controlling bolag - där ingår att chefen för enheten verkar som ekonomichef för de båda fastighetsbolagen samt de controllers som arbetar i fastighetsbolagen.
- Controller förvaltning - där ingår en organisation med en förvaltningscontroller för varje förvaltning samt övriga controllers som är dedikerade mot en eller flera förvaltningar.

Ärendehantering av vissa ekonomiuppgifter har digitaliserats där förvaltningarna och bolagen använder en e-tjänst för att kommunicera sina ärenden. Det gäller bland annat kund- och fakturahantering, upprättande av bokföringsordrar etcetera. Vid intervjuer med förvaltning och bolag framgår att det finns olika uppfattningar huruvida e-tjänsterna fungerar ändamålsenligt och är användarvänliga. Vid genomgång av enkätresultaten nedan måste hänsyn tas till att bolagen inte har nyttjat stödfunktionernas tjänster lika länge som förvaltningarna.

Generella synpunkter som framförts i enkätsvar från chefer i förvaltning;

---

<sup>11</sup> Uppdrag ekonomiavdelningen, 2023-11-30



2024-02-15

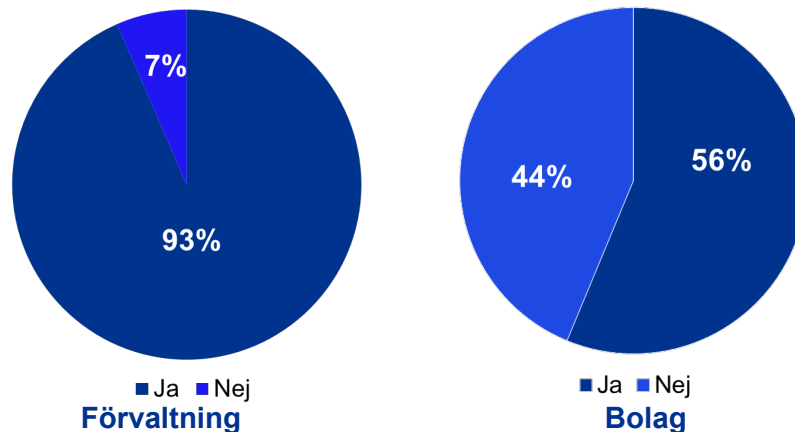
- Stödet ser olika ut beroende på vem inom stödfunktionen man har kontakt med.
- Flertalet av de svarande upplever att kontrollern är den del av stödfunktionen som fungerar bäst.
- Flertalet av de svarande önskar en närmare kontakt och en djupare förståelse från utsedd ekonom för deras verksamhet, behov och ekonomiska förutsättningar.

Generella synpunkter som framförts i enkätsvar från chefer i bolag;

- Otydlighet i ansvarsfördelningen, svårighet att veta vem man ska kontakta i olika ärenden.
- Ökad närvaro och deltagande i verksamheten från kontaktperson önskas, stödet upplevs vara långt bort från verksamheten.

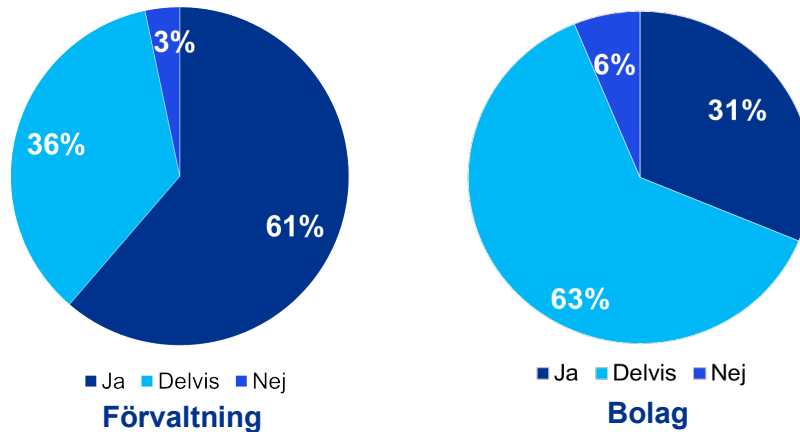
Av enkätsvaren från **förvaltningarna** framgår att 93% av de tillfrågade uppger att de har en utsedd ekonom/controller som stödjer dem i deras chefsroll. Avseende **bolagen** uppger 56% av de svarande att de har en utsedd ekonom/controller. Majoriteten av de svarande inom förvaltningarna bedömer att samverkan mellan verksamhet och ekonomiavdelningen över lag fungerar väl vilket understöds av att det finns en verksamhetsanknuten kontaktperson som ledning och chefer kan vända sig till.

#### Har du en utsedd ekonom/controller?



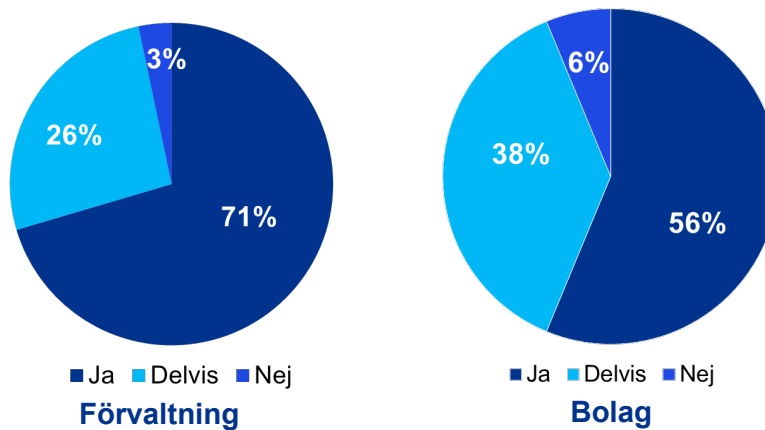
Av enkätsvaren från **förvaltningarna** framgår att majoriteten av de svarande bedömer att ekonomiavdelningen ger tillräckligt (61%) eller delvis med stöd (36%) i de frågor som de efterfrågar hjälp med. I **bolagen** anger 31 % av de svarande att stödet är tillräckligt, 63% bedömer stödet som delvis tillräckligt.

### Får du tillräckligt med stöd från ekonomiavdelningen?



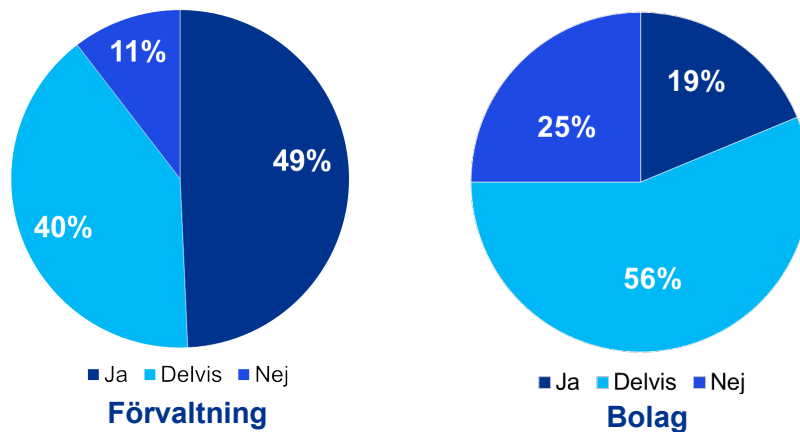
Vad gäller återkoppling i ärenden uppger 71% av de svarande inom **förvaltningarna** att de får återkoppling, 26% svarar delvis. I **bolagen** uppger 56% av de svarande att de får återkoppling, 38% svarar delvis.

### Får du återkoppling i dina ärenden?



Vad gäller ansvarsfördelningen mellan budgetansvariga chefer i verksamheterna och ekonomiavdelningen är enkätsvaren mer differentierade. Där upplever 49% av de svarande inom **förvaltningarna** att ansvarsfördelningen är tydlig, för **bolagen** är motsvarande andel 19%. 40% av de svarande inom **förvaltningarna** upplever att ansvarsfördelningen delvis är tydlig, motsvarande andel inom **bolagen** är 56%.

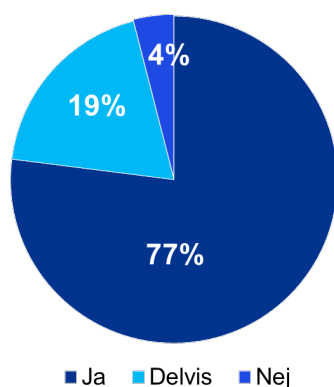
### Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan dig som chef och ekonomiavdelningen?



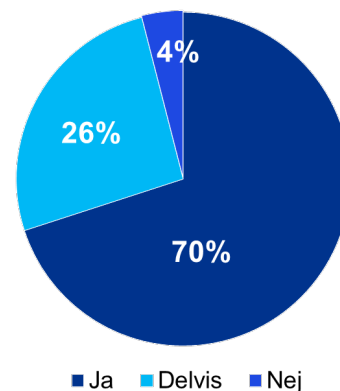
Avseende enkäten som riktats till förtroendevalda i kommunens nämnder och ledamöter i berörda bolagsstyrelser, ställdes motsvarande enkätfrågor; *om de anser att styrelsen får tillförlitlig information i de ekonomiska rapporter som redovisas, om de upplever att avvikelser redovisas och förklaras på ett tydligt sätt samt om de anser att de får relevant information om bolagets ekonomi.* Svartalternativen var Ja, Delvis och Nej. Svarande har även fått möjlighet att uttrycka i fritextsvar om de bedömer det finns utvecklingspotential i stödfunktionen. Flertalet av de förtroendevalda i nämnderna har återkopplat att enkäten har upplevts som svår att besvara då de anser sig ha för lite kännedom kring området. Det är även flera som valt att avstå från att besvara enkäten, vilket kan motivera den något lägre svarsfrekvensen bland nämndsledamöter (53%) respektive 59% inom bolagsstyrelserna.

Avseende **nämndsledamöterna** bedömer 77% att de får tillförlitlig information och ekonomiska rapporter, 19% bedömer delvis. I frågan om de upplever att avvikelser redovisas och förklaras på ett tydligt sätt, har 70% svarat ja, 26% delvis, 4% har svarat nej. Vad gäller om nämnderna upplever att de får relevant information om nämndens ekonomi har 70% bedömt att de får det, 25% uppger delvis.

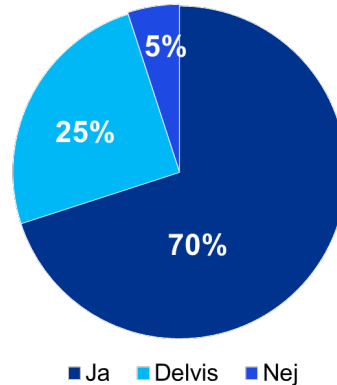
### Anser du att nämnden får tillförlitlig information och ekonomiska rapporter?



### Upplever du att avvikelser redovisas/förklaras på ett tydligt sätt?



### Anser du att det ges relevant information om nämndens ekonomi?



Synpunkter som framförts i enkätsvaren är bland annat:

- Ekonomiska rapporter inkommer för sent eller för tätt inpå sammanträden.
- Flertalet vill att utsedd ekonom har ökad kännedom kring nämndens verksamhet och förutsättningar.

I samtliga tre frågor har 92% av **ledamöterna i bolagsstyrelserna** svarat Ja, således att de upplever att de får tillförlitlig information i de ekonomiska rapporter som redovisas, att avvikelser redovisas och förklaras på ett tydligt sätt samt att de får relevant information om bolagets ekonomi. Resterande del har svarat delvis (7%). Synpunkter som lämnats i enkätsvaren har varit varierande, vissa menar att nuvarande organiseringen fungerar väl medan andra tycker det fungerar mindre bra. Inga särskilda förklaringar till varför man tycker det ena eller det andra har uttryckts.

### 3.3.2 HR-avdelningen

I organisationsbeskrivningen per november 2023<sup>12</sup>, framgår att HR-avdelningen ska erbjuda olika kompetensteam inom områden som attraktiv arbetsgivare, strategisk kompetensförsörjning, arbetsmiljö och arbetshälsa, kvalitet och nyckeltal samt arbetsrätt och lönebildning. Som stöd i arbetet finns HR-konsulter, lönekonsulter samt arbetsmiljökonsulter, som ska erbjuda ledningsstöd och operativt verksamhetsstöd inom bland annat HR-processer, arbetsrättsliga frågor och avtal.

HR-konsulterna utgör stöd för verksamhetens chefer i frågor som rör HR-processer och initierar, förbättrar, utvecklar och implementerar HR-processer och arbetssätt samt kvalitetssäkrar arbetssätt inom HR. De arbetar även med operativt verksamhetsstöd som bland annat rekrytering, kompetensförsörjning, rehabilitering, löneöversyn etcetera. Enheten Arbetsmiljö och kvalitet, bistår organisationen i deras systematiska och främjande arbetsmiljöarbete. Löneenheten arbetar med systemförvaltning och pensionsfrågor samt ger stöd i löne- och schemaprocessen.

<sup>12</sup> HR-avdelningens uppdrag, daterad november 2023

2024-02-15

Av HR-chef framgår att centraliseringen enbart rörde HR-konsulter, då löneenheten och enheten Friskt Arbetsliv (numera benämnd Arbetsmiljö och kvalitet), redan var centraliserade.

Avdelningen består av en övergripande HR-chef, tre HR-enheter med ansvariga HR-chefer mot förvaltningar (två) samt en enhetschef för bolagen Vidingehem och VÖFAB, en löneenhet samt enheten Arbetsmiljö och kvalitet.

Precis som på ekonomiavdelningen har förvaltningar och bolag en utsedd kontaktperson genom HR-chef samt destinerade HR-konsulter som deltar i verksamheten och som medarbetare och chefer kan vända sig till vid behov. Även inom HR-avdelningen har e-tjänster utvecklats för vissa ärenden såsom ledigheter, sjukintyg osv. Liknande svar erhålls som inom ekonomiavdelningen där vissa upplever att e-tjänsterna fungerar väl, medan andra lyfter komplexiteten och minskad användarvänlighet när flera system ska användas samtidigt för att hantera ett ärende. Vissa chefer efterfrågar även att e-tjänsterna utvecklas så att medarbetarna ges ökad delaktighet. Även återkoppling av ärenden upplevs variera. Sammantaget upplevs det ha blivit mer tidskrävande och administrativt tungt att hantera HR-ärenden.

Generella synpunkter som framförts i enkätsvar från chefer i förvaltning;

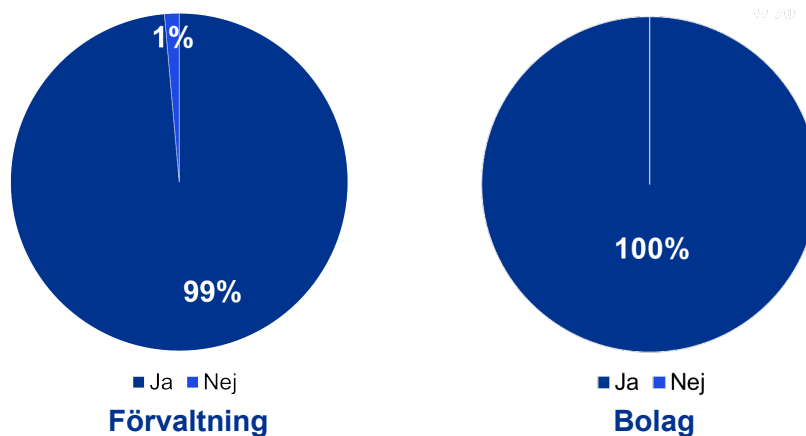
- Finns önskemål om bättre återkoppling i ärenden.
- Flertalet av de svarande önskar en bättre inblick från HR i förvaltningarnas verksamhet samt delaktighet i ledningsgrupper och strategifrågor för att skapa förståelse för vilket stöd som behövs i verksamheten.
- Vissa framför synpunkter på att löneenhetens service och återkoppling i ärenden kan förbättras.
- Några svarande önskar mer proaktivt stöd och ökat engagemang.

Generella synpunkter som framförts i enkätsvar från chefer i bolag;

- Efterfrågar en tydligare gränsdragning kring vem som gör vad i HR-relaterade frågor.
- Viktigt att kontaktpersonen är närvarande vissa dagar i veckan i verksamhetens lokaler, för att inte tappa kompetens och kännedom kring bolaget.

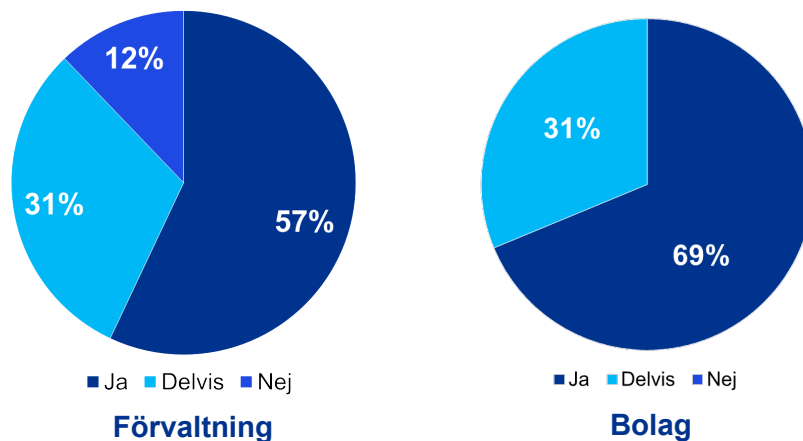
Av intervjuer och enkätsvar framgår att samtliga av de tillfrågade inom **förvaltningar** och **bolag** (med undantag för några enstaka svar inom förvaltning), upplever att de har en utsedd kontaktperson inom HR.<sup>13</sup>

### Har du en utsedd HR-specialist?



Av enkätsvaren framgår att 57% av tillfrågade chefer inom **förvaltningarna** upplever att de får tillräckligt med stöd, 31% svarar delvis. Inom **bolagen** upplever 69% av de tillfrågade att stödet är tillräckligt, varav 31% svarar delvis.

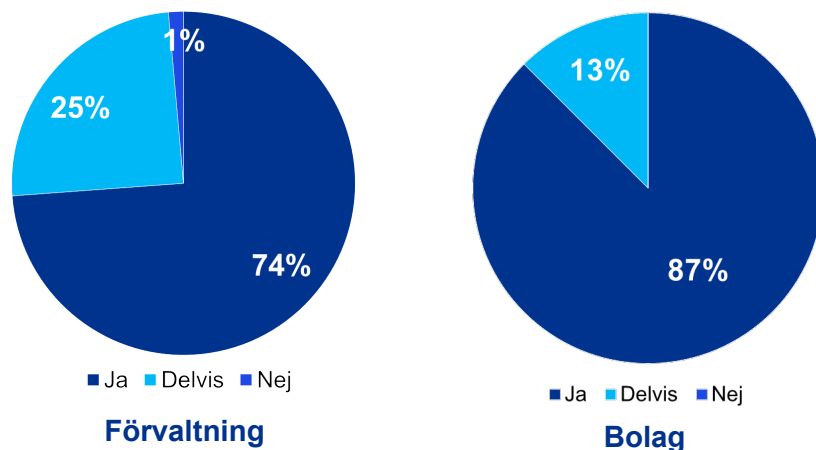
### Får du tillräckligt med stöd från HR-avdelningen när du efterfrågar det?



<sup>13</sup> Vid genomgång av enkätresultaten nedan måste hänsyn tas till att bolagen inte har nyttjat stödfunktionernas tjänster lika länge som förvaltningarna.

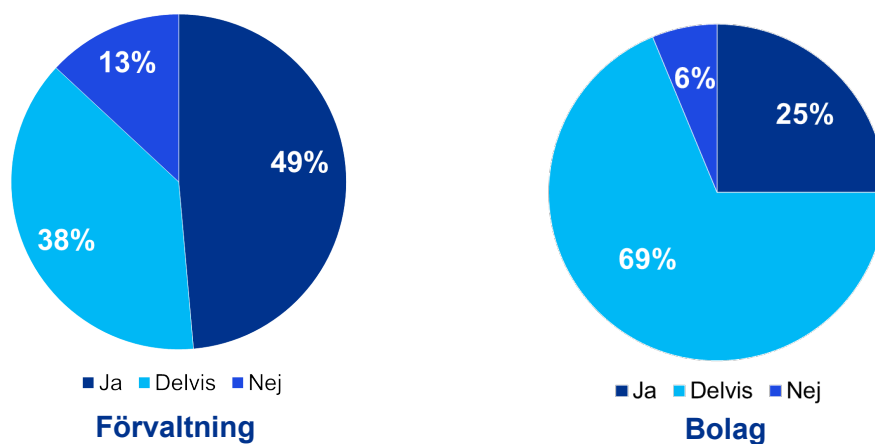
Majoriteten av de tillfrågade inom såväl **förvaltning** som **bolag** (74% respektive 87%) upplever att de får återkoppling i sina ärenden.

### Får du återkoppling i dina ärenden?



Avseende om svarande upplever att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan chef och HR-avdelningen framkommer varierande svar. Inom **förvaltning** upplever 49% att ansvarsfördelningen är tydlig, 38% svarar delvis. Inom **bolagen** är motsvarande andel 25% respektive 69%.

### Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan dig som chef och HR-avdelningen?



### 3.3.3 Kommunikationsavdelningen

I uppdragsbeskrivning per november 2023<sup>14</sup>, framgår att avdelningens uppdrag är att ansvara för att förvalta, driva, stödja och utveckla kommunens interna och externa kommunikation och kriskommunikation i samverkan med förvaltningar och bolag. Genom att agera som en stödjande funktion i kommunikationsarbetet ska avdelningen bidra till att förvaltningar och bolag kan uppfylla sina verksamhetsmål och fullgöra sina uppdrag.

Kommunikationsavdelningen ska bistå i såväl operativa frågor som kommunicering av material, information, uppdatering av hemsida, informationskampanjer, marknadsföring av events och arrangemang samt mer strategisk kommunikation. Exempel som nämns är tydliggörande av budskap samt insatser för att främja Växjö kommuns arbete med att vara en attraktiv arbetsgivare. Kommunikationschefen uppger att kommunens samtliga varumärken ingår i avdelningens arbete.

Enligt Växjö kommuns kommunikationspolicy<sup>15</sup> ansvarar nämnd och styrelse för vad som ska kommuniceras internt och externt inom sitt verksamhetsområde samt att förvaltningschef och VD har det yttersta ansvaret för att kommunikationen fungerar. Verksamheten ansvarar för sakkunskap, där kommunikatörer vägleder för bästa resultat genom kanalval, budskap med mera.

Precis som inom HR-avdelningen finns uttalade kompetensteam som arbetar mot förvaltningar och bolag utifrån olika kompetensområden såsom grafisk produktion, sociala medier, system, mässor/events, webb, rörligt material, projektledning/utveckling, statistik/uppföljning, press och kris.

Kommunikationsavdelningen består av en övergripande kommunikationschef, samt fem underliggande enheter som arbetar med strategisk och operativ kommunikation. Enheterna omfattar kommunens kontaktcenter, kommunikatörer marknad, kommunikatörer samhällskommunikation, kommunikationsstöd samt servicecenter. Inom avdelningen arbetar kommunikatörer, servicevärdar, administratörer, systemförvaltare, projektledare, turistsamordnare samt kommunvägledare.

Fokusområden framåt är enligt kommunikationschefen att stärka kommunikationsarbetet genom ett "utifrån och in"-perspektiv för att fånga in verksamheternas, invånarnas, företagens och besökarnas behov av kommunikation och strategisk kommunikation. I utvecklingsarbetet ligger även att revidera avdelningens styrdokument så som kommunikationspolicy, varumärkesplattform och visuell manual. Tydliggörande av kommunikationsavdelningens uppdrag, roller och ansvar samt översyn av antalet beställare i förvaltning/bolag lyfts fram som andra utvecklingsområden.

Enligt de intervjuade ska det finnas en utsedd kundansvarig kommunikatör för respektive förvaltning som ska fungera som kontakten in till kommunikationsavdelningen<sup>16</sup>. Vid intervjuer och enkätsvar framgår dock varierade

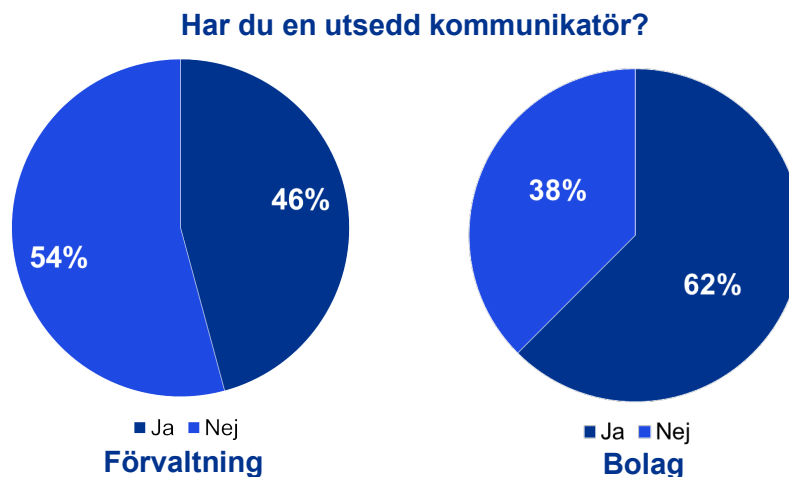
<sup>14</sup> Kommunikationsavdelningens uppdrag, daterad november 2023

<sup>15</sup> Antagen av kommunfullmäktige 2018-11-20 § 296

<sup>16</sup> Förslag ny organisation: HR, ekonomi och kommunikation – 16 oktober 2019, information till KSG och medarbetare



svar huruvida förvaltningar och bolag upplever att de har en utsedd kommunikator. Endast 54% inom **förvaltningarna** upplever att de har en utsedd kommunikator, inom **bolagen** är motsvarande andel 62%.<sup>17</sup>



Generella synpunkter som framförts i enkätsvar från chefer i förvaltning;

- Flertalet av de svarande anger att de inte har en kommunikator men att de önskar att ha en.
- Flertalet av de svarande upplever ansvarsfördelningen som otydlig och vad som ingår i funktionens uppdrag.
- Ett antal av de svarande uppger att de inte vet hur de ska komma i kontakt med avdelningen alternativt inte varit i kontakt med kommunikationsavdelningen alls.

Generella synpunkter som framförts i enkätsvar från chefer i VÖFAB (övriga bolag nyttjar inte den centrala kommunikationsavdelningen);

- Svarande menar att de har låg kännedom kring kommunikationsavdelningens roll och vilket stöd de kan erbjuda.

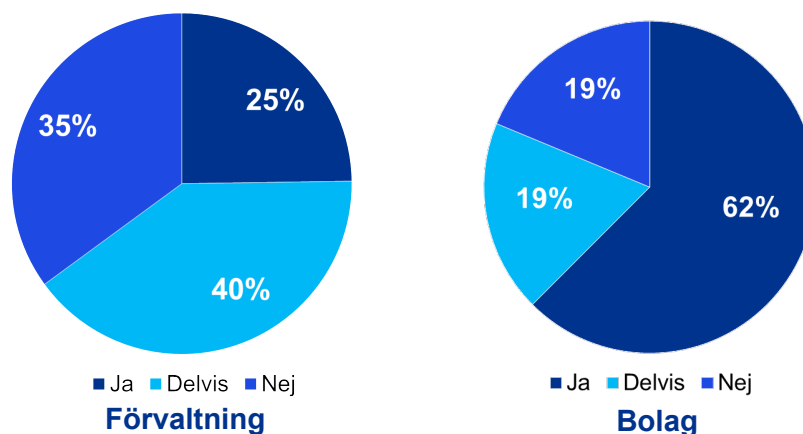
Flertalet av de intervjuade bedömer inte att det är tydligt vilket stöd som kan ges. Andra synpunkter som nämns är hur insatser prioriteras, vem som ansvarar för arbetet och hur vissa insatser ska finansieras, exempelvis om en kommunikationsbyrå tas in. Merparten av intervjuade chefer upplever även att det saknas förståelse för verksamhetens behov kopplat till uppdrag och identifierade utvecklingsområden. Särskilt efterfrågas stöd i det strategiska kommunikationsarbetet. Intervjuade vidhåller dock att det varit en utvecklingsresa då medarbetare och kundansvariga ändrats under tidens gång där ansvar och roller i vissa delar har förtydligats.

<sup>17</sup> Vid genomgång av enkätresultaten nedan måste hänsyn tas till att bolagen inte har nyttjat stödfunktionernas tjänster lika länge som förvaltningarna.

Kommunikationschefen uppger att kommunikationsavdelningen har en ständig dialog med förvaltningarna och VÖFAB där ansvarsområden och kontaktpersoner inom kommunikationsarbetet har tydliggjorts. Enligt uppgift finns även all information presenterad på kommunens intranät. Kommunikatörer deltar enligt kommunikationschefen varje vecka på förvaltningar och VÖFABs verksamhetsmöten och ledningsgruppsmöten för att kartlägga kommunikationsbehoven.

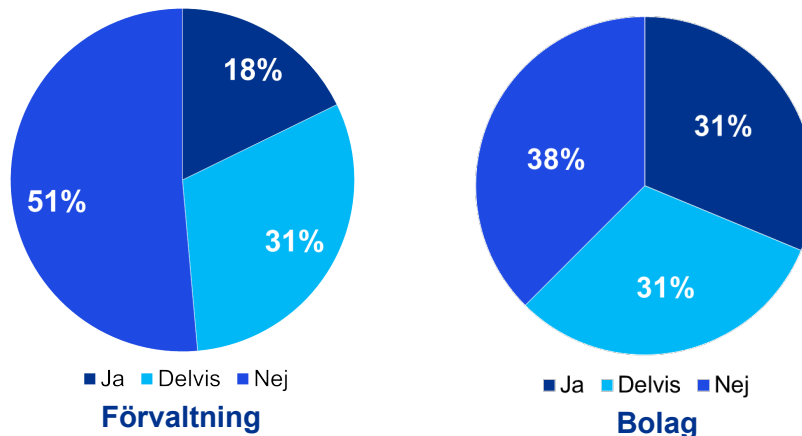
Av enkätsvaren från **förvaltningarna** framgår att majoriteten av de svarande delvis (40%) eller inte alls (35%) upplever att de får tillräckligt med stöd från kommunikationsavdelningen när så efterfrågas. För **bolagen** skiljer det sig åt där 62% (Vidingehem 37%, VÖFAB 25%) upplever att de får tillräckligt med stöd. 19% (avser svar från VÖFAB) upplever att de delvis får stöd alternativt inget alls (19%).

### Får du tillräckligt med stöd från kommunikationsavdelningen när du efterfrågar det?



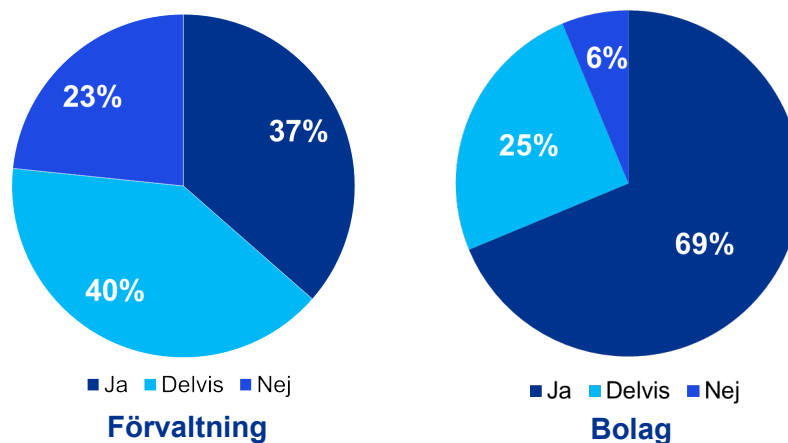
Vad gäller ansvarsfördelningen mellan chef i verksamheten som får kommunikationsstöd och kommunikationsavdelningen är den varierande. 51% inom **förvaltningarna** upplever att den är tydlig, 31% svarar delvis. Inom **bolagen** upplever 38% (Vidingehem) att ansvarsfördelningen är tydlig, 31% (Vidingehem 6%, VÖFAB 25%) uppger delvis.

### Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan dig som chef och kommunikationsavdelningen?



Huruvida svarande upplever att återkoppling ges i ärenden, uppger 37% inom **förvaltningarna** att så sker, 40% uppger delvis. I **bolagen** anger 69% (Vidingehem 38%, VÖFAB 31%) att återkoppling ges, 25% (Vidingehem 6%, VÖFAB 19%) svarar delvis.

### Får du återkoppling i dina ärenden?



#### 3.3.4 Tilldelade resurser utifrån verksamheternas behov

Av intervjuade förvaltningschefer framgår att kommunicerad målsättning inför centraliseringen var att stödet skulle motsvara de stödinsatser som fanns tidigare på förvaltningsnivå. Kvaliteten på stödet skulle bibehållas i kombination med effektiviseringar.

Det har inte genomförts någon dokumenterad analys om nuvarande resurser möter identifierade verksamhetsbehov. Eftersom modellen inte möjliggör nyttjande av fler resurser om så önskas genom köp-sälj förfarande anger de intervjuade att dialog får föras med kommunledning och chefer för stödfunktionerna om resurser inte anses motsvara de behov som finns.

Under intervjuerna framgår att kontakten och samarbetet mellan förvaltningar/bolag och stödfunktioner i många fall är personbunden. Flera relationer från den decentraliserade organisationen lever kvar och har fortsatt in i nuvarande organisation. De förvaltningar som har en utsedd kontaktperson som tidigare varit anställd på förvaltningen upplever att det är enklare att få kontakt och hjälp med frågor än när nya kontaktpersoner tillsätts. För den som kommit ny in i organisationen efter centraliseringen uppges det inte vara lika enkelt att hitta rätt kontaktvägar och vilka rutiner och ansvarsområden som avses. Intervjuade chefer från stödfunktionerna uppger att det har varit varierande i hur trogna förvaltningarna har varit mot fullmäktiges beslut och genomförd förändring genom att efterleva de processer och arbetssätt som förändrats kopplat till centraliseringen.

Vad gäller bolagen förs vid tidpunkten för granskningen dialog om nuvarande resurser är tillräckliga utifrån identifierade behov. Det framförs att det ofta blir dubbelbokningar för utsedda kontaktpersoner mellan bolagen alternativt att de bokas in på andra möten från centralt håll. Det framförs att utvärdering behöver genomföras om stödet till bolagen är rätt dimensionerat, det gäller såväl ekonomi som HR-funktioner.

### 3.3.5 Bedömning

**Vi bedömer att det inte är tillräckligt tydligt definierat vad som innefattas i de tjänster som förvaltningarna och bolagen erhåller. Vi bedömer att erhållna tjänster delvis upplevs motsvara förvaltningarnas och bolagens behov inom de tre områdena.**

**Vi noterar att det skiljer sig åt mellan stödfunktionerna och mellan förvaltning/bolag. Vad gäller bolagen kan det bero på att de inte har tagit del av tjänsterna lika länge som förvaltningarna.**

Vi grundar vår bedömning på att det saknas fastställda uppdrag kring ansvarsområden och arbetssätt som har kommunicerats till förvaltningar och bolag och som uppfattas som tydliga och förankrade. För bolagen saknas avtal för samtliga tjänster. Utifrån intervjuer och enkätsvar noterar vi även att roll- och ansvarsfördelningen mellan verksamhet och stödfunktion upplevs vara otydlig inom vissa delar. Störst avvikelser noteras inom kommunikationsavdelningen där såväl intervjuade som enkätsvar uppger att det är otydligt om det finns en utsedd kontaktperson eller ej samt att ansvar och roller är otydliga. Vi noterar även att det funnits variationer huruvida verksamheterna anpassat sig till förändrad organisation och efterlevt förändrade arbetssätt som kommunicerats i samband med centraliseringen. Detta bedömer vi har försvårat implementering och utveckling av ny organisation.

Av intervjuerna framgår att roller och ansvarsområden inom respektive stödfunktion utarbetats under tidens gång och att vissa delar av stödfunktionerna inom framför allt controlling och HR bedöms fungera väl i praktiken vilket vi bedömer som positivt.

**Genomförda ramjusteringar upplevs delvis motsvara det stöd som förvaltningarna erhåller. Variationer förekommer. Vi bedömer inte att förvaltningarna till fullo förstått innebörden av genomförda ramjusteringar, givet de ytterligare besparingskrav som funnits inom stödfunktionerna och vilka effekter det medfört på erhållna resurser.**

99% respektive 93% av de svarande bedömer att det finns en utsedd kontaktperson inom HR och ekonomi, men enbart 54% inom förvaltningarna och 62% inom bolagen bedömer att det finns en utsedd kommunikatör. I intervjuer och enkätsvar uppges att omorganiseringen medfört ökad administration och att stödprocesser upplevs mer tidskrävande. Huruvida stödet upplevs som tillfredsställande eller ej bedöms i flera fall vara personbundet utifrån tidigare organisation. Sammantaget efterfrågas bättre inblick och förståelse för verksamhetens behov och att det långsiktiga och strategiska arbetet förstärks.

Noterbart är att genomförda ramjusteringar inte inneburit en likvärdig resurstilldelning mellan verksamhet och stödfunktion, utifrån att stödfunktionerna haft fortsatta effektiviseringskrav under perioden 2021–2023. Vi bedömer inte att nämnderna till fullo förstått innebörden av detta utifrån fullmäktiges målsättning och vilka effekter det medfört på de resurser som erhållits efter centraliseringen.

### 3.4 Uppföljning och utvärdering

Det har inte genomförts någon samlad utvärdering av centraliseringen, varken på övergripande nivå eller för respektive stödfunktion.

Inom stödfunktionerna har interna utvärderingar genomförts avseende organisation, arbetsuppgifter och organisering av team och chefsled. Två dokumenterade deluppföljningar har gjorts; en under 2020 i form av workshop kring medarbetarnas upplevelse av omorganiseringen och en 2022 utifrån välfärdsuppdraget kring en effektiv och hållbar koncernsamordning med fokus på HR-avdelningens uppdrag.

Vissa chefer genomför enligt uppgift även löpande uppföljningssamtal med förvaltningschefer och VD:ar för att fånga in synpunkter och områden för förbättringar. Detta har dock inte genomförts systematiskt eller dokumenterats i någon uppföljande analys. Av intervjuade förvaltningschefer och VD:ar efterfrågas uppföljning kring hur såväl chefer som medarbetare uppfattar stödet utifrån behov och verksamhetsspecifika frågor, men även hur kunder inom bolagen upplever att stödet fungerar.

Av intervjuer framgår att effektiviseringar i sig har uppnåtts genom omorganisationen. Effekten vad gäller ökad kvalitet och effektivitet har dock inte utvärderats i form av en formell utvärdering. Merparten av intervjuade förvaltningschefer bedömer inte att målsättningarna kring ökad kvalitet och effektivitet har uppnåtts. Av chefer för stödfunktionerna framgår att det saknas ett fördjupat underlag och analys som visar genomförda effektiviseringar men att detaljbudgeten som fördelats till respektive stödfunktion ger en riktning för uppföljning. Budgeten har enligt uppgift varit i balans sedan 2021 (undantag var ekonomiavdelningen som redovisade ett underskott 2020).

Vissa förvaltningschefer uppger att centraliseringen medfört merkostnader för att utöka resurser inom egen verksamhet, exempelvis administrativt stöd eller verksamhets-/projektcontrollers inom ekonomi. Detta i syfte för att möta ändrade verksamhetsbehov efter stödfunktioner flyttats.

Flertalet upplever att det nära stödet har flyttats långt från verksamheten vilket medfört minskad förståelse för förvaltningarnas och bolagens specifika förutsättningar och behov. Av intervjuerna framgår vidare att vissa verksamheter ibland känner sig bortprioriterade gentemot annan verksamhet där motivering kring prioritering av resurser och uppdrag saknas. Några av de intervjuade lyfter resursbrist inom stödfunktionerna som en orsak till att stödet skiftar. Någon enstaka förvaltningschef uppger att de är nöjda med det stöd som ges och att förvaltningarna behöver förhålla sig och anpassa sin organisation utifrån den förändring som skett.

Av intervjuade chefer för stödfunktionerna framhålls att det jämförande arbetet med att nå ökad kvalitet och effektiviseringar har försvårats på grund av att förvaltningar till viss del har behållit administrativ personal. Förändrade arbetssätt och processer har därmed inte fått det genomslag som målsatts eftersom det enligt uppgift finns personal inom förvaltningarna som stöttat och biträtt chefer och ledning i ett parallellt system utanför stödfunktionerna. Vidare framförs synpunkter från intervjuade chefer från stödfunktionerna på att processen för att utarbeta underlag och analys inför omorganisationen inte har följts upp eller diskuterats på ett systematiskt sätt för att tillvarata erfarenheter.

### 3.4.1 Uppdrag i budget 2024

I Växjö kommuns budget för 2024<sup>18</sup> har kommunfullmäktige antagit ett uppdrag för att styra och stödja för en hållbar utveckling. Uppdraget syftar till att *utvärdera effekterna av genomförda centraliseringar och ge förslag på möjliga decentraliseringar*. Uppdraget antogs med bakgrund av de centraliseringar som gjorts i flera delar av den kommunala verksamheten med syfte att skapa en mer effektiv organisation. Effekterna av dessa beslut ska utvärderas och ge förslag på möjliga decentraliseringar. Utvärderingen ska utföras av kommunstyrelsen och finansieras inom ram<sup>19</sup>.

### 3.4.2 Bedömning

**Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte utvärderat genomförandet och effekterna av omorganisationen.**

**Vi bedömer delvis att intentionerna med omorganiseringen har uppnåtts vad gäller kvalitetsmål som berör samlad kompetens i en organisation med bättre överblick och samordning av gemensamma resurser samt minskad sårbarhet samt arbete utifrån ett mer processororienterat och digitaliserat arbetssätt. Vi bedömer att mål som rör ökad tydlighet både internt och externt, samt bättre stöd och tillgång till verksamheterna och ökad effektivitet och helhetssyn, enbart delvis har uppnåtts.**

---

<sup>18</sup> Antagen 2023-11-21

<sup>19</sup> Växjö kommuns budget 2024

Vi konstaterar att kommunstyrelsen inte genomfört någon utvärdering av effekterna av omorganisationen varken på övergripande nivå eller för respektive stödfunktion. Det saknas även en analys huruvida effektmål kopplat till centraliseringen som helhet och inom respektive stödfunktion har uppnåtts samt vilka kvalitetshöjande insatser som medförts och vilka kostnadsbesparingar som gjorts. Två deluppföljningar har gjorts under 2020 samt 2022, dock bedömer vi inte uppföljningarna som heltäckande. Vi konstaterar vidare att det saknas beslut huruvida hela kommunkoncernen/övriga bolag ska nyttja kommunens centraliserade stödfunktioner.

**Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte följer upp stödfunktionerna avseende kvalitet och kundnöjdhet på ett tillräckligt sätt.**

Vi konstaterar att vissa uppföljningar har genomförts och att samtal förs löpande mellan verksamhet och stödfunktioner för att fånga in synpunkter och områden för förbättringar. Detta har dock inte genomförts systematiskt eller dokumenterats.

### 3.5 Benchmarking och jämförelser med andra kommuner

Av intervjuerna framgår att det inte finns någon formaliserad benchmarking med andra kommuner och/eller regioner kring stödfunktioner. Intervjuade chefer för stödfunktionerna anger dock att löpande uppföljningar görs i dialogform inom ramen för deras nätverk av motsvarande funktioner i andra kommuner, regioner och genom SKR:s chefsnätverk.

Samverkande kommuner som nämns är bland annat Jönköping och Helsingborgs kommuner som båda har centraliserat HR och ekonomi inom förvaltningarna. Andra kommuner som Växjö kommun har jämfört sig med är Kalmar, Karlskrona, Kristianstad, Halmstad, Karlstad och Umeå. Jämförelserna har genomförts genom kontakter via telefon och mejl och finns inte dokumenterade. Växjö kommun har även blivit inbjudna att berätta om sin styrmodell och övergripande organisering hos bland annat Varberg och Värnamo kommuner.

Inom ekonomi har jämförelser gjorts med vissa kommuner avseende exempelvis budgetorganisering och organisering kring finansiering. Inom HR bedrivs benchmarking inom olika områden b.la. inom ramen för SKR:s nätverk och HR-chefsnätverk för länets kommuner, Region Kronoberg och Länsstyrelsen Kronoberg samt 3KHV- HR- nätverk med Kristianstad, Kalmar, Karlskrona, Halmstad, Växjö. I nätverken genomförs benchmarking och erfarenhetsutbyte kopplat till det lokala utvecklingsarbetet i personalpolitiska frågor. Inom kommunikationsavdelningen har benchmark genomförts de senaste två åren där kommuner varit på besök och där avdelningen själv besökt och haft samarbete med andra kommunikationsavdelningar inom kommuner och region samt universitet.

Diskussioner förs med de intervjuade kring jämförelse utifrån olika nyckeltal. Enligt de intervjuade bedöms det vara svårt då redovisning sällan sker på ett likartat sätt och således blir missvisande.

### 3.5.1 Bedömning

**Vår bedömning är att det inte görs en formaliserad benchmarking eller jämförelser med andra kommuner.**

Av granskningen framgår att vissa jämförelser görs med andra kommuner utifrån utarbetade nätverk och funktionsområden. Dock saknas ett formellt samarbete eller benchmarking med andra kommuner. Jämförelserna är inte dokumenterade eller sammanställda i en jämförande analys.

## 4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om de stödfunktioner som togs över av kommunstyrelsen i samband med budgeten 2020 avseende ekonomi, HR och kommunikation, bedrivs ändamålsenligt och effektivt. I granskningen har även ingått att bedöma huruvida de bolag som köper stödfunktions tjänster från Växjö kommun bedrivs ändamålsenligt och effektivt.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens styrning och ledning av de stödfunktioner som togs över centralt i samband med budgeten 2020 inte är ändamålsenlig och effektiv. Vår samlade bedömning är att tjänsterna delvis upplevs som ändamålsenliga av förvaltningar och bolag men att åtgärder kvarstår för att stärka effektiviteten i de tjänster som tillhandahålls. Vi bedömer dock att svaren skiljer sig något utifrån att bolagen inte har tagit del av tjänsterna lika länge som förvaltningarna.**

Det saknas uttalade målsättningar och kvalitetsnivåer av kommunstyrelsen för att mäta effektivitetsmål som uttalats av fullmäktige. Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har genomfört någon systematisk styrning och uppföljning av stödfunktionerna för att tillse att målsättningarna med omorganiseringen har uppnåtts.

Vad gäller de bolag som nyttjar tjänsterna (Vidingehem, VÖFAB och Växjö Linnaeus Science Park) saknas avtal mellan bolagen och kommunen för köp av ekonomi- och kommunikationstjänster. För HR-tjänster finns tecknade avtal för 2023 mellan Vidingehem, VÖFAB och Växjö kommun, dock ej för Växjö Linnaeus Science Park.

Vi konstaterar att flera förbättrande utvecklingsinsatser har skett inom respektive stödfunktion utifrån samordning av kompetens och resurser, mer processorienterat och digitaliserat arbetssätt samt minskad sårbarhet. Vi bedömer dock inte att det är tillräckligt tydligt definierat vad som innefattas i de tjänster som förvaltning/bolag erhåller. Vi grundar vår bedömning på att det saknas fastställda uppdrag kring ansvarsområden och arbetssätt som har kommunicerats till förvaltningar och bolag och som uppfattas som tydliga och förankrade. Roll- och ansvarsfördelningen mellan verksamhet och stödfunktion bedöms även inom vissa processer och stödfunktioner vara otydlig.

Det förekommer olika upplevelser huruvida genomförda ramjusteringar motsvarar det stöd som förvaltningarna erhåller. Det som försvårar jämförelsen är att genomförda ramjusteringar inte inneburit en likvärdig resurstilldelning mellan verksamhet och stödfunktion, eftersom stödfunktionerna haft fortsatta effektiviseringskrav under perioden 2021–2023.



2024-02-15

Vi konstaterar att kommunstyrelsen inte genomfört någon utvärdering av genomförandet och effekterna av omorganisationen. Det genomförs ingen systematiserad benchmarking eller jämförelser med andra kommuner.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det saknats ett tydligt ägarskap och implementering av centraliseringen från kommunstyrelsen och ner i nämnder/bolag. Det gäller såväl utifrån kommunstyrelsens ledande och samordnande roll där det saknats en tydlig politisk styrning och ledning för att tillse att centraliseringen genomförs så som avsett samt tydliggörande av eventuella målkonflikter mellan övergripande stödfunktioner och verksamhet. Likaså bedömer vi inte att nämnderna tagit fullt ägandeskap ner i verksamheterna för att tillse att beslutet om centraliseringen efterlevs. Utifrån fullmäktiges beslut om centraliseringen ser vi det som viktigt att styrelse och nämnder säkerställer att uppdraget och intentionerna med omorganiseringen uppfylls.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att ansvarsområden och uppdrag för respektive stödfunktion samt roll- och ansvarsfördelning mellan verksamhet och stödfunktion, tydliggörs och förankras i organisationen.
- Tillse att avtal tecknas för samtliga tjänster som köps av bolagen från Växjö kommun som tydliggör gränsdragningar, omfattning av resurser och kostnadsnivå.
- Inrätta forum för löpande uppföljning av stödfunktionerna avseende kvalitet och nöjdhet i syfte att stärka kommunikationen kring roller och uppdrag samt fånga in förbättringsområden.
- Genomföra en samlad utvärdering av centraliseringen i syfte att identifiera fortsatta behov av åtgärder för att uppnå angivna effektiviserings- och samordningsvinster med centraliseringen.
- Utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt vidta åtgärder för att stärka samverkan mellan stödfunktionerna å ena sidan och nämnderna/bolagen å andra samt skapa en gemensam riktning och målsättning för den fortsatta organisationen utifrån ett koncepttänk.
- Verka för systematiserad benchmarking och jämförelser med andra kommuner för att identifiera lämpliga områden för erfarenhetsutbyte och jämförelse av nyckeltal.



**Växjö kommun**  
Granskning av stödfunktioner

2024-02-15

Datum som ovan

KPMG AB

Ida Brorsson  
*Certifierad kommunal revisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

**Pontus Berglund**  
IT-chef

Kommunstyrelsen

## **Finansdepartementets remiss av Slutbetänkande En reform för datadelning (SOU 2023:96)**

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen tillstyrker förslagen i betänkandet med kommentarerna:

- En effektiv datadelning är en viktig förutsättning för effektivare arbetssätt med stöd av digitalisering.
- Värdet av standarder uppstår när de används brett vilket kräver kravställning att de ska användas. Ett bemyndigande för DIGG att föreskriva nationella standarder är därför positivt.
- Ett förmyndande för en myndighet att ställa krav på tvingande nationella standarder medför dock konsekvenser för kommuner. Nya standarder innebär kostnader och resurser som behöver läggas på anpassningar till nya standarder. Vad som omfattas av ett sådant förmyndande måste därför vara tydligt formulerat och initiativ till nya standarder kräver en god framförhållning.
- Anpassningskostnader och ledtid för implementering riskerar att medföra långa implementeringstider för nya standarder. Finansiellt stöd för implementering i kommuner bör övervägas för att öka enhetligt nyttjande och korta implementeringstid så att nyttorna av nationella standarder kan realiseras snabbare.

### **Bakgrund**

Utredningen *En reform för datadelning* leds av Finansdepartementet och har som syfte att lämna förslag på hur nationella standarder kan öka delning av information som del av ett mer digitalt Sverige. Denna skrivelse avser slutbetänkandet.

### **Sammanfattning**

Utredningen föreslår en ny lagstiftning som reglerar datadelning i offentlig förvaltning. En myndighet, DIGG, ges mandat att föreskriva standarder som blir tvingande för berörda aktörer att implementera.

Förslagen i utredningen skapar förutsättningar för ett mer effektivt informationsutbyte och bör leda till positiva nyttoeffekter på sikt. För varje ny standard som ska implementeras tillkommer dock en insats och anpassningskostnad. Nationellt stöd i form av finansiering och kompetens kan minska effekterna och skynda på implementeringen. Det

går ej i dagsläget att uppskatta omfattningen av den anpassning som behöver göras då det saknas underlag på den punkten.

### **Bedömning**

En ökad möjlighet till delning av information är positivt. Det är en förutsättning för effektiva processer där interoperabilitet, alltså förmågan att utbyta information, underlättas genom standarder som beskriver information på ett sätt att den tolkas lika av alla parter.

Det finns många användningsfall där standarder kan skapa nytta för en kommun. Det kan exempelvis handlas om möjligheten att dela information i en process mellan olika aktörer, utvecklingen av AI, eller en förenklad inrapportering. Standarder minskar också risken för inlåsnings effekter och ligger därmed i linje med kommunens arbete med information som en öppen tillgång. Men en standard skapar bara värde om alla inblandade följer samma standard. Utredning förslår därför en ny lagstiftning; *lagen om den offentliga förvaltningens interoperabilitet*.

Myndigheten för digital förvaltning, DIGG, föreslås ansvara för de lösningar som krävs för en interoperabel offentlig förvaltning och ges en rätt att föreskriva om dessa så att de blir tvingande. Det etableras alltså en nationell styrning av de standarder som reglerar datadelning inom offentlig förvaltning, vilket idag saknas.

Från en kommuns perspektiv innebär detta att implementering av lösningar som idag är frivilliga blir tvingande. Att standarder blir tvingande är dock enda möjligheten att nå effekterna man vill uppnå. Men det kommer också med ett ansvar då beslut om nya standarder får konsekvenser för kommuner och dess systemleverantörer. Anpassning till standarder kan innebära förhållandevis stora förändringar. Förändringarna driver anpassningskostnader och kräver även resurser i form av tid. Det går ej att utifrån underlaget ta ställning till omfattning av sådana anpassningskostnader då de ej framgår vilka standarder som är aktuella att implementeras.

Det är centralt att det finns en god framförhållning i arbetet med standarder. Kommuner behöver ges goda förutsättningar att anpassa sig. Det är även viktigt att arbetet med nya standarder fokuseras på rätt standarder så att förväntade nyttoeffekterna kan uppstå och att det finns en tydlig motivation till varför en viss standard ska implementeras av den verksamhet som berörs.

Implementering av nya standarder och den anpassning som krävs riskerar att innebära långa ledtider. Detta kan vara problematiskt vid implementering för de olika påverkade aktörerna att förhålla sig till, och målsättningen att offentlig förvaltnings mest angelägna datadelning ska vara fullt interoperabel 2030 blir svår att nå. Att implementera kräver kompetens i kommunerna, och resurstilldelning blir beroende av

kommunernas budgetprocess. När kommunerna åläggs att implementera en ny standard kan riktad finansiering och stöd i form av exempelvis kompetens underlätta implementeringen och därmed korta ledtiden innan nyttoeffekterna kan börja hämtas hem. Sett till målsättningen bör sådant stöd övervägas.

Olika kommuner kommer ha olika svårt att anpassa sig. Mycket arbete kommer drivas av systemleverantörer av de verksamhetssystem som påverkas. Men även andra anpassningar kan behöva göras. Här står Växjö kommun relativt väl rustade med den kompetens och förmåga till integration som byggts upp i vår organisation.

### Konsekvensanalys

Ekonomiska konsekvenser	
Total kostnad (tkr)	Ja, men kan ej överblickas i dagsläget.
Finansiering inom ram (ja/nej/inte tillämpligt), ange det som saknar finansiering	Inte tillämpligt.
Påverkar följande nämnder/bolags kostnader	Förvaltningar och bolag som omfattas av de standarder som ska implementeras. Går ej att överblicka idag.

Eftersom det är oklart vilka konkreta standarder som kan komma att behöva implementeras går det heller inte att förutspå eventuella konsekvenser annat än att konstatera att varje standard driver någon form av anpassningskostnad.

Konsekvenser för ett hållbart samhälle	
Påverkan på miljön (ja/inte tillämpligt)	ja
Påverkan på mångfald (ja/inte tillämpligt)	ja
Påverkan på folkhälsa (ja/inte tillämpligt)	ja
Påverkan på tillgänglighet (ja/inte tillämpligt)	ja
Påverkan på barn (ja/inte tillämpligt)	Inte tillämpligt

En effektivare datadelning kan påverka samtliga områden i Hållbara Växjö 2030 positivt. Det går dock inte att överblicka mer ingående i dagsläget.

### **Implementering och uppföljning**

Ej tillämbart.

### **Beslutsunderlag**

En reform för datadelning, SOU 2023:96

### **Beslutet skickas till**

*För åtgärd*

"[Skriv text här]"

*För kännedom*

"[Skriv text här]"

Catharina Rydberg-Lilja  
Kommunchef

Pontus Berglund  
IT-chef

**Från:** Maria Solberg <maria.solberg@regeringskansliet.se> för FI OFA DOF Remisser <fi.ofa.dof.remisser@regeringskansliet.se>  
**Skickat:** den 2 februari 2024 14:54  
**Till:** Maria Solberg  
**Kopia:** betankande@elanders.com  
**Ämne:** Remiss av SOU 2023:96 En reform för datadelning - Svar senast 3/5 2024  
**Bifogade filer:** Remissmissiv En reform för datadelning 2023\_96.pdf

Du får inte e-post ofta från [fi.ofa.dof.remisser@regeringskansliet.se](mailto:fi.ofa.dof.remisser@regeringskansliet.se). [Se varför det här är viktigt.](#)

**Observera** att det här mejlet har sitt ursprung utanför kommunkoncernen.  
Var försiktig! Klicka inte på länkar eller bifogade filer om du inte känner till avsändaren eller väntar dig mejlet.

SOU 2023:96 [En reform för datadelning](#)

## Slutbetänkande "En reform för datadelning" (SOU 2023:96)

### Remissinstanser

1. Alvesta kommun
2. Aneby kommun
3. Arbetsförmedlingen
4. Arbetsgivarverket
5. Arbetsmiljöverket
6. Arjeplogs kommun
7. Arkeion
8. Arvika kommun
9. Blekinge tekniska högskola
10. Bolagsverket
11. Borås kommun
12. Boverket
13. Brottsförebyggande rådet
14. Brottsoffermyndigheten
15. Centrala studiestödsnämnden
16. Domstolsverket
17. E-hälsomyndigheten
18. Ekobrottsmyndigheten
19. Ekonomistyrningsverket
20. Enköpings kommun

21. Fagersta kommun
22. Falkenbergs kommun
23. Falu kommun
24. Finansinspektionen
25. Folkhälsomyndigheten
26. Färgelanda kommun
27. Försvarets radioanstalt
28. Försvarmakten
29. Försäkringskassan
30. Gagnefs kommun
31. Gävle kommun
32. Göteborgs kommun
33. Havs- och vattenmyndigheten
34. Huddinge kommun
35. Härjedalens kommun
36. IIS – Internetstiftelsen i Sverige
37. Inera AB
38. Inspektionen för vård och omsorg
39. Integritetsskyddsmyndigheten
40. Jordbruksverket
41. Jönköpings kommun
42. Kalmar kommun
43. Kammarkollegiet
44. Karlskrona kommun
45. Knivsta kommun
46. Kommerskollegium
47. Kriminalvården
48. Kronofogdemyndigheten
49. Kungl. biblioteket
50. Kungl. Tekniska högskolan
51. Kustbevakningen
52. Lantmäteriet
53. Ljusnarsbergs kommun
54. Lunds universitet
55. Lycksele kommun
56. Läkemedelsverket



57. Länsstyrelsen i Uppsala län
58. Länsstyrelsen i Västmanlands län
59. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
60. Malmö kommun
61. Migrationsverket
62. Myndigheten för digital förvaltning
63. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
64. Nordanstigs kommun
65. Pensionsmyndigheten
66. Piteå kommun
67. Polismyndigheten
68. Post- och telestyrelsen
69. Region Kalmar län
70. Region Stockholm
71. Region Värmland
72. Region Västernorrland
73. Research Institutes of Sweden
74. Riksarkivet
75. Rättsmedicinalverket
76. Simrishamns kommun
77. Skatteverket
78. Skellefteå kommun
79. Skogsstyrelsen
80. Socialstyrelsen
81. Statens servicecenter
82. Statens skolverk
83. Statens tjänstepensionsverk
84. Statens veterinärmedicinska anstalt
85. Statistiska centralbyrån
86. Statskontoret
87. Stockholms kommun
88. Svenska institutet för standarder (SIS)
89. Svenskt Näringsliv
90. Sveriges Kommuner och Regioner
91. Swedac
92. Säffle kommun

93. Säkerhets- och försvarsföretagen
94. Säkerhetspolisen
95. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket
96. TechSverige
97. Teknikföretagen
98. Tillväxtverket
99. Torsås kommun
100. Trafikverket
101. Transportstyrelsen
102. Tullverket
103. Upphandlingsmyndigheten
104. Utbetalningsmyndigheten
105. Universitets- och högskolerådet
106. Valdemarsviks kommun
107. Varbergs kommun
108. Verket för innovationssystem (Vinnova)
109. Vetenskapsrådet
110. Vingåkers kommun
111. Västerås kommun
112. Västra Götalandsregionen
113. Växjö kommun
114. Åklagarmyndigheten
115. Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 3 maj 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till [fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se) och med kopia till [fi.ofa.dof.remissor@regeringskansliet.se](mailto:fi.ofa.dof.remissor@regeringskansliet.se). Ange diarienummer Fi2024/00259 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

**Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Johan Ndure  
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: [betankande@elanders.com](mailto:betankande@elanders.com)



Finansdepartementet

Slutbetänkande En reform för datadelning (SOU 2023:96)

Remissinstanser

1. Alvesta kommun
2. Aneby kommun
3. Arbetsförmedlingen
4. Arbetsgivarverket
5. Arbetsmiljöverket
6. Arjeplogs kommun
7. Arkeion
8. Arvika kommun
9. Blekinge tekniska högskola
10. Bolagsverket
11. Borås kommun
12. Boverket
13. Brottsförebyggande rådet
14. Brottsoffermyndigheten
15. Centrala studiestödsnämnden
16. Domstolsverket
17. E-hälsomyndigheten
18. Ekobrottsmyndigheten
19. Ekonomistyrningsverket
20. Enköpings kommun

21. Fagersta kommun
22. Falkenbergs kommun
23. Falu kommun
24. Finansinspektionen
25. Folkhälsomyndigheten
26. Färgelanda kommun
27. Försvarets radioanstalt
28. Försvarsmakten
29. Försäkringskassan
30. Gagnefs kommun
31. Gävle kommun
32. Göteborgs kommun
33. Havs- och vattenmyndigheten
34. Huddinge kommun
35. Härjedalens kommun
36. IIS – Internetstiftelsen i Sverige
37. Inera AB
38. Inspektionen för vård och omsorg
39. Integritetsskyddsmyndigheten
40. Jordbruksverket
41. Jönköpings kommun
42. Kalmar kommun
43. Kammarkollegiet
44. Karlskrona kommun
45. Knivsta kommun
46. Kommerskollegium
47. Kriminalvården
48. Kronofogdemyndigheten
49. Kungl. biblioteket
50. Kungl. Tekniska högskolan

51. Kustbevakningen
52. Lantmäteriet
53. Ljusnarsbergs kommun
54. Lunds universitet
55. Lycksele kommun
56. Läke medelsverket
57. Länsstyrelsen i Uppsala län
58. Länsstyrelsen i Västmanlands län
59. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
60. Malmö kommun
61. Migrationsverket
62. Myndigheten för digital förvaltning
63. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
64. Nordanstigs kommun
65. Pensionsmyndigheten
66. Piteå kommun
67. Polismyndigheten
68. Post- och telestyrelsen
69. Region Kalmar län
70. Region Stockholm
71. Region Värmland
72. Region Västernorrland
73. Research Institutes of Sweden
74. Riksarkivet
75. Rättsmedicinalverket
76. Simrishamns kommun
77. Skatteverket
78. Skellefteå kommun
79. Skogsstyrelsen
80. Socialstyrelsen

81. Statens servicecenter
82. Statens skolverk
83. Statens tjänstepensionsverk
84. Statens veterinärmedicinska anstalt
85. Statistiska centralbyrån
86. Statskontoret
87. Stockholms kommun
88. Svenska institutet för standarder (SIS)
89. Svenskt Näringsliv
90. Sveriges Kommuner och Regioner
91. Swedac
92. Säfte kommun
93. Säkerhets- och försvarsföretagen
94. Säkerhetspolisen
95. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket
96. TechSverige
97. Teknikföretagen
98. Tillväxtverket
99. Torsås kommun
100. Trafikverket
101. Transportstyrelsen
102. Tullverket
103. Upphandlingsmyndigheten
104. Utbetalningsmyndigheten
105. Universitets- och högskolerådet
106. Valdemarsviks kommun
107. Varbergs kommun
108. Verket för innovationssystem (Vinnova)
109. Vetenskapsrådet
110. Vingåkers kommun

111. Västerås kommun
112. Västra Götalandsregionen
113. Växjö kommun
114. Åklagarmyndigheten
115. Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 3 maj 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till [fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se) och med kopia till [fi.ofa.dof.remissor@regeringskansliet.se](mailto:fi.ofa.dof.remissor@regeringskansliet.se). Ange diarienummer Fi2024/00259 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

**Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).



Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Johan Ndure  
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: [betankande@elanders.com](mailto:betankande@elanders.com)

# En reform för datadelning

*Betänkande av Utredningen om  
interoperabilitet vid datadelning*

*Stockholm 2023*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2023:96**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0810-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0811-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Erik Slottner

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 att uppdra åt en särskild utredare att analysera befintlig styrning och reglering av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer. Utredaren ska utifrån analysen föreslå om och hur styrning och reglering av interoperabilitet bör och kan utvecklas.

Som särskild utredare förordnades från och med den 15 september 2022 rättschefen Erik Janzon.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 15 september 2022 verksjuristen, numera rättssakkunnig, Wenche Skoglund. Som utredningssekreterare anställdes från och med den 15 september 2022 juristen Eva Maria Lennartsson Broberg och verksjuristen Philip Levin. Eva Maria Lennartsson Broberg avslutade sitt arbete i utredningen den 31 maj 2023. Som utredningssekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 juni 2023 juristen Mathea Franzén.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 15 september 2022 verksamhetsstrategen Helena Andersson (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), utredaren Hanna André (Statskontoret), verksamhetsutvecklaren Beatrice Bengtsson (Försäkringskassan), integrationsarkitekten Raul Berrio Garcia (Västra Götalandsregionen), kanslirådet Johanna Edner (Finansdepartementet), juristen Carola Ekblad (Svenskt näringsliv), dataarkitekten Mattias Ekhem (Myndigheten för digital förvaltning), säkerhetsexperten Anne-Marie Eklund Löwinder (Amelsec), ämnesrådet Magnus Enzell (Finansdepartementet), juristen Tove Korske (Lantmäteriet), verkställande direktören Christian Landgren (Iteam), departementssekreteraren Omid Mavadati (Socialdepartementet), kanslirådet Fredrik Sandberg (Näringsdepartementet), rättsliga experten Gunnar Svensson (Skatteverket) och strategiska informationsarkitekten Marie Westberg (Försvarsmakten).

Som experter att biträda utredningen förordnades den 22 november 2022 departementssekreteraren Anna Renman (Finansdepartementet) och den 2 oktober 2023 utredaren Rodabe Alavi (E-hälsomyndigheten).

Utredningen, som har tagit sig namnet Utredningen om interoperabilitet vid datadelning, redogör för uppdraget med användande av vi-form även om det inte funnits fullständig samsyn i alla delar.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *En reform för datadelning* (SOU 2023:96). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i december 2023.

Erik Janzon

/Wenche Skoglund  
Mathea Franzén  
Philip Levin

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Summary</b> .....	<b>23</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>31</b>
1.1 Förslag till lag (202X:000) om den offentliga förvaltningens interoperabilitet .....	31
1.2 Förslag till förordning (202X:000) om den offentliga förvaltningens interoperabilitet .....	33
1.3 Förslag till förordning (202X:000) om ändring i förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning .....	34
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>35</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	35
2.2 Utredningens arbete .....	36
2.3 Utgångspunkter för utredningens arbete och avgränsningar.....	37
2.3.1 <i>Hur</i> data ska delas.....	37
2.4 Centrala begrepp.....	37
2.4.1 Interoperabilitet.....	38
2.4.2 Datadelning.....	41
2.4.3 Offentlig förvaltning.....	42
2.4.4 Sektorer och sektorsspecifik styrning.....	44
2.5 Betänkandets disposition.....	45

<b>3</b>	<b>En effektivare offentlig förvaltning kräver interoperabilitet</b> .....	<b>47</b>
3.1	Förvaltnings- och digitaliseringspolitikens mål.....	47
3.1.1	Målet för den statliga förvaltningspolitiken .....	47
3.1.2	Målet för digitaliseringspolitiken .....	48
3.1.3	Andra politikområden .....	50
3.2	Behov av bättre interoperabilitet har identifierats tidigare .....	50
3.2.1	Förvaltningen har inte styrts genom tydliga krav .....	54
3.3	EU:s mål och prioriteringar .....	55
3.3.1	Det digitala decenniet .....	56
3.3.2	Digitala rättigheter och principer.....	57
3.3.3	En EU-strategi för data och gemensamma europeiska dataområden .....	58
3.4	Målen och utvecklingen föranleder behov av interoperabilitet.....	59
<b>4</b>	<b>Interoperabilitet vid datadelning</b> .....	<b>61</b>
4.1	Inledning .....	61
4.2	Nyttor med interoperabilitet och datadelning .....	61
4.2.1	Förmåga att möta kommande kriser.....	63
4.2.2	Förmåga att hantera komplexa, sektorsövergripande samhällsutmaningar.....	66
4.2.3	Effektivisera och förenkla medborgares möte med den offentliga förvaltningen .....	68
4.2.4	Effektivisera kärnverksamheterna i offentlig förvaltning .....	71
4.2.5	Möjliggöra kunskapsbaserad förvaltning.....	75
4.2.6	Möjliggöra ökat vidareutnyttjande av data från den offentliga förvaltningen.....	76
4.2.7	Möjliggöra regeringens uppsatta mål med digitaliseringen .....	76

4.3	Utmaningar och hinder för interoperabilitet .....	77
4.3.1	Utmaningar av allmän karaktär.....	79
4.3.2	Utmaningar kopplade till rättslig interoperabilitet .....	82
4.3.3	Utmaningar kopplade till organisatorisk interoperabilitet .....	83
4.3.4	Utmaningar kopplade till semantisk interoperabilitet .....	84
4.3.5	Utmaningar kopplade till teknisk interoperabilitet .....	85
4.3.6	Utmaningar kopplade till säkerhet .....	91
4.4	Exempel på lösningar för interoperabilitet.....	91
4.4.1	Ramverk som utgångspunkter för interoperabilitet .....	92
4.4.2	Informationsmodeller .....	96
4.4.3	Autentisering, auktorisation och behörigheter .....	98
4.4.4	Specifikation för metadata .....	99
4.4.5	Vokabulärer, taxonomier och begreppsmodeller .....	100
4.4.6	Vägledningar om informationshantering.....	101
4.4.7	Öppen källkod .....	101
4.4.8	Specifikationer för informationsutbyte .....	102
4.4.9	API:er.....	102
4.5	Bristande interoperabilitet står i vägen för datadelning.....	103
<b>5</b>	<b>Förutsättningar för författningsstyrning .....</b>	<b>105</b>
5.1	Inledning.....	105
5.2	Normgivning .....	105
5.2.1	Restkompetensen .....	106
5.2.2	Föreskriftsrätt, myndigheters självständighet och kommunal självstyrelse .....	107
5.2.3	Regeringens möjligheter att styra statliga myndigheter .....	108
5.3	Styrningen ska vara förenlig med EU-rätten.....	108



<b>6</b>	<b>Styrning av datadelning och interoperabilitet .....</b>	<b>113</b>
6.1	Inledning .....	113
6.2	Författningsreglerad styrning om datadelning .....	113
6.2.1	Övergripande styrning av nationell interoperabilitet saknas .....	113
6.2.2	Exempel på interoperabilitetsstyrning genom myndighetsföreskrifter .....	116
6.3	Samverkan och samarbeten om datadelning inom offentlig förvaltning .....	118
6.3.1	Myndighetssamverkan om datadelning .....	118
6.3.2	Regeringsuppdrag om datadelning .....	120
6.4	Framväxten av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen – Ena .....	120
6.4.1	Uppdraget om säker och effektiv tillgång till grunddata .....	121
6.4.2	Redovisning av uppdraget om tillgång till grunddata .....	122
6.4.3	Uppdraget om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn .....	123
6.4.4	Redovisning av uppdraget om informationsutbyte .....	124
6.4.5	Uppdrag om ett nationellt ramverk för grunddata .....	125
6.4.6	Delredovisningar av uppdraget om nationellt ramverk för grunddata .....	126
6.4.7	Uppdraget om en digital infrastruktur för informationsutbyte .....	128
6.4.8	Delredovisningar av uppdraget om en digital infrastruktur för informationsutbyte .....	129
6.4.9	Slutredovisning av uppdragen om grunddata och en digital infrastruktur .....	130
6.4.10	Uppdrag att fortsätta etableringen av en digital infrastruktur .....	130
6.4.11	Slutredovisning av uppdrag att fortsätta etableringen av en digital infrastruktur .....	131

6.4.12	Roller och styrning inom Ena.....	132
6.4.13	Reflektioner avseende styrningen av Ena .....	135
6.5	Myndighetens för digital förvaltning uppdrag .....	137
6.5.1	Diggs roll avseende vidareutnyttjande av data från den offentliga sektorn.....	138
6.6	Olika styrningsverktyg inom sektorerna .....	139
6.7	EU:s styrning av interoperabilitet .....	142
6.7.1	Inledning .....	142
6.7.2	Det europeiska ramverket för interoperabilitet... ..	142
6.7.3	Mot ett EU-gemensamt, bindande regelverk om interoperabilitet.....	143
6.7.4	Förslag till Interoperabilitetsförordning.....	144
6.7.5	Öppna data-direktivet och det svenska genomförandet.....	149
6.7.6	Dataförvaltningsförordningen.....	152
6.7.7	Inspire-direktivet och det svenska genomförandet.....	156
6.7.8	Den föreslagna dataförordningen.....	157
6.8	Slutsatser om styrning av interoperabilitet .....	158
<b>7</b>	<b>Informationssäkerhet vid ökad datadelning .....</b>	<b>161</b>
7.1	Vikten av säkerhet vid datadelning .....	161
7.1.1	Inledning .....	161
7.1.2	EU-reglering med krav på säkerhet.....	162
7.1.3	Krav på statliga myndigheters beredskap.....	164
7.1.4	Säkerhetsskydd .....	165
7.2	Säkerhetsaspekter vid ökad datadelning .....	166
7.3	Förvaltningsgemensamma informationsmodeller .....	167
7.4	Krav på informationsklassning.....	169
7.5	Ömsesidig tillit – koordinerade skydds nivåer.....	170

<b>8</b>	<b>Internationell utblick.....</b>	<b>173</b>
8.1	Styrning och organisering av interoperabilitet vid datadelning i Finland .....	173
8.1.1	Lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen .....	174
8.1.2	Lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster .....	177
8.1.3	Informationshanteringsnämnden.....	177
8.1.4	Informationshanteringskartan för den offentliga förvaltningen .....	179
8.1.5	Interoperabilitetsplattformen.....	180
8.2	Styrning och organisering av interoperabilitet i Norge.....	181
8.2.1	Digitaliseringsdirektoratet och ramverket för digitalt samarbete .....	183
8.2.2	Ekosystem för sammanhållna (sömlösa) tjänster .....	184
8.2.3	Felles datakatalog och Altinn.....	185
8.3	Styrning och organisering av interoperabilitet i Danmark.....	186
8.3.1	Digitaliseringsstyrelsen.....	186
8.3.2	Datavejviser .....	187
8.3.3	Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur .....	188
8.4	Styrning och organisering av interoperabilitet i Frankrike .....	189
8.4.1	Rättslig reglering om interoperabilitet .....	189
8.4.2	Initiativ för enklare datadelning i Frankrike .....	190
8.5	Styrning och organisering av interoperabilitet i Estland....	190
8.6	Internationella jämförelser.....	192
8.7	Slutsatser .....	193

<b>9</b>	<b>Utredningens förslag</b> .....	<b>197</b>
9.1	Det krävs mer och tydligare styrning av interoperabilitet .....	197
9.2	En reform för att uppnå interoperabilitet vid datadelning .....	199
9.3	Politiskt mål: Den offentliga förvaltningen ska vara fullt interoperabel .....	200
9.4	En ny lag för att styra den offentliga förvaltningens interoperabilitet.....	201
9.4.1	Lagen ska tillämpas av offentlig förvaltning .....	203
9.4.2	Lagens avgränsning mot andra författningar .....	207
9.5	Vissa definitioner ska föras in i lagen .....	211
9.5.1	En definition av data.....	211
9.5.2	Datadelning .....	212
9.5.3	Interoperabilitet vid datadelning .....	215
9.5.4	Interoperabilitetslösningar.....	216
9.5.5	Nationella interoperabilitetslösningar.....	218
9.6	Styrning av interoperabilitet vid datadelning .....	220
9.6.1	Nationella interoperabilitetslösningar ska användas vid datadelning .....	220
9.6.2	Bemyndigande att meddela föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar.....	228
9.7	Hur styrningen ska utformas och organiseras .....	229
9.7.1	Digg ska ta fram nationella interoperabilitetslösningar i samarbete .....	233
9.7.2	Digg ska analysera nyttor och kostnader med nationella interoperabilitetslösningar.....	239
9.7.3	Digg får meddela föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar .....	240
9.7.4	Digg ska stödja den offentliga förvaltningen.....	242
9.7.5	Digg ska delta i europeiskt arbete för interoperabilitet .....	243
9.7.6	Digg ska årligen rapportera om utvecklingen av interoperabilitet.....	245

9.8	Inget behov av sanktioner i dagsläget.....	245
9.9	Styrning inom sektorer eller områden bör ske genom speciallagstiftning .....	246
9.10	Informationssäkerhet vid ökad datadelning – koordinerade skyddsnivåer?.....	250
9.11	Behov av fortsatt utredning .....	253
9.11.1	Sektorspecifik styrning av interoperabilitet vid datadelning.....	253
9.11.2	Registerförfattningar och offentlighets- och sekretesslagen .....	253
9.11.3	Obligatorisk användning av tjänster .....	254
9.11.4	Privata aktörer .....	256
<b>10</b>	<b>Ikraftträdande .....</b>	<b>257</b>
<b>11</b>	<b>Konsekvenser av utredningens förslag .....</b>	<b>259</b>
11.1	Våra förslag skapar förutsättningar för styrning .....	259
11.2	Konsekvenser av utebliven styrning (nollalternativet) .....	262
11.3	Konsekvenser i form av nyttor .....	263
11.4	Konsekvenser i form av kostnader .....	269
11.4.1	Kostnader för användning av nationella interoperabilitetslösningar.....	269
11.4.2	Digg ska utreda kostnader som följer av nationella interoperabilitetslösningar .....	271
11.4.3	Hur kan ökade kostnader finansieras?.....	272
11.5	Konsekvenser för kommuner och regioner .....	273
11.5.1	Nyttor för kommuner och regioner .....	273
11.5.2	Kostnader för kommuner och regioner .....	276
11.5.3	Den kommunala självstyrelsen.....	278
11.5.4	Finansiering för kommuner och regioner .....	279
11.6	Konsekvenser för företag.....	286
11.7	Konsekvenser för sysselsättningen.....	287

11.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor.....	288
11.9	Konsekvenser för att nå de integrationspolitiska målen.....	289
11.10	Konsekvenser för brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete .....	289
11.11	Konsekvenser för den personliga integriteten .....	289
11.12	Förslagets överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen .....	291
11.13	Konsekvenser för Digg.....	292
11.14	Konsekvenser för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	293
<b>12</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>295</b>
12.1	Förslaget till lag om den offentliga förvaltningens interoperabilitet.....	295
<b>Bilaga</b>		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:118 .....	301



# Sammanfattning

## Inledning

Sverige har sedan lång tid tillbaka haft som ambition att vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Datadelning inom och med den offentliga förvaltningen spelar en central roll i att leva upp till målen för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Målen kan inte nås utan bättre förutsättningar än i dag för interoperabilitet vid datadelning. Dagens brister i interoperabiliteten försvårar – och hindrar i vissa fall – datadelning inom offentlig förvaltning och med externa aktörer. Den datadelning som sker inom och med offentlig förvaltning är inte tillräckligt interoperabel, likartad eller effektiv för att leva upp till kommande krav från EU eller för att realisera nyttor med datadelning. I vissa fall är datadelningen så olikartad att manuell hantering krävs och det leder bl.a. till en sämre datakvalitet, spårbarhet och riktighet.

Sammantaget leder bristerna till att de nyttor som datadelningen kan ge inte realiseras och att digitaliseringen av offentlig förvaltning bromsas. Det finns stora nyttor för individer och offentlig förvaltning med interoperabilitet vid datadelning, såsom ett förbättrat informationsutbyte mellan myndigheter, bättre service för enskilda, en högre tillgänglighet, delaktighet, datakvalitet, effektivitet och tillit. Interoperabiliteten har också stor betydelse för samhällets innovation och ger s.k. nätverkseffekter.

Offentlig förvaltnings förmåga att möta vår tids stora utmaningar avseende brottsbekämpning, klimatförändringar, pandemier, energiförsörjning och bättre medborgarservice kan bara säkerställas med hjälp av data som kan delas inom och med förvaltningen. När interoperabiliteten brister blir utmaningarna mycket svårare att hantera.

Den offentliga förvaltningens datadelning sker i dag utifrån så olika förutsättningar att det krävs en tydlig och sammanhållen styrning i



form av ett nytt regelverk för att uppnå interoperabilitet. Den tvingande styrning som finns i dagsläget är ytterst begränsad och sker primärt sektorsvis och inte gemensamt för hela offentlig förvaltning. Vår bedömning är att det krävs att grundläggande förutsättningar för data-delning utgår från ett tydligt och sammanhängande regelverk om interoperabilitet som gäller för hela offentlig förvaltning. Behovet av en sammanhållen och likartad styrning har utifrån vår analys visat sig vara särskilt stort inom och mellan kommuner och regioner. Bristen på interoperabilitetsstyrning i Sverige ska även ses i ljuset av andra europeiska länder, särskilt de nordiska grannländerna som samtliga har kommit betydligt längre än Sverige i dessa frågor. Även i konsekvensanalysen till Europeiska kommissionens förslag till interoperabilitetsförordning<sup>1</sup> lyfts bristande styrning och samordning på alla administrativa nivåer och mellan sektorer som orsaker till den bristande interoperabiliteten inom EU.

Vi presenterar i detta betänkande vårt förslag till ett nytt regelverk för att skapa interoperabilitet vid datadelning inom och med hela den offentliga förvaltningen.

## Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har varit att analysera befintlig styrning och reglering av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer. I uppdraget har ingått att utifrån analysen föreslå om och hur styrning och reglering av interoperabilitet vid datadelning bör utvecklas och organiseras på ett effektivt och säkert sätt. Det har vidare ingått att

- avgöra om det finns ett behov av föreskriftsrätt på området och föreslå föreskriftsrättens omfattning, med en effektiv samordning mellan den sektorsövergripande och sektorsspecifika nivån,
- överväga om det finns behov av en reglering av en förvaltningsgemensam informationsmodell,

---

<sup>1</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa) (COM [2022] 720 final), se *Impact Assessment Report* (SWD [2022] 721 final).

- lämna de författningsförslag som övervägandena föranleder, med hänsyn tagen till de befintliga krav som finns i fråga om bl.a. arkivering, säkerhet, det offentlighets- och sekretessrättsliga regelverket och dataskyddsregelverket, samt
- bedöma behovet av ytterligare utredningsinsatser.

Att beakta ett eventuellt behov av stärkt informationssäkerhet som föranleds av stärkt interoperabilitet har ingått i uppdraget, dock inte att föreslå ändringar i regelverken för informationssäkerhet, säkerhetsskydd, dataskydd eller offentlighet och sekretess.

## Våra förslag i korthet

Vi föreslår att det ska vara ett politiskt mål att offentlig förvaltning mest angelägna datadelning ska vara fullt interoperabel senast år 2030. De politiska ambitionerna avseende interoperabilitet uppfattas av många myndigheter och andra aktörer som otydliga när det kommer till interoperabilitet. Vår bedömning är att hur väl Sverige ska lyckas uppnå det övergripande målet att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter, målen för digitaliseringspolitiken och det förvaltningspolitiska målet är avhängigt av att den offentliga förvaltningen blir interoperabel. Inget av dessa mål nämner emellertid interoperabilitet och hittills har regeringens styrning inte utgått från en uttalad ambition att förvaltningen ska bli interoperabel. De politiska initiativ som har tagits avseende datadelning och interoperabilitet har främst gällt inom olika sektorer.

I andra länder, såsom Finland, Danmark, Norge och Frankrike har både ambitionerna för och styrningen av förvaltningen varit tydligare.

Interoperabilitet vid datadelning är en viktig förutsättning för att lyckas med samhällets digitalisering. Om nyttorna med datadelning och interoperabilitet ska kunna realiseras fullt ut behöver även politiken arbeta utifrån ett mål att förvaltningen ska vara interoperabel. Ett mål bör vara mätbart. Ett konkret sätt att mäta interoperabilitet är att i framtiden mäta i vilken omfattning den offentliga förvaltningen använder de nationella interoperabilitetslösningarna och interoperabilitetslösningarna för olika sektorer.

## En lag om den offentliga förvaltningens interoperabilitet

Vi föreslår att styrning för att uppnå interoperabilitet vid datadelning ska samlas i en ny lag benämnd lagen om den offentliga förvaltningens interoperabilitet. Det saknas i dag nationell styrning som gäller för hela offentlig förvaltning i syfte att data som delas ska vara interoperabel eller att den ska delas på ett interoperabelt sätt.

Styrningen av den offentliga förvaltningen när den delar data är i dag ytterst begränsad och sker i många fall i form av rekommendationer som är frivilliga att följa, genom sektorsvis styrning eller genom kortsiktiga regeringsuppdrag. Dagens brister i interoperabiliteten försvårar – och hindrar i vissa fall – datadelning inom offentlig förvaltning och datadelning med externa aktörer. Nivån av nationell, förvaltningsgemensam, interoperabilitet är inte tillräcklig för att realisera datadelningens nyttor eller för att uppnå EU:s eller Sveriges mål för offentlig förvaltnings digitalisering och styrningen är inte tillräcklig för att möta kommande EU-krav på interoperabilitet. Våra nordiska grannländer har samtliga kommit betydligt längre än Sverige i att skapa regelverk och system för interoperabilitet.

Den lag som vi föreslår ska tillämpas vid den offentliga förvaltningens datadelning. Lagen ska inte påverka tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning som ger någon rätt att få tillgång till data, eller som begränsar en sådan rätt, såsom regelverket om offentlighet och sekretess. Den ska inte heller påverka tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning om skyddet av personuppgifter.

I den offentliga förvaltningen ingår statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala bolag och det är dessa som ska tillämpa kraven i lagen. För att få den nytta och effekt av datadelning som eftersträvas med interoperabilitet samt för att få gynnsamma effekter på digitaliseringen behöver hela den offentliga förvaltningen gå i samma riktning.

### Viktiga definitioner förs in i lagen

Vi föreslår ett antal definitioner i lagen. Data definieras som information i digitalt format oberoende av medium. Uttrycket används som samlingsbegrepp för att beskriva all information som omfattas av tillämpningsområdet. Uttrycket har en vidsträckt innebörd och

det saknar betydelse om innehållet är läsbart för det mänskliga ögat eller om det endast kan uttolkas maskin-till-maskin. Information på pappershandlingar omfattas inte av uttrycket data.

Datadelning definieras som att tillhandahålla data eller ta del av data. Uttrycket innebär således både att dela med sig av data och att ta del av data. Datadelning kan t.ex. ske på grund av att en myndighet har en uppgiftsskyldighet, på grund av uppgiftsutbyte inom ärendehantering eller någon annan form av informationsförsörjning.

Interoperabilitet vid datadelning definieras som förmågan att tillhandahålla eller ta del av data genom informationssystem som interagerar med varandra. För att uppnå interoperabilitet vid datadelning krävs att både den tillhandahållande och mottagande myndigheten följer samma interoperabilitetslösning eller krav, t.ex. en viss öppen standard eller specifikation.

Interoperabilitetslösning definieras som en återanvändbar resurs som avser rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska krav, såsom konceptuella ramverk, riktlinjer, referensarkitekturer, tekniska specifikationer, standarder, tjänster och applikationer, samt dokumenterade tekniska komponenter, såsom källkod, som syftar till att uppnå interoperabilitet vid datadelning. En interoperabilitetslösning innehåller således beskrivningar av olika krav som informationssystem ska följa för att kunna interagera med varandra och skapa interoperabilitet vid datadelning, t.ex. maskinläsbara format, såsom JSON, och olika gränssnitt, t.ex. API. Begreppet har samma innebörd som i EU:s kommande interoperabilitetsförordning.

En nationell interoperabilitetslösning definieras som en interoperabilitetslösning som är gemensam för den offentliga förvaltningen. Lösningen används även mellan sektorer och områden med olika förvaltningsregleringar och utgår från behoven. Framtida styrning inom olika sektorer behöver utgå från de nationella interoperabilitetslösningarna och kan vara mer detaljerad.

### **Krav på att använda nationella interoperabilitetslösningar**

Vi föreslår att offentlig förvaltning ska använda nationella interoperabilitetslösningar som meddelas genom föreskrifter, i syfte att uppnå interoperabilitet vid datadelning. Lösningarna ska dock inte användas om det av säkerhetsskäl är olämpligt för de data som omfattas av

datadelningen. En myndighet, Myndigheten för digital förvaltning (Digg), ska ansvara för att ta fram lösningarna och får föreskriva om dem. Digg kan också välja att rekommendera nationella interoperabilitetslösningar, som inte blir tvingande att använda. Vår bedömning är att det med sådan styrning blir tydligt för offentlig förvaltning vilka åtgärder som behöver vidtas. I syfte att säkerställa att lösningarna blir ändamålsenliga föreslår vi ett krav på samarbete med offentlig förvaltning och externa aktörer (privata) vid framtagandet av lösningarna och att föreskrifter får meddelas först efter att berörda aktörer getts tillfälle att yttra sig.

### **Andra uppgifter som Digg får ansvar för**

Digg ska därtill bl.a. analysera effekten (nyttor och kostnader) som kravet på att använda nationella interoperabilitetslösningar har på offentlig förvaltning och rapportera till regeringen om utvecklingen. Vi föreslår också att Digg ska vara behörig myndighet enligt artikel 17 i EU:s kommande interoperabilitetsförordning.

### **Sektorsspecifik interoperabilitetsstyrning**

Vår bedömning är att interoperabilitet vid datadelning inom sektorer eller områden med olika förvaltningsregleringar bör styras genom lagstiftning för respektive sektor eller område. Det finns behov av fortsatt utredning av förutsättningarna för att införa styrning av interoperabilitet inom fler sektorer eller områden motsvarande Utredningen om infrastruktur för hälsodata som nationellt intresse (S 2022:10) som nu pågår.

## Uppdrag till MSB om skyddsnivåer

Vi föreslår också att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska ges i uppdrag att utreda om adekvata, gemensamma och koordinerade skyddsnivåer eller andra lämpliga säkerhetsåtgärder kan användas vid datadelning inom hela den offentliga förvaltningen och med externa aktörer. I uppdraget bör ingå att bedöma om befintlig rådgivning och befintligt stöd som finns i dag till samtliga myndigheter är tillräckligt eller om stödet behöver stärkas bl.a. till följd av ökad datadelning.



# Summary

## Introduction

Sweden has long had the ambition of being best in the world at harnessing the possibilities of digital transformation. Data sharing within and with public administration is key to achieving the aims of public administration's digital transformation. Those aims cannot be achieved without first improving the current interoperability conditions for data sharing. The current lack of interoperability complicates – and in certain cases impedes – data sharing within public administration and with external actors. The data sharing that takes place within and with public administration is not sufficiently interoperable, uniform or effective to satisfy the forthcoming EU requirements or to realise the benefits of data sharing. In certain cases, data sharing takes place between systems so dissimilar that manual processing is required, resulting in poorer data quality, traceability, correctness, etc.

Due to the collective shortcomings, the potential benefits of data sharing cannot be realised and the digital transformation of public administration is hindered. Interoperability offers major benefits for individuals and public administration, such as improved exchange of information between government agencies, better service for individuals and greater accessibility, participation, data quality, effectiveness and public trust. Interoperability is also very important for the innovation of society and produces network effects.

The public sector's ability to address the major challenges of our time as regards law enforcement, climate change, pandemics, energy supply and better service to citizens can only be ensured using data that can be shared within and with public administration. When interoperability is lacking, challenges become much more difficult to manage.

Public administration's data sharing currently takes place under conditions that vary to the extent that clear and cohesive governance



is needed in the form of a new regulatory framework so as to achieve interoperability. The binding governance currently in place is extremely limited and applies primarily within individual sectors rather than collectively for all parts of public administration. Our assessment is that fundamental conditions for data sharing must be based on a clear and cohesive regulatory framework on interoperability that applies to all parts of public administration. Based on our analysis, the need for cohesive and uniform governance has proved especially important within and between municipalities and regions. The lacking interoperability governance in Sweden should also be viewed in comparison with other European countries, particularly the other Nordic countries, which have all made significantly more progress in this area. The impact assessment for the proposed Interoperable Europe Act<sup>1</sup> also highlights lacking governance and coordination at all administrative levels and between sectors as causes for the lacking interoperability within the EU.

This report presents our proposals for a new regulatory framework to establish interoperability in data sharing within and with all parts of public administration.

## Our remit

Our remit has been to analyse existing systems of governance and regulation of interoperability in data sharing within public administration and between public administration and external actors. Our remit has included, based on our analysis, proposing whether and how systems of governance and regulation of interoperability in data sharing should be developed and organised effectively and securely. It has also included:

- determining whether a right to issue regulations in this area is needed and, if so, proposing the scope of said right, with effective coordination at cross-sectoral and sectoral level;
- considering whether regulation of a common information model for all parts of public administration is needed;

---

<sup>1</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures for a high level of public sector interoperability across the Union (COM [2022] 720 final), see *Impact Assessment Report* (SWD [2022] 721 final).

- presenting legislative proposals based on our considerations, taking into account existing requirements concerning areas such as archiving, security, the regulatory framework for public access to information and secrecy, and the regulatory framework for data protection; and
- assessing the need for further investigation.

Part of our remit has been to consider a potential need for stronger information security arising from enhanced interoperability. However, this does not include proposing amendments to the regulatory framework for information security, protective security, data protection or public access to information and secrecy.

## **Our proposals in brief**

We propose defining the policy objective as achieving full interoperability for the most important data sharing of public administration by 2030. Many government agencies and other actors find that interoperability policy ambitions are unclear. Our assessment is that public administration must become interoperable for Sweden to succeed in achieving its overarching objective of being best in the world at utilising the possibilities of digital transformation and the aims of digital transformation policy and administrative policy. In the meantime, none of those objectives explicitly mention interoperability, and the Government's system of governance thus far has not been based on a stated ambition of public administration becoming interoperable. Political initiatives regarding data sharing and interoperability have been taken primarily within individual sectors or areas having different administrative regulations.

In other countries such as Denmark, Finland, France and Norway, ambitions and governance of interoperability concerning all parts of public administration have been clearer.

Interoperability in data sharing is an important prerequisite for succeeding in the digital transformation of society. To fully realise the benefits of data sharing and interoperability, policy must be based on the objective of public administration becoming interoperable. An objective should be measurable, and a concrete way of measuring interoperability in future is to measure the extent to which public

administration employs interoperability solutions at national level and at sectoral level.

### **A public administration interoperability act**

We propose that governance to achieve interoperability in data sharing should be set out in a new public administration interoperability act. There is currently no national system of governance applicable to all parts of public administration aimed at requiring shared data to be interoperable or data to be shared in an interoperable way.

Currently, governance of public administration's data sharing is extremely limited and is in many cases implemented in the form of non-binding recommendations, on a sector-specific basis or as short-term government assignments. Current interoperability shortcomings complicate – and in certain cases impede – data sharing within public administration and data sharing with external actors. The current level of national (applicable to all parts of public administration) interoperability is not sufficient to realise the benefits of data sharing or to achieve the EU's or Sweden's aims for the digital transformation of public administration. Moreover, the governance is inadequate to meet forthcoming EU interoperability requirements. Our Nordic neighbours have all made significantly greater progress than Sweden on establishing a regulatory framework and a system for interoperability.

The act we propose would govern public administration's data sharing. The act should not affect the application of provisions of any act or ordinance granting access to data or limiting such rights, such as the public access to information and secrecy regulatory framework. Nor should it affect the application of provisions of any act or ordinance on personal data privacy.

Public administration comprises government agencies, municipalities, regions, local authority federations and municipal companies. These organisations will be subject to the requirements set out by the act. All parts of public administration need to be moving in the same direction to realise the benefits and effects of data sharing that are the aim of interoperability, and to harness the beneficial effects of digital transformation.

## Important definitions under the act

We propose a number of definitions under the act. ‘Data’ refers to information in digital format, irrespective of medium. It is an umbrella term for all types of information falling within the scope of application. The term has broad meaning and applies regardless of whether the content is legible to the human eye or can only be interpreted through machine-to-machine interaction. Data does not refer to information on a paper document.

‘Data sharing’ is defined as providing or accessing data. Data sharing can take place, for example, when a government agency is obliged to provide information, when information is exchanged in case processing or when information is provided in some other way.

‘Interoperability in data sharing’ is defined as the capability to provide or to access data by use of information systems that interact with each other. To achieve interoperability in data sharing, both the providing and accessing parties must employ the same interoperability solution or requirements, such as certain open standards or specifications.

‘Interoperability solution’ refers to a reusable asset concerning legal, organisational, semantic or technical requirements to enable cross-border interoperability, such as conceptual frameworks, guidelines, reference architectures, technical specifications, standards, services and applications, as well as documented technical components, such as source code, with the aim of achieving interoperability in data sharing. An interoperability solution therefore comprises descriptions of various requirements that information systems must have to interact with each other and achieve interoperability in data sharing. This includes machine-readable formats such as Javascript Object Notation (JSON) and various interfaces such as an Application Programming Interface (API). The meaning of this term is the same as in the proposal for an Interoperable Europe Act.

A ‘national interoperability solution’ is defined as a common interoperability solution employed by all parts of public administration. The solution is also employed between sectors and areas having different administrative regulations, and based on need. Future governance within various sectors needs to be based on national interoperability solutions and may be more detailed in its requirements.

## **Requirements on employing national interoperability solutions**

We propose that public administration should employ national interoperability solutions communicated in the form of a regulation by the Agency for Digital Government with the aim of achieving interoperability. However, those solutions should not be employed if they are deemed unsuitable for the data to be shared based on security aspects. The Agency for Digital Government will be responsible for developing the national interoperability solutions, and may prescribe which national interoperability solutions are to be employed. The Agency for Digital Government can also choose to recommend national interoperability solutions, that would not be mandatory to employ. Our assessment is that such governance would make it clear which measures are to be taken by public administration. To ensure that the solutions are fit for purpose, we propose requiring that public administration and (private) actors collaborate on the development of the solutions and that regulations cannot be announced until those who are affected by the regulations has been consulted.

## **Other tasks for the Agency for Digital government**

The Agency would also analyse the effects (costs and benefits) of a requirement to employ national interoperability solutions on public administration and report on the progress of development to the Government. We further propose that the Agency for Digital Government should be the national competent authority in accordance with Article 17 of the EU:s forthcoming Interoperable Europe Act.

## **Sector governance**

Our assessment is that interoperability in data sharing within sectors or areas having different administrative regulations should be governed through legislation for the relevant sector or area. There is need for further investigation of the conditions for introducing governance of interoperability within sectors or areas equivalent to the Inquiry on infrastructure for health data as a national interest (S 2022:10), which is currently in progress.

### **Task for the Swedish Civil Contingencies Agency on protection levels**

We also propose that the Swedish Civil Contingencies Agency should be tasked with investigating whether adequate, common and coordinated protection levels or other suitable security measures can be used in data sharing within all parts of public administration and with external actors. This task should include assessing whether advice or support currently available to all government agencies is sufficient or if further support is needed due to increased data sharing, etc.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag (202X:000) om den offentliga förvaltningens interoperabilitet

Härigenom föreskrivs följande.

### Inledande bestämmelser

**1 §** I denna lag finns bestämmelser om interoperabilitet vid datadelning.

Lagen ska tillämpas av den offentliga förvaltningen vid datadelning. Med den offentliga förvaltningen avses i denna lag statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala bolag.

Med kommunala bolag avses sådana bolag som omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

**2 §** Denna lag påverkar inte tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning som ger någon rätt att få tillgång till data, eller som begränsar en sådan rätt.

Lagen påverkar inte heller tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning om skyddet av personuppgifter.

### Ord och uttryck i lagen

**3 §** I lagen avses med

*data*: information i digitalt format oberoende av medium,

*datadelning*: att tillhandahålla data eller ta del av data,



*interoperabilitet vid datadelning*: förmågan att tillhandahålla eller ta del av data genom informationssystem som interagerar med varandra,

*interoperabilitetslösning*: en återanvändbar resurs som avser rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska krav, såsom konceptuella ramverk, riktlinjer, referensarkitekturer, tekniska specifikationer, standarder, tjänster och applikationer, samt dokumenterade tekniska komponenter, såsom källkod, som syftar till att uppnå interoperabilitet vid datadelning,

*nationell interoperabilitetslösning*: interoperabilitetslösning som är gemensam för den offentliga förvaltningen.

## Nationella interoperabilitetslösningar

**4 §** Den offentliga förvaltningen ska vid datadelning använda nationella interoperabilitetslösningar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 §.

Första stycket ska inte tillämpas för de data som omfattas av datadelningen om det är olämpligt med hänsyn till krav på informations säkerhet eller krav på skydd av Sveriges säkerhet.

## Bemyndigande

**5 §** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

## 1.2 Förslag till förordning (202X:000) om den offentliga förvaltningens interoperabilitet

Härigenom föreskrivs följande.

### Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning kompletterar lagen (202X:000) om den offentliga förvaltningens interoperabilitet.

2 § Termer och uttryck i denna förordning har samma betydelse som i lagen (202X:000) om den offentliga förvaltningens interoperabilitet.

### Nationella interoperabilitetslösningar

3 § Myndigheten för digital förvaltning ska

1. ta fram nationella interoperabilitetslösningar i samarbete med offentlig förvaltning och andra aktörer, samt

2. analysera vilka nyttor och kostnader som användning av nationella interoperabilitetslösningar innebär för den offentliga förvaltningen.

### Bemyndigande

4 § Myndigheten för digital förvaltning får, efter att berörda aktörer getts tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar enligt 5 § lagen om den offentliga förvaltningens interoperabilitet.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

### 1.3 Förslag till förordning (202X:000) om ändring i förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*3 a §*

*Myndigheten ska*

*1. stödja den offentliga förvaltningen i syfte att uppnå interoperabilitet,*

*2. beakta internationellt interoperabilitetsarbete,*

*3. vara behörig myndighet enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr XXXX/xxxx om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa), och*

*4. årligen rapportera till regeringen om hur den offentliga förvaltningens interoperabilitet utvecklas.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera befintlig styrning och reglering av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer. Utredaren ska utifrån analysen föreslå om och hur styrning och reglering av interoperabilitet bör och kan utvecklas. Syftet är att öka den offentliga förvaltningens förmåga att samverka digitalt genom att dela data på ett effektivt och säkert sätt samtidigt som den personliga integriteten värnas och säkerheten i systemen och i samhället förblir robust. Utredningsarbetet ska utgå från det arbete som Myndigheten för digital förvaltning utför när det gäller den digitala infrastrukturen Ena (Sveriges digitala infrastruktur).

Utredaren ska bl.a.

- överväga om och hur regleringen av sektorsövergripande interoperabilitet bör och kan utvecklas, om det finns ett behov av föreskriftsrätt på området och i så fall föreslå föreskriftsrättens omfattning,
- överväga hur en möjlig föreskriftsrätt bör fördelas så att det blir en effektiv samordning mellan den sektorsövergripande och sektorspecifika nivån,
- överväga hur en effektiv styrning av interoperabilitet bör organiseras,
- överväga om det finns behov av en reglering av en förvaltningsgemensam informationsmodell,

- lämna de författningsförslag som övervägandena föranleder, med hänsyn tagen till de befintliga krav som finns i fråga om bl.a. arkivering, informations- och cybersäkerhet, nationell säkerhet, det offentlighets- och sekretessrättsliga regelverket samt tillämplig dataskyddsreglering, och
- bedöma behovet av ytterligare utredningsinsatser.

Utredaren ska beakta eventuella behov av stärkt informationssäkerhet som föranleds av stärkt interoperabilitet. I uppdraget ingår dock inte att föreslå ändringar i regelverken för informationssäkerhet, säkerhetsskydd, dataskydd eller offentlighet och sekretess.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet påbörjades den 15 september 2022. Utredningen har under arbetets gång i enlighet med våra direktiv inhämtat synpunkter och fört dialog med statliga myndigheter, kommuner, regioner och företag. Vi har även inhämtat synpunkter från bl.a. samverkansprogrammet eSam, Sveriges kommuner och regioner, Svenskt näringsliv samt branschorganisationer. Dialog har också förts med representanter från Danmark, Finland och Norge. Vi har arrangerat två workshops med företrädare från den offentliga förvaltningen respektive näringslivet och intresseorganisationer.

Vidare har vi löpande fört dialog med utredningen Hälsodata som nationellt intresse – en lagstiftning för interoperabilitet (S 2022:98) och Utredningen om sekundäranvändning av hälsodata (S 2022:04). Möten har även hållits med Fastighetsregisterlagsutredningen (Ju 2022:09), Utredningen om e-recept och patientöversikter inom EES (S 2020:10), Bidragsbrottsutredningen (S 2021:03) samt med bokstavsutredaren för genomförandet av EU:s dataförvaltningsförordning.

## 2.3 Utgångspunkter för utredningens arbete och avgränsningar

### 2.3.1 Hur data ska delas

En viktig utgångspunkt är att vår utredning tar sikte på *hur* data delas, inte *att* data ska delas. Våra direktiv omfattar inte att reglera nya skyldigheter för den offentliga förvaltningen att dela data eller försörja samhället med information. Delning av data ska utgå från befintliga rättsliga förutsättningar, som exempelvis lagstadgat informationsförsörjningsansvar eller skyldighet att lämna uppgifter. Vidare kan det i verksamhetsreglering framgå att data ska delas. Delning av data måste därutöver vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning<sup>1</sup> och anslutande nationell reglering till skydd av personuppgifter samt med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Enligt vårt synsätt är styrning av hur data delas en förutsättning för att effektiv datadelning ska uppnås och för att delning av data ska öka över tid. Samma synsätt återfinns i EU:s reglering om data som tillgängliggörs för vidareutnyttjande, i öppna data-direktivet<sup>2</sup> och dataförvaltningsförordningen<sup>3</sup>, som harmoniserar regler för bl.a. format och villkor för vidareutnyttjande.

## 2.4 Centrala begrepp

I betänkandet använder vi oss av vissa begrepp som är centrala för att förstå betänkandet och våra förslag. I detta avsnitt beskriver vi vad vi avser med begreppen.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (omarbetning).

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/868 av den 30 maj 2022 om europeisk dataförvaltningsförordning och om ändring av förordning (EU) 2018/1724 (dataförvaltningsakten).

## 2.4.1 Interoperabilitet

IT-standardiseringsutredningen menade att ett av de mer betydelsefulla skälen att standardisera informationsteknik är att man säkerställer att olika delar kan samverka; fysiska apparater och sladdar ska fungera ihop och metoder för att överföra data måste vara oberoende av vem som tillverkat apparaterna.<sup>4</sup> Utöver det behövs samstämmighet i presentation av överförda data och t.o.m. viss tolkning av dem. Utredningen menade också att denna förmåga till samverkan i regel kallas interkonnektivitet eller interoperabilitet, varav interoperabilitet är det mest förekommande begreppet.

I artikel 3.7 i Inspiredirektivet<sup>5</sup> definieras interoperabilitet som möjlighet att kombinera rumsliga datamängder och få tjänster att samverka, utan regelbundet återkommande manuellt ingripande, så att resultatet blir sammanhängande och så att mervärdet hos dessa datamängder och datatjänster ökar.

I Europeiska kommissionens förslag till interoperabilitetsförordning<sup>6</sup> definieras gränsöverskridande interoperabilitet som en förmåga som gör det möjligt för nätverks- och informationssystem att användas av offentliga myndigheter i olika medlemsstater och av unionens institutioner, organ och byråer för att interagera med varandra genom datadelning med hjälp av elektronisk kommunikation (artikel 2.1). Rådet har inför förhandlingarna med Europaparlamentet föreslagit en annan definition: ”förmågan hos unionsenheter och offentliga organ i medlemsstaterna att interagera med varandra över gränserna genom att dela data, information och kunskap genom digitala processer och följa de rättsliga, organisatoriska, semantiska och tekniska kraven relaterade till sådan gränsöverskridande interaktion”.<sup>7</sup> Vi vet i skrivande stund ännu inte vilken den slutliga definitionen kommer att bli.

---

<sup>4</sup> *Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering* (SOU 2007:47), s. 71.

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire).

<sup>6</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa) (COM [2022] 720 final).

<sup>7</sup> På engelska: ”the ability of Union entities and public sector bodies of Member States to interact with each other across borders by sharing data, information and knowledge through digital processes and following the legal, organisational, semantic and technical requirements related to such cross-border interaction”, Rådets mandat för förhandlingar med Europaparlamentet (rådsdokument 12898/23), 29 september 2023.

I kommissionens förslag till dataförordning<sup>8</sup> definieras interoperabilitet något annorlunda: ”förmågan hos två eller fler dataområden eller kommunikationsnät, system, produkter, applikationer eller komponenter att utbyta och använda data för att utföra sina funktioner” (artikel 2.19).

I det Europeiska ramverket för interoperabilitet (EIF) definieras interoperabilitet som ”organisationers förmåga att interagera mot ömsesidigt fördelaktiga mål, vilket inbegriper utbyte av information och kunskap mellan dessa organisationer, genom de affärsprocesser de stödjer, genom utbyte av data mellan deras IKT-system”.<sup>9</sup>

E-delegationen definierade interoperabilitet som förmåga och möjlighet hos system, organisationer eller verksamhetsprocesser att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra genom att överenskomna regler följs.<sup>10</sup> Denna definition användes också av Utredningen om välfärdsteknik i äldreomsorgen<sup>11</sup> och används inom Ena.<sup>12</sup>

Vi kan konstatera att de definitioner som används för att beskriva interoperabilitet i och för sig skiljer sig åt till sina ordalydelser, men att de i allmänhet tar sikte på förmågan hos informationssystem att fungera tillsammans vid utbyte av data. Ibland innehåller definitionerna också förmågor hos verksamheter och organisationer. När vi använder begreppet interoperabilitet vid datadelning avser vi förmågan att tillhandahålla eller ta del av data genom informationssystem som interagerar med varandra.

## Fyra lager av interoperabilitet

Enligt EIF behöver interoperabilitet betraktas utifrån fyra lager: juridik, organisation, semantik och teknik. Interoperabilitet inom samtliga lager behöver föreligga för att uppnå full interoperabilitet. Från ett omvänt perspektiv kan dessa fyra lager agera som hinder mot inter-

---

<sup>8</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade regler för skälig åtkomst till och användning av data (dataakten) (COM [2022] 68 final).

<sup>9</sup> På engelska ”the ability of organisations to interact towards mutually beneficial goals, involving the sharing of information and knowledge between these organisations, through the business processes they support, by means of the exchange of data between their ICT systems”, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/1-introduction> (hämtad 2023-11-17).

<sup>10</sup> E-delegationen, *Vägledning för digital samverkan*, version 4.1 (2015).

<sup>11</sup> *Framtidens teknik i omsorgens tjänst* (SOU 2020:14), s. 52.

<sup>12</sup> Digg m.fl., *Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn* (Dnr: 2019-100), s. 4.



operabilitet: utan exempelvis rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska förutsättningar på plats uppstår brister i interoperabiliteten.

### Rättslig interoperabilitet

Rättslig interoperabilitet innebär att det inte finns rättsliga hinder mot att dela de data som ska delas. Digitaliseringsrättsutredningen konstaterade 2018 att de rättsliga hindren för digitalisering kan kategoriseras utifrån rättsliga hinder, rättsliga osäkerheter och avsaknad av reglering.<sup>13</sup> Vi anser att de rättsliga hindren för interoperabilitet vid datadelning kan kategoriseras på samma sätt. Ett exempel på bristande rättslig interoperabilitet är om data omfattas av sekretess och därför inte får delas till en annan aktör. Ett annat exempel är om data inte kan delas mellan två aktörer därför att det finns rättsliga osäkerheter eller olika rättsliga tolkningar mellan de två aktörerna som medför att de avstår från att dela data. Om det inte finns rättsliga förutsättningar för datadelning så utgör detta en brist för interoperabiliteten vid datadelning.

Vi vill emellertid understryka att det givetvis finns legitima rättsliga hinder för datadelning i form av exempelvis sekretess för uppgifter, och att varje sådant hinder inte bör ses som en interoperabilitetsbrist som behöver undanröjas.

### Organisatorisk interoperabilitet

Organisatorisk interoperabilitet avser förmågan hos organisationer som deltar i datautbyte att säkerställa att deras verksamheter och processer kan dela och använda data. Här ingår också enligt vår uppfattning tillit mellan inblandade parter, som är en central del i att lyckas med interoperabilitet. Den som delar data och den som ska använda delade data bör kunna ha tillit till den eller de aktörer som använder respektive delar data.

---

<sup>13</sup> *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25), s. 133.

## Semantisk interoperabilitet

Semantisk interoperabilitet tar sikte på den data som utbyts och att den går att förstå genom hela utbyteskedjan.<sup>14</sup> Det kan bl.a. innebära att använda begrepp vars innebörd är gemensam för de inblandade parterna eller att data beskrivs på ett sådant sätt att den går att förstå. Det kan också handla om att data delas i sådana format att data enkelt kan bearbetas och användas av dem som tar del av data. Om det föreligger semantiska hinder mot att dela data, exempelvis därför att en datamängd som delas är strukturerad på ett sådant sätt att den inte enkelt kan bearbetas av en maskin, så utgör detta en brist för interoperabiliteten vid datadelning.

## Teknisk interoperabilitet

Teknisk interoperabilitet innebär att de tekniska förutsättningarna finns på plats för att kunna dela data. Teknisk interoperabilitet avser oftast infrastrukturen, hårdvaran och mjukvaran som används för datadelning. Det kan också beskrivas som de tekniska förutsättningarna för att två system ska kunna utbyta information.<sup>15</sup> Delar som ingår i den tekniska interoperabiliteten är bl.a. tjänster för det faktiska datautbytet och säkra kommunikationsprotokoll.<sup>16</sup>

### 2.4.2 Datadelning

Våra direktiv definierar inte vilken slags datadelning som avses. I direktiven nämns emellertid vikten av att kunna kombinera datamängder med varandra, att kunna dela data för att effektivisera verksamheter, möta samhällsutmaningar och delning av stora maskinläsbara datamängder. Direktiven avser inte sådant tillhandahållande och mottagande som sker i enstaka fall, som exempelvis utlämnande av allmän handling eller enstaka uppgiftsutbyten mellan myndigheter. Snarare ska det vara fråga om någon form av informationsförsörjning i syfte att skapa nytta med datadelningen. Digitaliseringsrätts-

<sup>14</sup> Europeiska kommissionen, *Europeiska interoperabilitetsramen – genomförandestrategi* (COM [2017] 134 final, bilaga 2), s. 27.

<sup>15</sup> <https://finto.fi/tt/sv/page/t14> (hämtad 2023-11-08).

<sup>16</sup> Europeiska kommissionen, *Europeiska interoperabilitetsramen – genomförandestrategi* (COM [2017] 134 final, bilaga 2), s. 27.

utredningen beskrev informationsförsörjning som digitala uppgiftsutbyten mellan myndigheter inom ramen för ärendeprocesser eller på grund av uppgiftsskyldigheter, men också sådant tillhandahållande som sker av myndigheter med författningsreglerat ansvar att försörja samhället med information.<sup>17</sup>

### 2.4.3 Offentlig förvaltning

Det framgår av utredningens direktiv att uppdraget avser interoperabilitet vid datadelning inom offentlig förvaltning och från offentlig förvaltning till externa aktörer. Offentlig förvaltning definieras inte i direktiven och en allmänt vedertagen definition av offentlig förvaltning saknas i övrigt. Vi har därför varit nödgade att definiera vad som avses med offentlig förvaltning inom ramen för vårt arbete.

Begreppet offentlig förvaltning kan i bred mening beskrivas som all den organisation som bereder och verkställer statsmakternas (regeringens och riksdagens) beslut.<sup>18</sup> Enligt 1 kap. 8 § regeringsformen (RF) finns för rättsskipningen domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala myndigheter. Statliga myndigheter lyder under regeringen.

Av 1 kap. 7 § RF framgår att det i Sverige finns kommuner på lokal och regional nivå. Kommuner på lokal nivå kallas kommuner och kommuner på regional nivå kallas regioner, vilket också framgår av 1 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) (KL) där det föreskrivs att Sverige indelat i kommuner och regioner. Enligt 1 kap. 2 § KL sköter kommuner och regioner på demokratins och den kommunala självstyrelsens<sup>19</sup> grund de angelägenheter som anges i lagen eller annan författning. De får också, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar (3 kap. 11 § KL).

Med ett helägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommunen eller regionen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier och med ett delägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller regionen bestämmer tillsammans med någon annan (10 kap. 2 § KL). I 10 kap. 3–4 § KL föreskrivs villkor som ska

<sup>17</sup> *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25), s. 444.

<sup>18</sup> <https://www.ne.se/upplagsverk/encyklopedi/1%C3%A5ng/f%C3%B6rvaltning> (hämtad 2023-11-15).

<sup>19</sup> Se mer i kapitel 5.

vara uppfyllda för att skötseln ska få lämnas över till ett helägt respektive delägt kommunalt bolag.

Enligt 3 kap. 8 § KL får kommuner och regioner bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund. I ett kommunalförbund ska det som beslutande församling finnas ett förbundsfullmäktige eller en förbundsdirection (9 kap. 3 § KL).

I 1 § andra stycket förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning föreskrivs att med offentlig förvaltning avses statliga myndigheter, kommuner och regioner. Enligt Riksarkivet avses med offentlig förvaltning såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting (nuvarande regioner).<sup>20</sup>

Ett närliggande begrepp till offentlig förvaltning är offentlig sektor. Lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data, ska tillämpas av myndigheter och offentliga företag när det gäller data som har samband med en tjänst av allmänt intresse som företaget tillhandahåller och som inte är direkt konkurrensutsatt. Med myndighet jämställas ett s.k. offentligt styrt organ när det gäller data som har samband med en tjänst av allmänt intresse som organet tillhandahåller.

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105) finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlig och rätten att ta del av sådana handlingar. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet. Med myndighet avses ett organ som ingår i den statliga och kommunala förvaltningen. Regeringen, förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och de kommunala nämnderna är myndigheter. Med myndighet jämställs i 2 kap. TF också riksdagen och beslutande kommunal församling (5 §). Däremot är inte bolag, föreningar eller stiftelser myndigheter även om staten eller en kommun helt äger eller bestämmer över dem. I 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) föreskrivs emellertid att rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också ska gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter.

---

<sup>20</sup> <https://riksarkivet.se/offentlig-forvaltning> (hämtad 2023-11-09).

Vi kan konstatera att begreppen offentlig förvaltning och offentlig sektor när de används i författningar inte fullt ut omfattar samma aktörer. Vid bedömningen avseende hur offentlig förvaltning ska definieras inom ramen för vårt arbete har vi vägt in relevanta regelverk, de behov avseende styrning av interoperabilitet vid datadelning vi har identifierat samt vad vi anser är lämpligt och ändamålsenligt. Vi har också vägt in att det principiellt inte ska spela någon roll hur den offentliga förvaltningen har valt att utföra en viss verksamhet som åligger den. En princip om organisationsneutralitet ska med andra ord tillämpas. Som framgår ovan kan exempelvis kommuner och regioner besluta att utföra sina åligganden genom bl.a. nämnder eller genom kommunala bolag. De kan också bilda kommunalförbund.

Vi har därför valt att definiera offentlig förvaltning som statliga myndigheter, statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala bolag. Med kommunala bolag menas sådana bolag som avses i 2 kap. 3 § OSL. Däremot har vi inte funnit skäl till att låta ekonomiska föreningar och stiftelser som också nämns i samma bestämmelse omfattas av begreppet offentlig förvaltning.

#### 2.4.4 Sektorer och sektorsspecifik styrning

I vår utredning använder vi begreppet sektor och sektorsspecifik styrning. Vi har inte definierat begreppet sektor, men vi menar i allmänhet att en sektor består av en begränsad mängd aktörer som agerar inom samma avgränsade område, eller hanterar samma, eller liknande sorters datamängder eller har gemensam verksamhetsreglering, som exempelvis hälso- och sjukvården. När vi talar om sektorsspecifik styrning menar vi således sådan styrning som träffar enbart aktörer i en viss sektor.

På EU-nivå används i dag begreppet dataområden, som exempelvis i förslaget om ett europeiskt hälsodataområde (EHDS).<sup>21</sup> Inom arbetet med grunddata, som bedrivs inom ramen för Ena<sup>22</sup>, används begreppet grunddatadomän och avser där grunddata som hör ihop

---

<sup>21</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ett europeiskt hälsodataområde (COM[2022] 197 final).

<sup>22</sup> Se kapitel 6.

inom ett område t.ex. person, företag samt fastighets- och geografisk information.<sup>23</sup>

## 2.5 Betänkandets disposition

I kapitel 3 presenteras svenska och europeiska politiska mål avseende digitalisering.

I kapitel 4 redovisas utredning och analys av den offentliga förvaltningens interoperabilitet vid datadelning.

Kapitel 5 beskriver förutsättningarna för styrning genom författningar och i kapitel 6 presenteras nuvarande styrning av interoperabilitet vid datadelning.

I kapitel 7 behandlas behovet av informationssäkerhet vid datadelning.

Kapitel 8 innehåller en internationell utblick.

I kapitel 9 finns våra överväganden och förslag.

Kapitel 10 behandlar förslagets ikraftträdande.

I kapitel 11 redovisas förslagets konsekvenser och i kapitel 12 finns författningskommentarerna.

---

<sup>23</sup> Myndigheten för digital förvaltning, *Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen*, Version 2.0, 13 januari 2023.



# 3 En effektivare offentlig förvaltning kräver interoperabilitet

## 3.1 Förvaltnings- och digitaliseringspolitikens mål

### 3.1.1 Målet för den statliga förvaltningspolitiken

Målet för den statliga förvaltningspolitiken i Sverige är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet, och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.<sup>1</sup> Regeringens förvaltningspolitik omfattar alla myndigheter under regeringen. I propositionen<sup>2</sup> där regeringen formulerade målet för den statliga förvaltningspolitiken gjordes flera uttalanden om förvaltningens digitalisering, bl.a. sägs att offentliga och privata aktörer bör samverka för att skapa tjänster, som bl.a. genom automatisering och självservice möter människors och företags behov i olika situationer. Vidare sägs att den offentliga förvaltningen borde samverka kring delning och återanvändning av information för att åstadkomma minskat uppgiftslämnande.<sup>3</sup>

Det framgår tydligt att digitalisering anses vara ett viktigt medel för att nå det förvaltningspolitiska målet. Målet är, trots att det är över tio år gammalt, fortsatt relevant eftersom det är formulerat på ett sådant sätt att det går att tillämpa och styras av över tid.<sup>4</sup>

Det förvaltningspolitiska målet avser endast myndigheter under regeringen och omfattar inte kommuner och regioner. I propositionen där målet föreslogs konstaterade regeringen emellertid att staten

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:175 s. 27.

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:175.

<sup>3</sup> Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 22 s. 104.

<sup>4</sup> Statskontoret har gjort en liknande bedömning men har även konstaterat att målet i praktiken har ett begränsat genomslag i myndigheternas arbete. Se Statskontoret, *En innovativ och samverkande förvaltning – 10 år med det förvaltningspolitiska målet*, s. 6–7.



och den kommunala sektorn har ett gemensamt ansvar för viktiga samhällsfunktioner och att det därför behövs ett bra samspel och en tydlighet i ansvarsfördelningen och i statens styrning.<sup>5</sup>

I senare propositioner har det framförts att det är viktigt att utveckling och införande av en långsiktig hållbar och säker digital infrastruktur stöder fortsatt hög kvalitet inom utbildning, vård och omsorg, socialtjänst och andra välfärdsområden, inte minst i ljuset av den växande hotbilden från antagonistiska aktörer.<sup>6</sup> Det framförs också att det är ett delat ansvar mellan staten, kommunerna och regionerna att utveckla välfärden.<sup>7</sup>

År 2020 tecknade regeringen och Sveriges kommuner och regioner, SKR, en avsiktsförklaring vars syfte var att etablera en process mellan staten, kommuner och regioner för utveckling och införande av en långsiktig hållbar digital infrastruktur till stöd för välfärden.<sup>8</sup> Samma år ingick regeringen och SKR en överenskommelse om äldreomsorg som syftade till att ge kommunerna bättre förutsättningar att verksamhetsutveckla genom digitalisering inom äldreomsorgen.<sup>9</sup> Fler överenskommelser har tecknats mellan staten och SKR efter det.

I budgetpropositionen för 2024 föreslog regeringen att satsa 77 miljoner kronor år 2024 och beräknade 123 miljoner kronor år 2025 samt 141 miljoner kronor år 2026 för att utveckla en nationell gemensam digital infrastruktur för hälso- och sjukvården där staten tar ett större ansvar. Regeringen skriver att infrastruktur med gemensamma standarder ska möjliggöra att hälsodata blir tillgängliga i hela vårdkedjan för all vård, såväl kommunal och regional vård som tandvård, oavsett huvudman.<sup>10</sup>

### 3.1.2 Målet för digitaliseringspolitiken

Digitaliseringspolitiken handlar om att använda och främja de möjligheter som digitaliseringen för med sig för samhället: för individer, näringsliv, civilsamhälle och offentlig förvaltning.<sup>11</sup> Det övergripande

---

<sup>5</sup> Prop. 2009/10:175 s. 28.

<sup>6</sup> Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 22 s. 107.

<sup>7</sup> Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 22 s. 107.

<sup>8</sup> *En avsiktsförklaring mellan staten och Sveriges kommuner och regioner om utveckling av välfärdens digitala infrastruktur*, 2020, s. 4.

<sup>9</sup> *Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner om äldreomsorg – teknik, kvalitet och effektivitet med den äldre i fokus*, 2020, s. 6.

<sup>10</sup> Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 9 s. 45.

<sup>11</sup> <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/> (hämtad 2023-08-17).

målet för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.<sup>12</sup> Målet har varit vägledande för digitaliseringspolitiken i över ett decennium. Det har kompletterats med bl.a. strategier, exempelvis *För ett hållbart digitaliserat Sverige – En digitaliseringsstrategi*.<sup>13</sup> I strategin hänvisas uttryckligen till målet.

Det finns andra strategier för digitaliseringspolitiken som inte uttryckligen hänvisar till målet men som har samma syfte. Ett exempel är *Data – en underutnyttjad resurs för Sverige: En strategi för ökad tillgång av data för bl.a. artificiell intelligens och digital innovation*<sup>14</sup>, som regeringen beslutade 2021. I strategin uttalas att Sverige bättre ska dra nytta av tillgängliga data med hjälp av de dataanalyser som kan göras med till t.ex. AI, såväl inom olika sektorer som mellan sektorer. Enligt strategin innebär det i sin tur ett behov att främja interoperabilitet mellan olika sektorer och dataområden samt att definiera riksintressanta, särskilt värdefulla och strategiska datamängder som kräver nationell styrning.

Eftersom målet är avhängigt hur Sverige presterar i relation till resten av världen, används diverse globala och europeiska mätningar för att bedöma om Sverige når målet eller inte. För att följa upp digitaliseringspolitiken används bl.a. indikatorer från Europeiska kommissionens senast publicerade index Digital Economy och Society Index (DESI) samt Eurostat som visar Sverige i relation till övriga länder inom Europeiska unionen.<sup>15</sup> I budgetpropositionen för 2024 konstaterade regeringen att Sverige placerar sig högt när det kommer till att använda digitaliseringens möjligheter men att vi hamnar efter ledande länder som Danmark och Finland, särskilt vad gäller digitalisering inom den offentliga förvaltningen.<sup>16</sup> Sammanfattningsvis bedömde regeringen att Sverige i dagsläget inte når det övergripande målet med digitaliseringspolitiken men att det finns goda förutsättningar för att i huvudsak uppnå målen i EU:s policyprogram för det digitala decenniet 2030.<sup>17</sup>

När det gäller digitaliseringen av den offentliga förvaltningen är regeringens mål en enklare vardag för medborgare, en öppnare för-

---

<sup>12</sup> Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 22 s. 84, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.

<sup>13</sup> N2017/03643/D.

<sup>14</sup> I2021/02739.

<sup>15</sup> Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 22 s. 93.

<sup>16</sup> Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 22 s. 105.

<sup>17</sup> Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 22 s. 93.

valtning som stöder innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.<sup>18</sup>

### 3.1.3 Andra politikområden

Datadelning är relevant för många politikområden. Som exempel kan nämnas att målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet.<sup>19</sup> Inom ramen för politikområdet finns i dagsläget bl.a. behov som inkluderar informationsutbyte som syftar till att motverka felaktiga utbetalningar och brott mot välfärds-systemen. Vidare behövs utbyte av uppgifter för planering, genomförande och efterarbete vid myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.<sup>20</sup>

## 3.2 Behov av bättre interoperabilitet har identifierats tidigare

Nyttorna förenade med datadelning och behovet av interoperabilitet har identifierats sedan lång tid tillbaka, liksom den starka kopplingen till de politiska målen. Ibland har emellertid andra termer använts. I budgetpropositionen för 2020 uttalade regeringen att digitalt informationsutbyte kräver gemensamma standarder och begreppsmodeller. Regeringen uttalade även att en infrastruktur som möjliggör digitalt informationsutbyte är en nödvändighet för att nå målet att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.<sup>21</sup>

Det har under åren vidtagits olika åtgärder som har haft till syfte att öka interoperabiliteten i den offentliga förvaltningen. Det har också genomförts utredningar som på olika sätt har berört frågan hur den offentliga förvaltningens interoperabilitet kan förbättras och som har lämnat olika förslag. Utredningarnas uppdrag har inte varit begränsade till enbart interoperabilitet men frågan har berörts i utredningarna. Nedan redogör vi för några exempel på åtgärder och utredningar.

---

<sup>18</sup> <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/mal-for-digitaliseringspolitik/> (hämtad 2023-04-04).

<sup>19</sup> <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/rattsvasendet/mal-for-rattsvasendet/> (hämtad 2023-08-28).

<sup>20</sup> *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13), s. 83.

<sup>21</sup> Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 22 s. 114.

Nämnden för elektronisk förvaltning (e-nämnden) bildades 2004 och hade till uppgift att stödja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter samt mellan myndigheter och enskilda. Nämnden fick bl.a. besluta om de standarder eller liknande krav som skulle vara gemensamma för det elektroniska informationsutbytet för myndigheter under regeringen samt bistå med information och utarbeta riktlinjer.<sup>22</sup> Nämnden beslutade emellertid aldrig om några föreskrifter. Däremot togs ett antal vägledningar och riktlinjer fram. Två exempel är *Riktlinjer för teckenuppställning för namnskrivning i svensk elektronisk förvaltning* (e-nämnden 05:05) och *Vägledning för myndighetsföreskrifter vid införande av e-tjänster* (e-nämnden 05:03). Nämnden lades ner i slutet av 2005 i samband med att Verket för förvaltningsutveckling (Verva) inrättades.

Verva inrättades 2006 och var central förvaltningsmyndighet för utveckling av en sammanhållen statlig förvaltning.<sup>23</sup> Myndigheten hade i 3 § förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte ett bemyndigande att meddela föreskrifter i fråga om standarder eller liknande krav som skulle vara gemensamma för elektroniskt informationsutbyte för myndigheter under regeringen, dvs. motsvarande bemyndigande som e-nämnden hade i sin instruktion. Verva meddelade med stöd av bemyndigandet föreskrifter om statliga myndigheters arbete med säkert elektroniskt informationsutbyte.<sup>24</sup> Syftet med föreskrifterna var att i förvaltningen skapa förutsättningar för ett säkert och förtroendefullt elektroniskt informationsutbyte genom att myndigheterna bedriver sin verksamhet med den säkerhet som är nödvändig med hänsyn till den enskilda myndighetens förutsättningar. Vidare meddelade Verva föreskrifter om att en särskild standard skulle följas vid statliga myndigheters elektroniska fakturahantering.<sup>25</sup> Myndigheten publicerade bl.a. *Vägledningen 24-timmarswebben*, som syftade till att ge stöd i arbetet med att använda webben som en kanal för att effektivisera myndigheternas ärenden och processer. Verva lades ned vid årsskiftet 2008/2009.

---

<sup>22</sup> 1 § förordningen (2003:769) med instruktion för Nämnden för elektronisk förvaltning.

<sup>23</sup> 1 § förordning (2005:860) med instruktion för Verket för förvaltningsutveckling.

<sup>24</sup> Vervas föreskrifter om statliga myndigheters arbete med säkert elektroniskt informationsutbyte, (VERVAFS 2007:2). I föreskrifterna ställdes krav på att myndigheterna skulle tillämpa ett ledningssystem för informationssäkerhet i former enligt ISO/IEC-standarderna 27001 och 27002. Motsvarande krav ställs sedan 2009 av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i föreskrifterna om informationssäkerhet för statliga myndigheter, i sin senaste version MSBFS 2020:6.

<sup>25</sup> Vervas föreskrifter om statliga myndigheters elektroniska fakturor (VERVAFS 2007:1).

I anslutning till att Verva lades ned inrättades 2009 en delegation för e-förvaltning efter beslut av regeringen.<sup>26</sup> Delegationen antog namnet E-delegationen och arbetet pågick under flera års tid. Delegationen bedrev arbete inom många områden inom e-förvaltning, bl.a. inom området interoperabilitet. Delegationen hade emellertid inte mandat att utfärda myndighetsföreskrifter. Delegationen överlämnade sammanlagt tretton betänkanden varav slutbetänkandet<sup>27</sup> överlämnades i juni 2015.

År 2018 bildades Myndigheten för digital förvaltning (Digg). Myndighetens övergripande uppdrag är att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig.<sup>28</sup> Läs mer om myndighetens uppdrag och arbete i kapitel 6.

År 1997 föreslog Grunddatabasutredningen att det skulle införas en lag om grunddata.<sup>29</sup> Lagförslaget syftade till att tillgodose samhällets behov av grunddata i register och databaser inom offentlig förvaltning. Det innehöll en definition av grunddata, och regeringen skulle bemyndigas att bestämma vilka uppgifter som skulle utgöra grunddata samt vilka myndigheter som skulle ansvara för sådana data. Ansvaret innebar bl.a. att skapa god tillgänglighet till grunddata, informera om de grunddata som finns tillgängliga, upplysa om formerna för åtkomst till grunddata, samt utveckla och redovisa grunddatas kvalitet. Det föreslogs vidare att en särskild nämnd skulle inrättas för styrning och samordning. Nämnden skulle enligt utredningens förslag få meddela ytterligare föreskrifter som behövdes för att uppnå syftena med myndigheternas ansvar. Bemyndigandet innefattade enligt utredningen bl.a. möjlighet att föreskriva om standardisering och förvaltning om det behövdes för att uppnå enhetlighet.

Förslaget behandlades av regeringen i propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.<sup>30</sup> Regeringen konstaterade att arbetet med att dra upp riktlinjer för den mest grundläggande informationen, dvs. grunddata, var ett prioriterat område. Den konstaterade emellertid också att det krävdes en bredare och djupare analys av vissa frågor innan ställning kunde tas till omfattningen av det offentliga åtagandet för grunddata. Vissa frågor, såsom definition av grunddata och

---

<sup>26</sup> Dir. 2009:19.

<sup>27</sup> *En förvaltning som håller ihop* (SOU 2015:66).

<sup>28</sup> 1 § 1 st. förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

<sup>29</sup> *Grunddata – i samhällets tjänst* (SOU 1997:146).

<sup>30</sup> Prop. 1997/98:136.

precisering av myndigheternas ansvar, behövde klarläggas ytterligare. Utredningens lagförslag genomfördes inte men ett flertal myndigheter arbetar i dag utifrån ett grunddataperspektiv (se mer i kapitel 6).

I betänkandet *Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering* (SOU 2007:47) lämnade IT-standardiseringsutredningen ett flertal förslag med bäring på it-standardisering och elektroniskt informationsutbyte. Utredningen föreslog bl.a. att en central kanslifunktion skulle inrättas vid Verva för att utveckla och förvalta förutsättningarna för interoperabilitet (ett interoperabilitets- och standardiseringskansli). Kanslifunktionen föreslogs samordna, förankra, publicera och underhålla de förvaltningsgemensamma kravspecifikationerna samt ge metod- och expertstöd i it-standardiseringsfrågor inom den offentliga förvaltningen, särskilt avseende begreppsstandarder. Som vägledning i detta arbete ansåg utredningen att en form (arkitektur) för att främja interoperabilitet inom den offentliga förvaltningen borde utvecklas och förvaltas. En öppen webbaserad katalogtjänst för de gemensamma kravspecifikationerna föreslogs också. Utredningen föreslog dessutom att 2 § förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte skulle kompletteras. Enligt bestämmelsen ska en myndighet i sin verksamhet främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen. Utredningen föreslog att bestämmelsen bl.a. skulle kompletteras med ett krav att användningen av tekniska specifikationer för elektronisk informationshantering som överensstämmer med en nationell eller internationell standard som godkänts av ett erkänt standardiseringsorgan skulle främjas. Kompletteringarna infördes inte i förordningen.

Digitaliseringsrättsutredningen gjorde flera iakttagelser avseende användning av informationsstandarder i den offentliga förvaltningen.<sup>31</sup> Inom ramen för utredningens kartläggningsarbete hade det tydligt framgått att myndigheter har behov av gemensamma informationsstandarder och att det efterfrågades standarder för bl.a. digitala format, certifikat, gränssnitt och metadata. I kartläggningsarbetet hade det påtalats att det behövs en samordning av vilka krav på standarder som ska ställas av det offentliga när system utvecklas eller upphandlas. Att det inte funnits någon utpekad aktör som haft ansvar för frågan om gemensamma standarder för informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen hade under kartläggningen påpekats vara

---

<sup>31</sup> *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25), s. 92–93.

en brist. Utredningen konstaterade vidare att det på föreskriftsnivå behöver finnas en samordning för att få en helhetssyn i relation till det som omfattar hela förvaltningen och det som enbart omfattar ett visst område. Utredningen lämnade inga förslag avseende informationsstandarder men noterade att regeringen vid tidpunkten hade fattat beslut om att inrätta Digg. Vi beskriver Diggs uppdrag i kapitel 6. Där beskrivs också uppdraget att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur.

### 3.2.1 Förvaltningen har inte styrts genom tydliga krav

Det har under lång tid i Sverige bedrivits arbete för att utveckla den offentliga förvaltningens digitalisering på ett samordnat sätt. Arbetet har tagit sig olika former. Syftet har formulerats på olika sätt men vår bedömning är att det övergripande syftet har varit dels att förvaltningen ska arbeta mer enhetligt för att få en mer sammanhängande förvaltning, dels att förvaltningen ska få stöd i sitt digitaliseringsarbete. Det har bl.a. handlat om att hjälpa förvaltningen att reda ut den komplexitet som digitalisering ofta innebär, exempelvis genom att beskriva hur olika bedömningar kan göras.

När det gäller styrning av förvaltningen kan vi konstatera att det primärt har rört sig om exempelvis vägledningar och i vissa fall rekommendationer. Författningsstyrning genom lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter har varit begränsad. Detta trots att vissa instanser har haft mandat att meddela myndighetsföreskrifter på området samt att det har lämnats förslag från kommittéer och andra myndigheter om sådan styrning. De mandat (bemyndiganden) som har funnits på plats har varit begränsade till myndigheter under regeringen och har således inte omfattat kommuner och regioner. Som exempel kan nämnas Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter samt säkerhetsåtgärder i informationssystem för statliga myndigheter.<sup>32</sup>

Det går inte att ge ett entydigt svar till varför tydligare krav genom författning inte har blivit verklighet. Vi kan emellertid konstatera att digitalisering är ett komplext område som utvecklas snabbt. Det ut-

---

<sup>32</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter (MSBFS 2020:6) respektive myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om säkerhetsåtgärder för informationssystem för statliga myndigheter (MSBFS 2020:7).

vecklas ständigt ny teknik som den offentliga förvaltningen måste förhålla sig till. Vår uppfattning är att mycket av det stöd som finns att tillgå har varit på en övergripande och beskrivande nivå, även om det finns exempel på mer detaljerat stöd. Mycket har haft formen av ”så här kan ni tänka”, ”beakta det här” eller ”säkerställ detta”. Stödet pekar många gånger på vad som ska göras men sällan hur det ska göras. Det blir i stället upp till varje aktör inom förvaltningen att göra bedömningen. Vi kan vidare konstatera att tydligare styrning inte har blivit verklighet, trots förslag under särskilt 1990- och 00-talet.

### 3.3 EU:s mål och prioriteringar

EU har begränsade möjligheter att styra de offentliga förvaltningarna i respektive medlemsstat (se mer i kapitel 5). Det förhindrar emellertid inte att unionen formulerar mål och prioriteringar för förvaltningarna eller mål som på olika sätt påverkar förvaltningarna. Exempelvis omfattar och påverkar EU:s ambitioner avseende den inre marknaden, där den digitala inre marknaden på senare år fått stort fokus, även medlemsstaternas offentliga förvaltningar. Kommissionen konstaterade 2015 i sin strategi för den digitala inre marknaden att transformeringen av den globala ekonomin till en digital ekonomi väcker utmanande politiska frågor för offentliga myndigheter som kräver samordnade EU-insatser.<sup>33</sup> Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 2016 att arbete och erfarenheter från e-förvaltningsarbete inom EU kan vara till användning i den svenska förvaltningen.<sup>34</sup> 2016 presenterade kommissionen en handlingsplan för e-förvaltning för åren 2016–2020.<sup>35</sup> I handlingsplanen presenterade kommissionen visionen att offentliga förvaltningar och institutioner i Europeiska unionen senast 2020 skulle vara öppna, effektiva och inkluderande. De skulle tillhandahålla gränslösa, individanpassade, användarvänliga och obrutna digitala offentliga tjänster åt alla medborgare och företag i EU samt använda innovativa metoder för att utforma och tillhandahålla bättre tjänster som är anpassade till medborgarnas och företagets behov och önsknings. Slutligen skulle de utnyttja de möjligheter som den nya digitala miljön erbjuder för att underlätta sina kontakter med intressenter och med varandra. Kom-

---

<sup>33</sup> COM(2015) 192 final, s. 3.

<sup>34</sup> Prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 22 s. 120.

<sup>35</sup> COM(2016) 179 final.



missionens vision var således kompatibel med de svenska målen och ambitionerna för digitaliseringspolitiken och målen för den offentliga förvaltningen.

Nedan redogör vi för mål, ambitioner och initiativ som har tillkommit efter strategin för den digitala marknaden och handlingsplanen för e-förvaltning.

### 3.3.1 Det digitala decenniet

Det digitala decenniet är parlamentets och rådets policyprogram inom digitaliseringsområdet.<sup>36</sup> Programmet innehåller mål för 2030 inom fyra områden: kompetens, digital omställning av näringslivet, säker och hållbar digital infrastruktur och digitalisering av offentlig service. Styrningen av programmet bygger på en samarbetsmekanism där kommissionen och medlemsstaterna utifrån prognoser tillsammans sätter nationella mål för digitaliseringen.

Inom området *Kompetens* är målsättningen att det ska finnas 20 miljoner it-specialister, där en större andel än i dagsläget ska vara kvinnor. Därutöver ska minst 80 procent av befolkningen ha grundläggande digitala färdigheter.

Inom området *Digital omställning av näringslivet* är målet att 75 procent av EU:s företag 2030 ska använda molntjänster, AI eller stordata. Över 90 procent av de små och medelstora företagen ska ha åtminstone en grundläggande digitaliseringsnivå.

Inom området *Säker och hållbar digital infrastruktur* är målsättningen att det ska finnas snabbt internet för alla, att EU:s andel av världsproduktionen av halvledare ska fördubblas, att det ska finnas 10 000 klimatneutrala och säkra kantnoder och att databehandling ska kunna ske med hjälp av den första datorn med kvantacceleration.

Inom området *Digitalisering av offentlig service* är målet för år 2030 att viktig offentlig service ska finnas tillgänglig till 100 procent på nätet, att alla i EU ska ha tillgång till sina patientjournaler på nätet och att 80 procent av alla medborgare i EU ska kunna skaffa ett digitalt id.

Programmet bygger på kommissionens meddelande *Digital kompass 2030: den europeiska vägen in i det digitala decenniet*.<sup>37</sup> I meddelan-

<sup>36</sup> Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2022/2481 av den 14 december 2022 om inrättande av policyprogrammet för det digitala decenniet 2030.

<sup>37</sup> COM(2021) 118 final.

det konstaterar kommissionen bl.a. att Europa måste utnyttja digitaliseringen till att genomföra ett paradigmskifte för hur medborgare, offentliga förvaltningar och demokratiska institutioner interagerar och säkerställa interoperabilitet på alla förvaltningsnivåer och för alla offentliga tjänster.<sup>38</sup>

### 3.3.2 Digitala rättigheter och principer

Europaparlamentet, rådet och kommissionen antog i december 2022 en interinstitutionell förklaring om digitala rättigheter och principer för det digitala decenniet.<sup>39</sup>

De digitala rättigheter och principer som beskrivs i förklaringen kompletterar befintliga rättigheter, t.ex. de som är inskrivna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och i lagstiftningen om data-skydd och integritet. Förklaringen ska hjälpa allmänheten att förstå sina digitala rättigheter och vägleda EU-länderna och företagen i arbetet med ny teknik. Syftet är att alla i EU ska få ut så mycket som möjligt av den digitala omställningen.

Rättigheterna och principerna är följande:

- **Sätta människorna och deras rättigheter i centrum för den digitala omställningen:** Digital teknik bör skydda människors rättigheter, stödja demokratin och se till att alla digitala aktörer agerar ansvarsfullt och säkert. EU främjar dessa värden i hela världen.
- **Bidra till solidaritet och inkludering:** Tekniken bör föra oss samman, inte skapa klyftor. Alla bör ha tillgång till internet, digitala färdigheter, digitala offentliga tjänster och rättvisa arbetsvillkor.
- **Säkerställa valfrihet på nätet:** Människor bör kunna dra nytta av en rättvis digital miljö, vara skyddade mot olagligt och skadligt innehåll och känna sig trygga när de interagerar med ny och framväxande teknik såsom artificiell intelligens.
- **Främja delaktighet i det digitala offentliga rummet:** Allmänheten bör kunna delta i det demokratiska livet på alla nivåer och ha kontroll över sina personuppgifter.

---

<sup>38</sup> COM(2021) 118 final, s. 12.

<sup>39</sup> Europeisk förklaring om digitala rättigheter och principer för det digitala decenniet (2023/C 23/01).

- **Öka människors trygghet, säkerhet och egenmakt:** Den digitala miljön bör vara säker och trygg. Alla, såväl barn som gamla, bör känna att de har kontroll och är skyddade.
- **Främja en hållbar digital framtid:** Digitala apparater bör bidra till hållbarhet och den gröna omställningen. Människor måste känna till deras miljöpåverkan och energiförbrukning.

I sin årliga lägesrapport om det digitala decenniet ska kommissionen utvärdera hur de digitala principerna följs. Kommissionen ska också göra en Eurobarometerundersökning varje år för att samla in kvalitativa uppgifter och ta reda på invånarnas syn på hur de digitala principerna tillämpas i de olika medlemsländerna.

### 3.3.3 En EU-strategi för data och gemensamma europeiska dataområden

#### EU:s datastrategi

*En EU-strategi för data* är ett policydokument från kommissionen.<sup>40</sup> Syftet med datastrategin är att öka användningen av och efterfrågan på data och databaserade produkter och tjänster på den inre marknaden. Målet är att skapa ett gemensamt europeiskt dataområde, som i strategin beskrivs som ett område där både personuppgifter och icke-personuppgifter, inklusive känsliga företagsuppgifter, är säkra och samtidigt åtkomliga för företag.

Den problembild som identifieras som utgångspunkt för datastrategin består i fragmenterad reglering av åtkomst till och användning av data, obalanserat marknadsinflytande med påverkan på konkurrensen som följd, bristande datakvalitet och interoperabilitet mellan data inom och mellan sektorer, bristande styrning av dataanvändning, bristande utbud av och efterfrågan på molnbaserad datainfrastruktur och datateknik, ökade möjligheter för enskilda personer att utöva sina rättigheter som inte fullt ut tas tillvara, brist på kompetens inom dataanalys samt utmaningar kopplade till informations- och cybersäkerhet.

---

<sup>40</sup> COM(2020) 66 final.

## Europeiska dataområden

De gemensamma europeiska dataområdena utvecklas ytterligare i ett arbetsdokument från kommissionen.<sup>41</sup> Där anges bl.a. följande. Inrättandet av EU-gemensamma, interoperabla dataområden i strategiska sektorer syftar till att undanröja juridiska och tekniska hinder för datadelning genom att kombinera nödvändiga verktyg, infrastrukturer och regler. Ett EU-gemensamt dataområde samlar relevant datainfrastrukturer och styrningsramverk för att underlätta datainsamling och datadelning. Exempel på europeiska gemensamma dataområden som identifieras i kommissionens arbetsdokument är bl.a. industri ("Industrial manufacturing data space"), miljö ("Green Deal data space"), hälsa ("Health data space") och offentlig administration ("Data spaces for public administrations").

Det finns en rad olika åtgärder som EU kan vidta för att främja och styra inrättandet av ett dataområde, såsom olika former av finansiering och införande av lagstiftning som reglerar dataområdet. I dagsläget finns bara ett förslag till sådan reglering. Det träffar hälsodataområdet i form av ett förslag till förordning om det europeiska hälsodataområdet.<sup>42</sup> Förslaget är just nu föremål för förhandling i rådet och i parlamentet. När det gäller övriga dataområden, kan EU-regleringar tillkomma framöver.

### 3.4 Målen och utvecklingen föranleder behov av interoperabilitet

Givet de fastställda politiska målen i Sverige och EU samt den tekniska utvecklingen bedömer vi att den offentliga förvaltningen inte bara behöver fortsätta att utveckla sina verksamheter med hjälp av digitalisering, den behöver också göra det på ett mer effektivt sätt än i dag. Datadelning inom och från den offentliga förvaltningen är en förutsättning för att aktörerna ska kunna utföra sina uppgifter och kommer att spela en central roll för att nå de politiska målen.

Datadelning är således en förutsättning för att förvaltningen i framtiden ska bli mer innovativ, rättssäker, samverkande och effek-

---

<sup>41</sup> Europeiska kommissionen, *Commission Staff Working Document on Common European Data Spaces* (SWD[2022] 45 final).

<sup>42</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ett europeiskt hälsodataområde (COM[2022] 197 final).

tiv. Kvalitet, service och tillgänglighet kan höjas genom att data kan delas inom eller med den offentliga förvaltningen (se mer i kapitel 4). Interoperabilitet nämns inte i de svenska politiska målen men är en förutsättning för att målen ska kunna nås. En modern offentlig förvaltning kan t.ex. inte vara samverkande utan att vara interoperabel när den delar data. Att sträva efter interoperabilitet vid datadelning bör därför vara en självklarhet för den offentliga förvaltningen.

## 4 Interoperabilitet vid datadelning

### 4.1 Inledning

Den offentliga förvaltningen hanterar och delar dagligen stora mängder data. Data spelar en central roll i förvaltningen och är nödvändig för att kunna bedriva den dagliga verksamheten, för att kunna planera verksamheten och för att kunna fatta beslut. Data som behövs kan vara producerad i verksamheten eller hämtas eller lämnas från andra aktörer, inklusive data från enskilda. För vissa myndigheter utgör hantering av data själva kärnverksamheten, t.ex. för statistikmyndigheterna samt för myndigheter som har stora register som förser samhället med nödvändig information som Skatteverket och Bolagsverket.

I detta kapitel presenterar vi nyttor med interoperabilitet, utmaningar och hinder för interoperabilitet och exempel på lösningar för att förbättra interoperabiliteten.

### 4.2 Nyttor med interoperabilitet och datadelning

Datadelning leder i sig inte till att nyttor realiserar. Det är först när data som delas också kan användas som nyttor kan realiserar. Den centrala roll som data spelar i den offentliga förvaltningen innebär att tillgång till användbara data är en förutsättning för att förvaltningen ska klara av sitt uppdrag.

Syftet med att datadelningen inom och med den offentliga förvaltningen ska vara interoperabel är inte nödvändigtvis interoperabiliteten i sig. Interoperabilitet vid datadelning är i stället en nödvändig förutsättning för att kunna dela data som sedan, kan användas. Den är därför en nödvändig förutsättning för den fortsatta digitaliseringen av offentlig förvaltning, för effektiviteten hos densamma och för att uppnå nätverkseffekter. Vidare är interoperabilitet även en förutsättning för innovation och en hållbar tillväxt. Interoperabilitet kan också

bidra till tillit mellan myndigheter och andra aktörer i offentlig förvaltning, bl.a. genom ett koordinerat arbetssätt och koordinerade skyddsnivåer. Interoperabiliteten vid datadelning kan därmed leda till en höjd informationssäkerhet och ett bättre skydd av Sveriges säkerhet. I konsekvensanalysen avseende kommissionens förslag till interoperabilitetsförordning (interoperabilitetsförordningen) anges att interoperabiliteten är en nyckelförutsättning för en framgångsrik digitalisering av offentlig sektor.<sup>1</sup> Den slutsatsen är enligt vår bedömning i högsta grad relevant även för svenska, nationella förhållanden. Det finns ett flertal rapporter som betonar värdet av ökad datadelning, även om nyttan med datadelningen är svår att kvantifiera. När det gäller kvantitativa nyttor anser OECD – mot bakgrund av ett antal studier – att ökad datadelning från offentlig förvaltning kan leda till ökade sociala och ekonomiska fördelar, de senare motsvarande 0,1 till 1,5 procent av BNP.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> I samma strategi framförs som mål att statliga myndigheter och statliga företag år 2023 ska ha en god förmåga att dela data på ett både öppet och kontrollerat sätt.

Att uppnå interoperabilitet vid datadelning inom och med offentlig förvaltning är mer konkret av avgörande betydelse för samhällets förmåga att hantera komplexa samhällsutmaningar som ofta kräver sektorsöverskridande datadelning. En effektiv datadelning mellan myndigheter och andra aktörer – även mellan olika sektorer eller områden – är av avgörande betydelse för att kunna möta nuvarande och kommande kriser såsom pandemier, klimathot, gängbrottslighet och i beredskapssituationer. Interoperabilitet för en effektiv datadelning handlar också om att klara samhällets välfärdsuppdrag, som att effektivisera och förbättra myndigheters kärnverksamheter och motarbeta bidragsbrottslighet. Det handlar även om att lösa samhällets kompetensförsörjning, liksom att effektivisera och förenkla medborgarnas möte med den offentliga förvaltningen, att möjliggöra en kunskapsbaserad förvaltning, samt uppnå regeringens digitaliseringsmål.

---

<sup>1</sup> Europeiska kommissionen, *Impact Assessment Report* (SWD[2022] 721 final).

<sup>2</sup> OECD Digital Economy Outlook 2020, s. 138–139.

<sup>3</sup> Regeringen, *Data – en underutnyttjad resurs för Sverige: En strategi för ökad tillgång av data för bl.a. artificiell intelligens och digital innovation* (I2021/02739), 20 oktober 2021, s. 1.

En datamängd kan givetvis analyseras enskilt. Genom att kombinera datamängder kan emellertid analysmöjligheterna öka.

Den offentliga förvaltningen står för en viktig del av produktionen av de datamängder som det digitala samhället bygger på.<sup>4</sup> Enligt skäl 13 i öppna datadirektivets<sup>5</sup> ingress utgör information från den offentliga sektorn eller information som samlas in, framställs, reproduceras och sprids inom ramen för en offentlig verksamhet eller en tjänst av allmänt intresse, ett betydelsefullt utgångsmaterial för produkter och tjänster med digitalt innehåll. Det framgår vidare att informationen kommer att bli en ännu viktigare innehållsresurs genom utvecklingen av avancerad digital teknik såsom artificiell intelligens, distribuerad databasteknik och sakernas internet.

Det finns således många goda skäl till att data behöver delas. Vi beskriver nedan de mest angelägna samhällsområden som vi har identifierat, där förbättrad interoperabilitet skulle leda till den ökade datadelning som krävs för att förvaltningen ska kunna möta nutida och framtida samhällsutmaningar på ett effektivt sätt.

#### 4.2.1 Förmåga att möta kommande kriser

Framtida kriser kan inte förutses. Men det kan förutses att data behövs när kriser uppstår. Genom standardiserade sätt för att utbyta data kan den offentliga förvaltningen enkelt och snabbt dela data när behov uppstår. Att datadelningen är standardiserad är således en förutsättning för att hantera plötsligt uppkomna kriser som exempelvis krig, skogsbränder och pandemier.

Det betyder i sin tur att interoperabilitet är nödvändigt för att kunna agera tillsammans i ett krisläge.<sup>6</sup> Ett tydligt exempel på detta finns inom totalförsvaret. Totalförsvaret är indelat i militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar) som bedrivs av bl.a. statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och frivilliga försvarsorganisationer.<sup>7</sup> Det är således många myndigheter och andra aktörer som behöver arbeta tillsammans. Inom ramen för totalförsvaret används en mängd olika system som måste kunna kom-

<sup>4</sup> Dir. 2022:118, s. 4.

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

<sup>6</sup> Prop. 2020/21:30 s. 76.

<sup>7</sup> <https://www.fhs.se/utbildning/vara-amnen-och-omraden/totalforsvar.html> (hämtad 2023-10-04).



municera med och förstå varandra. Systemen måste kunna dela stora mängder data, även i realtid. Det kan också uppstå behov inom totalförsvaret att snabbt kunna ta del av nya kategorier data för att kunna agera effektivt i ett krisläge.<sup>8</sup>

Behov av nya datadelningar kan uppstå snabbt i en krissituation. Som ett nyligt exempel ska nämnas covid-19-pandemin. Coronakommissionen pekade i sina betänkanden på betydelsen av data med hög kvalitet. Kommissionen pekade också på att detaljerade uppgifter med kort eftersläpning, t.ex. om hälsoläget eller det ekonomiska läget i olika delar av samhället, är en nödvändig förutsättning för att övervaka en kris medan den pågår samt för att kunna besluta om ändamålsenliga åtgärder i krishantering, dvs. att ”fatta rätt beslut vid rätt tillfälle”.<sup>9</sup> Enligt uppgift kunde det under pandemin krävas dagliga telefonsamtal till varje region, och ibland till varje sjukhus i en region, för att få aktuella siffror över hur många patienter som var inlagda och hade konstaterad covid totalt i landet. Det kan jämföras med Norge, där dessa uppgifter delades via API.

Att data är en förutsättning för att klara framtida pandemier har uttryckts också av Folkhälsomyndigheten. Folkhälsomyndigheten beskriver att bättre tillgänglighet till korrekta hälsodata krävs för att styra åtgärder rätt, och att samverkan kring hälsodata behöver intensifieras: datainhämtning behöver bli snabbare, vara automatiserad och mer detaljerad. Därutöver har data som samlats in om hanteringen av pandemin kunnat visa vilka effekter som åtgärder som vidtogs hade på bl.a. elever i grundskolor, och bostadsområden med hög befolkningstäthet.<sup>10</sup> Vår uppfattning är att snabb tillgång till data från olika källor och sektorer som kan sambearbetas är en förutsättning för att kunna hantera framtida pandemier och läsa av tidigare kriser.

Ett tydligt behov av sektorsöverskridande interoperabilitet uppstod vid covid-19-krisen när Statens Veterinärmedicinska anstalt (SVA) fick i tillfälligt uppdrag av regeringen att använda sina analysmetoder för att bistå i arbetet diagnostik av covid-19-viruset inom ramen för pandemibekämpningen. När SVA skulle dela resultatet av sina analyser med regionerna fanns det inga inarbetade sätt att dela data med

---

<sup>8</sup> Begreppet interoperabilitet har en mer omfattande innebörd för totalförsvaret än den definition som vi använder. Inom totalförsvaret innefattas t.ex. förmågan att kunna öva och agera tillsammans i skarpt läge med även metodmässig och teknisk interoperabilitet. Prop. 2020/21:30 s. 109.

<sup>9</sup> *Sverige under pandemin* (SOU 2022:10), s. 679 och 680.

<sup>10</sup> Folkhälsomyndighetens generaldirektör Karin Tegmark Wisell, Så måste Sverige rusta inför nästa pandemi, *DN Debatt*, 13 maj 2023.

humansjukvården på, och de olika regionerna använde sig av olika system som krävde särskilda anpassningar för att kunna dela data som behövde delas, samtidigt som det var brådskande.<sup>11</sup> Det ledde till att det tog längre tid att genomföra uppdraget och det kan antas att kostnaderna för datadelning hade blivit lägre om det inte hade krävts särskilda anpassningar för olika slags system.

När en stor kris uppstår behöver många åtgärder vidtas snabbt. Covid-19-pandemin och de stora skogsbränderna under senare år är tydliga exempel på sådana kriser. Sådana skogsbränder kräver att många människor snabbt evakueras, i vissa fall till andra kommuner eller regioner än där de är bosatta. Invånarna behöver både sjukvård, matleveranser och stöd i form av pengar. För att kunna hantera sådana kriser på bästa sätt behöver myndigheterna ha tillgång till information om personerna, om var de befinner sig och om vägar, bebyggelse, skog och områdets geografi, vilket i dagsläget inte fungerar tillräckligt bra.<sup>12</sup> För att krishanteringen ska fungera bättre krävs att myndigheterna snabbt och säkert kan utbyta de data som behövs för att kunna hantera krisen. Myndigheternas it-system måste kunna utbyta data. Enkel och interoperabel tillgång till den data som behövs saknas emellertid i dag. Enligt vår bedömning försämrar detta Sveriges beredskap vid allvarliga kriser.

MSB konstaterar i en rapport om brandsommaren 2018 att bekämpning av skogsbränder kräver situationsmedvetenhet vilket i sin tur förutsätter bl.a. geodata av hög kvalitet. Skogsbrukets ”skogskartor” är enligt MSB oundgängliga eftersom de ger både topografisk information och information om bränslesituationen i grova drag med ett färskt ortofoto<sup>13</sup> som bakgrund. Myndigheten menade samtidigt att det när rapporten skrevs inte fanns någon mekanism för att snabbt ge räddningstjänsterna tillgång till dessa kartor.<sup>14</sup> Brist på tillgång till kartor var även ett problem under skogsbränderna i Värmland 2014. Ett problemområde för polisen var bristen på heltäckande kartor.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Enligt underlag till utredningen från SVA.

<sup>12</sup> Åke Grönlund m.fl., Här är den svaga punkten för Sveriges beredskap, *DN Debatt*, 11 april 2023.

<sup>13</sup> Skalriktiga flygbilder.

<sup>14</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Brandsommaren 2018 – Vad hände, och varför?* s. 146–147.

<sup>15</sup> Crismart, *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*, s. 89.

Ytterligare ett exempel på brister vid datadelning uppstod under utbrottet av svinpest bland vildsvin under hösten 2023. Vid utbrottet fanns inte några inarbetade tekniska kanaler för rapportering mellan de involverade aktörerna som deltog i bekämpningen. I det tidiga skedet skedde kommunikationen enbart skriftligt via e-post eller muntligt via telefon. För att kunna dela data främst med Jordbruksverket, Länsstyrelsen och jägarna skapade SVA helt nya system. För att utveckla system behövde myndigheten själv utveckla system för hur informationen skulle samlas in och sammanställas för att användas i vidare rapporter och lägesbilder. Slutresultatet upplevs som väldigt bra, men bygger på att system för insamlande, sammanställning och delning eller överföring har utvecklats under pågående händelse.<sup>16</sup>

#### 4.2.2 Förmåga att hantera komplexa, sektorsövergripande samhällsutmaningar

Sverige står inför en rad komplexa samhällsutmaningar som kräver sektorsövergripande datadelning, som exempelvis brottslighet, klimatförändringar och förändringar på arbetsmarknaden. Förmågan att dela data behöver därvid ses ur ett bredare perspektiv än bara förmågan att kunna dela data inom sektorer. Data behöver kunna delas mellan aktörer inom offentlig förvaltning oaktat vilken sektor en aktör tillhör. Det är därför viktigt att standardisering av datadelning sker på nationell nivå där den måste vara gemensam.

Datadelning har stor betydelse för att förbättra möjligheterna till brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete. Analyser av data kan exempelvis bidra till att bedöma risker i syfte att sätta in insatser eller vidta åtgärder där de gör mest nytta. Ökad tillgång till data kan även bidra till att misstänkta brott upptäcks<sup>17</sup> samt förbättra förut-sättningarna för att utreda brott. Det finns emellertid hinder mot ett effektivt informationsutbyte på detta område.

I delbetänkandet *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37) redovisas bl.a. flera statliga myndigheters och kommuners upplevelser avseende möjligheter att motverka felaktiga utbetalningar. Sammanfattningsvis menar många myndigheter att ett ökat informationsutbyte skulle effektivisera arbetet. Det konstateras

<sup>16</sup> Enligt underlag till utredningen från SVA.

<sup>17</sup> Se t.ex. skälen för inrättandet av Utbetalningsmyndigheten (prop. 2022/23:34).

också att det kan vara tillåtet för en beslutande myndighet att via direktåtkomst inhämta vissa uppgifter från en annan myndighet, men att det ibland saknas it-stöd som möjliggör en sådan överföring.<sup>18</sup> I vissa fall finns dessutom rättsliga hinder mot informationsutbyte, exempelvis på grund av sekretess eller dataskyddsbestämmelser.

I en rapport om informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor angående utbetalningar från välfärdsystemen, anges att det på flera håll finns ytterligare behov av tekniska lösningar som möjliggör elektroniskt utbyte av uppgifter i större utsträckning än vad som sker i dag.<sup>19</sup> Det anges också att avsaknad av digitala lösningar mellan vissa av de berörda aktörerna innebär att uppgifter inte delas trots att det är förenligt med gällande rätt. Vidare konstateras att det fortfarande finns hinder som beror på myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas digitala infrastrukturer.<sup>20</sup>

Ett exempel från ett annat område – väderdata – belyser hur kombinerandet av olika datamängder kan öka nyttan av datadelning. Data om väder kan användas inom olika sektorer och för olika ändamål, som sjöfart och jordbruk, där data kan användas för bl.a. planering. När det går att kombinera väderdata med jordbruksdata, möjliggörs dock även analyser av hur vädret påverkar skörden och när det är bäst att så och skörda. Rymdstyrelsen menar att data som avser jordbruk även kan användas för att analysera förändringar på kalfjället eller i öppet hav.<sup>21</sup>

Ett annat exempel på nyttan med att kombinera data från olika sektorer rör s.k. livslångt lärande.<sup>22</sup> Sju statliga myndigheter<sup>23</sup> som tillsammans arbetat med ett regeringsuppdrag om livslångt lärande, har konstaterat att digitaliseringen ger stora möjligheter att skapa skräddarsydda tjänster för matchning, utbildning, vägledning och prognoser.<sup>24</sup> När tjänster byggs utifrån ett livslångt lärande-perspektiv kan

---

<sup>18</sup> *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37), s. 320.

<sup>19</sup> *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13), s. 173–174.

<sup>20</sup> *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13), s. 173–174.

<sup>21</sup> Swedish Space Data Lab, *Nationellt rymddatalabb – för planetens bästa*, s. 2.

<sup>22</sup> Begreppet livslångt lärande används för att beskriva individers möjligheter att upprätthålla och utveckla de kunskaper och färdigheter som behövs under hela arbetslivet, särskilt mot bakgrund av en föränderlig arbetsmarknad som präglas av strukturomvandling och teknisk utveckling. Se Riksrevisionens rapport *Det livslånga lärandet inom högre utbildning* (RIR 2016:15).

<sup>23</sup> Arbetsförmedlingen, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för yrkeshögskolan, Skolverket, Statistiska centralbyrån, Universitets- och högskolerådet, Verket för innovationssystem (Vinnova).

<sup>24</sup> Arbetsförmedlingen, *Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande*, s. 18.

data behövas från många olika myndigheter och organisationer. En tjänst för enskilda personer kan t.ex. behöva hämta data från skolor och andra utbildningsinstitut samt från personens arbetsgivare. De sju myndigheterna har emellertid även konstaterat att de flesta tjänster i dag byggs i egna, separata system med egna data, eget språk och låsta tekniska strukturer vilket leder till att utvecklingen sker i stuprör där allt från utbud till kompetensdata hamnar i informationssilos och inte delas.<sup>25</sup> Bättre förutsättningar för datadelning skulle kunna bidra till att stärka individers ställning på arbetsmarknaden, samtidigt som privat och offentlig sektors kompetensbehov tillgodoses.<sup>26</sup> Annorlunda uttryckt försvåras sannolikt regeringens och myndigheternas insatser för att få ner arbetslösheten av bristande interoperabilitet inom området.

Aktuella data av god kvalitet behövs även för ett effektivt och ändamålsenligt arbete med klimatomställning. Klimatkommunerna<sup>27</sup> har t.ex. uppmanat regeringen och dess myndigheter att göra en ordentlig satsning för att se till att kommunerna via Sveriges Dataportal, dataportal.se får tillgång till tillförlitlig, aktuell och heltäckande energi- och klimatstatistik att använda i sitt omställningsarbete.<sup>28</sup>

Den statliga myndigheten Tillväxtanalys har konstaterat att tillgång till data och standardiserade metoder även är avgörande för att finansmarknadens aktörer ska kunna utvärdera portföljens<sup>29</sup> klimatexponering och mäta hur de investerade företagen arbetar med sina hållbarhetsmål.<sup>30</sup>

### 4.2.3 Effektivisera och förenkla medborgares möte med den offentliga förvaltningen

Ett viktigt skäl för ökad datadelning är att medborgarnas förväntningar på den offentliga förvaltningen ökar och att delning av data krävs för att förvaltningen ska kunna svara upp mot dessa förvänt-

---

<sup>25</sup> Arbetsförmedlingen, *Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande*, s. 18.

<sup>26</sup> Se bl.a. regeringsuppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande, N2021/01915.

<sup>27</sup> En förening för kommuner och regioner som jobbar aktivt med lokalt klimatarbete, <https://klimatkommunerna.se/om-oss/> (hämtad 2023-09-14).

<sup>28</sup> <https://www.aktuellhallbarhet.se/alla-nyheter/debatt/brist-pa-klimatdata-forsvarar-kommunernas-klimatarbete--har-ar-vara-forslag/> (hämtad 2023-09-12).

<sup>29</sup> Med portfölj avses här samlade tillgångar av t.ex. aktier och andra värdepapper.

<sup>30</sup> Tillväxtanalys, *Näringslivets klimatomställning* (PM 2022:10), s. 92.

ningar. Som exempel utvecklar och tillhandahåller offentlig förvaltning e-tjänster som medborgare kan använda, på webbplatser eller i applikationer. Inte sällan förbättras användarupplevelsen av sådana tjänster om data som används i tjänsten kan hämtas från olika aktörer, så att den enskilde inte själv behöver fylla i uppgifter. Därtill bör enskilda som tillhandahåller data till den offentliga förvaltningen kunna göra detta på ett enkelt och standardiserat vis. En annan förväntan på den offentliga förvaltningen är att samma data inte ska behöva lämnas flera gånger av en enskild, som beskrivs i avsnittet ovan om minskat uppgiftslämnande.

Vår utredning tar inte sikte på tillhandahållande av e-tjänster och liknande till enskilda. Vi menar emellertid att interoperabilitet vid datadelning är en förutsättning för att den offentliga förvaltningen på sikt ska kunna tillhandahålla sådana tjänster som förenklar medborgares kontakt med dem.

Genom ökad interoperabilitet vid datadelning kan existerande tjänster förbättras och nya tjänster utvecklas som kan underlätta medborgarnas vardag, särskilt ur ett livshändelseperspektiv. Olika händelser i livet kan aktualisera att data från olika myndigheter i olika sektorer inom förvaltningen måste användas. Om dessa kan dela data mellan sig finns möjligheter att underlätta för medborgaren som inte själv behöver överlämna uppgifter till respektive myndighet.

Om det exempelvis fanns en tjänst för medborgaren att kommunicera med hela förvaltningen skulle vardagen förenklas. En tjänst som gjorde det möjligt för medborgaren att samla ta emot information från hela den offentliga förvaltningen, t.ex. tider för vårdbesök, recept för läkemedel och olika beslut eller intyg, skulle ge medborgaren en samlad bild över kontakterna med förvaltningen och spara tid. En förutsättning för en sådan tjänst är dock att data som visas i tjänsten kan delas på ett interoperabelt sätt till tjänsten, och att data är strukturerad på ett sådant sätt att den enkelt kan visas och användas i applikationen.

Det finns goda exempel på den här typen av medborgartjänster i andra länder. Ett exempel är appen Diia i Ukraina (som vi beskriver närmare i kapitel 8). Över 70 offentliga tjänster är tillgängliga genom appen och medborgarna får tillgång till bl.a. digitala handlingar såsom id-kort och körkort.<sup>31</sup> I Norge finns Norge.no och Altinn (se kapitel 8). I Sverige finns Verksamt, som samlar kommunikationen

---

<sup>31</sup> <https://diia.gov.ua/> (hämtad 2023-12-04).

mellan företag och myndigheter. Ett annat svenskt exempel är tjänsten minPension som samlar information från staten och pensionsbolagen om enskilda medborgarens pension och visar den samlat.<sup>32</sup> Ytterligare exempel, som visserligen inte omfattar den offentliga förvaltningen men som illustrerar vad som är möjligt, är att bankkunder i en bankapp också kan se sina konton hos andra banker.

Inom Ena, den digitala infrastruktur som har etablerats under ledning av Myndigheten för digital förvaltning (Digg), finns byggblock som förbättrar förutsättningarna för förvaltningen att samla och kommunicera med medborgarna, exempelvis byggblocket API-hantering och byggblocket Mina ärenden. Mina ärenden är ett sätt att standardisera hur ärendeåterkoppling kan fungera och syftar till att förbättra det digitala mötet med det offentliga för privatpersoner och företag.<sup>33</sup> Sedan tidigare finns också den väletablerade tjänsten Mina meddelanden (Digital post) som tillhandahålls av Digg, som gör det möjligt för myndigheter att skicka digital post till medborgares digitala brevlådor. Mina meddelanden hanterar i dagsläget enbart envägskommunikation från myndigheter.

En samlad tjänst eller en app för medborgare kan, utöver att visa information från förvaltningen, också underlätta kontakter som initieras av medborgare. Som exempel kan nämnas när en skolelev blir sjuk och inte kan gå till skolan. Vårdnadshavaren behöver meddela detta till skolan och Försäkringskassan, för det fall hen behöver vårda barnen samt ansöka om tillfällig föräldrapenning. Det kan också krävas kontakter med hälso- och sjukvården. Det handlar om att lämna samma uppgift till flera myndigheter eller andra aktörer inom skilda sektorer eller områden. I en sådan situation, för att omhänderta behovet hos vårdnadshavaren och skoleleven, måste det finnas interoperabilitet över sektorer, eftersom databehovet i en sådan app eller tjänst inte är begränsat till enbart en sektor.

Förvaltningsgemensam interoperabilitet skulle även förbättra möjligheterna till ökad automatisering, där en samlad tjänst för medborgare kan vara navet utifrån medborgarens perspektiv. Om olika myndigheters system (eller tjänster) kommunicerar med varandra så behöver medborgaren bara använda en tjänst eller app. I exemplet med den sjuka skoleleven skulle det räcka med att vårdnadshavaren

---

<sup>32</sup> Verksamheten drivs och finansieras till hälften av staten, till hälften av pensionsbolagen, <https://www.minpension.se/om-minpension> (hämtad 2023-09-06).

<sup>33</sup> <https://www.skatteverket.se/omoss/samverkan/offentligaaktorer/minaarenden.4.339cd9fe17d1714c07787cb.html> (hämtad 2023-09-06).

genom tjänsten meddelar att eleven är sjuk. Elevens skola får information och vårdnadshavaren får frågan om hen också vill ansöka om tillfällig föräldrapenning samt boka tid för vårdbesök. Om de inblandade myndigheterna behöver kompletterande uppgifter som en annan myndighet har kan de dela uppgifterna mellan sig. I vissa fall kan datadelningen vara förenad med ett samtycke från vårdnadshavaren som den lämnar genom den samlade tjänsten.

För att vara praktiskt möjlig att utveckla och vara hanterbar krävs interoperabilitet mellan framför allt myndigheter men även vissa privata aktörer. Myndigheterna måste t.ex. utgå från samma tekniska och semantiska specifikationer. Det kan i teorin vara möjligt att bygga en sådan tjänst utifrån dagens förutsättningar men eftersom tekniken och semantiken skiljer sig åt inom förvaltningen skulle det krävas omfattande utvecklingsinsatser. Tjänsten skulle behöva hantera ett brett spektrum av tekniska förutsättningar, och en stor mängd begrepp skulle behöva beskrivas eller definieras. Behovet av sådana åtgärder minskar betydligt om förvaltningen utgår från förvaltningsgemensamma specifikationer.

De rättsliga förutsättningarna för en samlad tjänst för medborgare behöver självfallet utredas vidare. Det kan emellertid konstateras att det inom den offentliga förvaltningen redan i dag finns s.k. egna utrymmen<sup>34</sup> där myndigheter erbjuder olika typer av tjänster för medborgare. Det finns således inom förvaltningen redan erfarenhet av att även ur ett rättsligt perspektiv utveckla tjänster utifrån användarens behov. Det rör sig i dag dock om olika tjänster som kräver separat inloggning och åtkomst.

#### 4.2.4 Effektivisera kärnverksamheterna i offentlig förvaltning

Den offentliga förvaltningen behöver dela data för att utföra sina uppgifter inom kärnverksamheterna. Det handlar bl.a. om att dela data inom ramen för ärendehandläggning och vid samverkan. Genom att standardisera hur data utbyts förenklas arbetet inom kärnverksamheterna och mindre fokus behöver läggas på kostsamma processer att etablera nya metoder för datadelning eller på manuell hantering av data. Kostnadsbesparingar kan bl.a. bestå i att manuell överföring

---

<sup>34</sup> Eget utrymme kan beskrivas som ett skyddat förvar som tillhandahålls elektroniskt endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för användarens räkning.



av uppgifter eller manuell insamling av uppgifter som redan finns i olika system inte längre behövs och genom automatisering av datadelning kan man undvika de kostnader som manuell hantering medför.

Handläggningen av ekonomiskt bistånd är ofta helt beroende av att kommunen kan få uppgifter från olika myndigheter såsom Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket. I dagsläget försvåras handläggningen både av sekretessbestämmelser och svårigheten att få del av uppgifter på ett enkelt sätt.<sup>35</sup> Många kommuner har i dag ingen särskild automatiserad eller organiserad kontroll med inriktning på att hitta felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott.<sup>36</sup>

I dag baseras den officiella statistiken på skolområdet helt på manuell datainsamling, där myndigheter och andra aktörer skickar in efterfrågade uppgifter till Statistiska centralbyrån (SCB) som filer. Filerna är uttagna från aktörernas datasystem eller manuellt ifyllda. Uppgifterna i sig håller en hög kvalitet enligt SCB men uppgiftslämnarbördan är betungande. SCB arbetar med att utreda förutsättningarna för att hämta in sådana uppgifter direkt från de skoladministrativa systemen i syfte att minska uppgiftslämnarbördan.<sup>37</sup>

Inom ramen för att förbättra kärnverksamheterna inom offentlig förvaltning ska också nämnas förmågan till ökad insyn, minskat uppgiftslämnande och automatisering samt användning av ny teknik.

## Ökad insyn

Ökad tillgång till data ökar förutsättningarna för insyn i den offentliga förvaltningens verksamheter. Data är information som kan visa hur myndigheter agerar. Det kan bl.a. visa vilka beslut som fattas och på vilka grunder i olika delar av landet, eller hur förvaltningen använder sina medel. I Sverige omfattas den offentliga förvaltningen sedan länge av handlingsoffentligheten vilket bidrar till medborgarnas möjligheter till insyn. Genom att öka informationsspridningen med hjälp av datadelning, det vill säga att information tillgängliggörs i digitala format, kan transparensen och möjligheterna att analysera

---

<sup>35</sup> *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37), s. 226.

<sup>36</sup> *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37), s. 224.

<sup>37</sup> Enligt underlag från SCB. Se även regeringsbeslut, Utbildningsdepartementet, *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 4:4 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, 2923-05-04, U2023/01545.

hur förvaltningen utför sitt uppdrag öka ytterligare. Genom bättre insyn för bl.a. media kan förtroendet hos allmänheten öka och behov av förbättringar i myndigheternas arbete identifieras.

### Minskat uppgiftslämnande och hämta från bästa källan

Genom att hämta data direkt från den bästa källan sparas både tid och resurser. Det innebär att den bästa källan måste kunna dela data under sådana förutsättningar att hela förvaltningen kan ta del av den när den behövs. Förbättrade möjligheter att hämta data från bästa källan är viktigt för att kunna effektivisera förvaltningens arbete och ge enskilda bättre service. Enskilda myndigheter behöver då inte bygga upp eller förvalta egna databaser över sådan data som de enkelt kan hämta direkt från andra.

Ökad datadelning mellan myndigheter inom förvaltningen kan även realisera principen om att en uppgift endast ska behöva lämnas en gång ("once only principle").<sup>38</sup> På så sätt kan behovet av att medborgare, företag – och i vissa fall andra myndigheter – behöver lämna samma uppgift flera gånger minska. Om en viss uppgift, om t.ex. ett företag, en gång har lämnats till en myndighet inom förvaltningen ska uppgiften enligt denna princip inte behöva lämnas till den offentliga förvaltningen igen. De myndigheter som behöver uppgiften hämtar den i stället från källan, vilket också leder till att data av hög kvalitet används. Principen kommer exempelvis till uttryck i förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag, där det föreskrivs att de statliga myndigheter som omfattas så långt det är möjligt ska använda sådana uppgifter om företag som finns tillgängliga inom statsförvaltningen så att företag inte behöver lämna samma uppgifter flera gånger.<sup>39</sup> En rekommendation i det svenska ramverket för digital samverkan är att privatpersoner och företag, så långt som möjligt, enbart ska behöva lämna en uppgift en gång till myndigheter.<sup>40</sup>

I regeringsuppdraget om Säker och effektiv tillgång till grunddata identifierade myndigheterna i uppdraget att det förekommer att myn-

<sup>38</sup> The Once only principle framgår också av Tallindeklarationen som Sverige har anslutit sig till, se Tallindeklarationen om e-förvaltning av den 6 oktober 2017 på [www.eu2017.ee/news/insights/tallinn-declaration-egovernment-ministerial-meeting-duringestonian-presidency](http://www.eu2017.ee/news/insights/tallinn-declaration-egovernment-ministerial-meeting-duringestonian-presidency).

<sup>39</sup> 4 § förordning om digitalt inhämtande av uppgifter från företag.

<sup>40</sup> Myndigheten för digital förvaltning, *Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3*, s. 31.

digheter som behöver hämta uppgifter från en annan myndighet inte sällan köper data via marknadstjänster i stället för att hämta direkt från den myndighet som tillhandahåller data. Sådana parallella strukturer driver kostnader i olika former och riskerar sämre kvalitet på data, än om det skulle hämtas från källan.<sup>41</sup>

När det handlar om att dela uppgifter mellan myndigheter måste dock sekretessregelverket och reglerna om skydd för personuppgifter beaktas. Sekretess gäller som huvudregel mellan myndigheter men det finns ett stort antal uppgiftsskyldigheter och sekretessbrytande bestämmelser.<sup>42</sup>

### Automatisering och användning av ny teknik

Myndigheter kan med stöd av förvaltningslagen (2017:900)<sup>43</sup> respektive kommunallagen (2017:725)<sup>44</sup> fatta vissa beslut automatiserat. Automatiserat beslutsfattande kan beskrivas som när en hel ärendeprocess har automatiserats, så att beslut kan fattas av ett it-system utan att en handläggare tittar på ärendet.<sup>45</sup> Automatiserat beslutsfattande kan bidra till bl.a. effektivisering och kostnadsbesparingar. En förutsättning för att kunna fatta beslut automatiserat är emellertid att myndigheten har tillgång till relevanta data och data av hög kvalitet samt ändamålsenliga system. Kraven på handläggningen av ett ärende är således inte lägre ställda vid automatiserat beslutsfattande än vid manuellt beslutsfattande. Om tillgången till data inom den offentliga förvaltningen ökar kan fler ärenden än i dag bli föremål för automatiserat beslutsfattande. Artificiell intelligens (AI) kan bl.a. användas för att sortera stora mängder information och göra analyser. Välfungerande och säkra AI-modeller kräver stora mängder data av hög kvalitet för att kunna tränas, något ökad tillgång till data genom datadelning kan bidra till. Ökad delning av data som håller hög kvalitet kan således leda till mer ändamålsenliga AI-modeller som i sin

---

<sup>41</sup> Bolagsverket, Myndigheten för Digital förvaltning, Lantmäteriet, Skatteverket, *Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata Slutrapport för regeringsuppdragen Fi2018/02149/DF, Fi2018/03036/DF och I2019/01060/DF*, s. 18.

<sup>42</sup> 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). För uppgiftsskyldigheter se t.ex. 2 och 3 §§ förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter.

<sup>43</sup> 28 § förvaltningslagen.

<sup>44</sup> 6 kap. 37 § kommunallagen.

<sup>45</sup> Riksrevisionen, *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister* (RIR 2020:22), s. 22.

tur kan stödja förvaltningen i att bli mer effektiv och mer träffsäker i sina analyser och bedömningar.

Det är sannolikt att AI kommer att kunna användas alltmer inom offentlig förvaltning. Som ett exempel på att regeringen vill se ökad användning av AI i den offentliga förvaltningen kan nämnas att Digg tillsammans med flera andra myndigheter har haft ett regeringsuppdrag om att främja offentlig förvaltnings förmåga att använda artificiell intelligens.<sup>46</sup> Myndigheterna konstaterade att vikten av god datakvalitet och tillgång till data är en förutsättning för att lyckas med AI-initiativ.<sup>47</sup> Digg, E-hälsomyndigheten och Socialstyrelsen fick under hösten 2023 ett regeringsuppdrag att genomföra kompetenshöjande insatser till kommuner för AI i socialtjänsten.<sup>48</sup>

Inom EU pågår för närvarande förhandlingar om den kommande AI-förordningen som reglerar bl.a. hur AI får användas. Förordningen kommer att omfatta även den offentliga förvaltningens användning av AI.<sup>49</sup>

#### 4.2.5 Möjliggöra kunskapsbaserad förvaltning

Att dela data handlar i strikt mening om att dela information och kunskap. En myndighet som ska fatta ett beslut bör basera beslutet på aktuella data av hög kvalitet. Data kan emellertid vara inaktuell på grund av att det tar lång tid att samla in den. Ett exempel på detta är statistik avseende utsläpp och upptag av växthusgaser. Sådan statistik publiceras av Naturvårdsverket i november eller december året efter det sista året i referensperioden, vilket innebär att framställningstiden är omkring elva månader.<sup>50</sup> När den nationella utsläppsstatistiken nått fram till andra kvartalet 2022, har siffrorna för år 2020 just kommit från kommunerna till Naturvårdsverket.<sup>51</sup> Eftersläpningen kan försena viktiga analyser och snabba insatser inom området. Den primära orsaken till eftersläpningen är enligt uppgift till utredningen

<sup>46</sup> Uppdrag att främja offentlig förvaltnings förmåga att använda artificiell intelligens, I2021/01825.

<sup>47</sup> Delrapport i regeringsuppdraget I2019/01416/DF || I2019/01020/DF (delvis).

<sup>48</sup> Uppdrag att stödja kommunernas användning av artificiell intelligens inom socialtjänsten, Diarienummer: Fi2023/02301.

<sup>49</sup> Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens (rättsakter om artificiell intelligens) och om ändring av vissa unionslagstiftningsakter (COM[2021] 206 final).

<sup>50</sup> Naturvårdsverket, *Kvalitetsdeklaration Utsläpp och upptag av växthusgaser*, 29 november 2022, s. 18.

<sup>51</sup> <https://www.aktuellhallbarhet.se/alla-nyheter/debatt/med-battre-klimatdata-kan-vi-accelerera-klimatomstallningen/> (hämtad 2023-09-12).

att data som rapporteras inte är strukturerad och kräver mycket manuellt efterarbete.

Att data behöver vara aktuell och av hög kvalitet för att kunna användas framhölls också av de myndigheter som deltog i regeringsuppdraget Säker och effektiv tillgång till grunddata.<sup>52</sup>

#### 4.2.6 Möjliggöra ökat vidareutnyttjande av data från den offentliga förvaltningen

EU:s reglering om vidareutnyttjande av data från den offentliga sektorn i öppna data-direktivet<sup>53</sup> och dataförvaltningsförordningen<sup>54</sup> syftar till att främja vidareanvändningen av data. Härmed menas användandet av data för andra ändamål än dem för vilka data ursprungligen togs fram. Den bärande tanken med EU-regleringarna är att data som produceras inom offentlig sektor ska komma till nytta även utanför den offentliga sektorn. Data kan då användas för nya produkter och tjänster samt för innovation och utveckling av AI. För detta syfte behöver den data som tillgängliggörs för vidareutnyttjande vara interoperabel. Dataförvaltningsförordningen är direkt tillämplig så som lag i Sverige och öppna data-direktivet har implementerats i svensk rätt genom lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data (öppna datalagen).

#### 4.2.7 Möjliggöra regeringens uppsatta mål med digitaliseringen

Sverige har sedan lång tid tillbaka haft som ambition att vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.<sup>55</sup> Regeringens mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen är en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stöder innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> Bolagsverket, Myndigheten för Digital förvaltning, Lantmäteriet, Skatteverket, *Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata Slutrapport för regeringsuppdragen Fi2018/02149/DF, Fi2018/03036/DF och I2019/01060/DF*.

<sup>53</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (omarbetning).

<sup>54</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/868 av den 30 maj 2022 om europeisk dataförvaltning och om ändring av förordning (EU) 2018/1724 (dataförvaltningsakten).

<sup>55</sup> Prop. 2011/12:1, Utgiftsområde 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.

<sup>56</sup> <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/mal-for-digitaliseringspolitik/> (hämtad 2023-11-28).

Därtill finns det förvaltningspolitiska målet och EU:s ambitioner (se kapitel 3). Bakom dessa mål och ambitioner ligger datadelningens möjligheter att bidra till lösningar på vår tids stora samhällsutmaningar och ödesfrågor inom klimat, brottsbekämpning, säkerhet, demokratiutveckling samt transparens i förvaltningen.

Datadelning inom och med den offentliga förvaltningen spelar en central roll i att leva upp till målen för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Utredningens bedömning är att målen med digitaliseringen för offentlig förvaltning inte kan nås utan bättre förutsättningar än i dag för interoperabilitet vid datadelning. Utan en tillräckligt hög grad av interoperabilitet kommer det inte vara möjligt att realisera datadelningens nyttor. I konsekvensanalysen till kommissionens förslag till interoperabilitetsförordning anges att interoperabiliteten är en nyckelförutsättning för en framgångsrik digitalisering av offentlig sektor.<sup>57</sup> Det gäller enligt vår uppfattning även för svenska, nationella förhållanden.

### 4.3 Utmaningar och hinder för interoperabilitet

Det finns ett flertal utmaningar kopplade till interoperabilitet som hindrar eller försvårar effektiv datadelning. Vi kan dock till att börja med konstatera att det är svårt att kvantifiera graden av interoperabilitet. Även om offentlig förvaltning redan i dag delar stora mängder data så finns det många olika typer av interoperabilitetsbrister. Vissa utmaningar är svårare att överkomma än andra.

I de europeiska och svenska ramverken för interoperabilitet, vilka vi beskriver mer nedan, betraktas interoperabilitet utifrån fyra olika lager: rättslig, organisatorisk, semantisk och teknisk. Enligt det synsättet kan hinder för interoperabilitet vid datadelning finnas i ett eller flera lager. Om det exempelvis finns tekniska förutsättningar för att utbyta data, men data ur ett semantiskt perspektiv inte går att använda när det har utbytts, så finns inte full interoperabilitet vid datadelning. På samma sätt kan det finnas organisatoriska eller rättsliga hinder för att dela data, fastän de tekniska och semantiska förutsättningarna i och för sig finns på plats. Vi har därför valt att belysa de utmaningar som finns för interoperabilitet utifrån dessa fyra lager.

---

<sup>57</sup> Europeiska kommissionen, *Impact Assessment Report* (SWD[2022] 721 final).

Det är emellertid inte ovanligt att två eller flera av dessa lager samtidigt utgör hinder för interoperabiliteten vid datadelning.

Vår utredning och analys visar att myndigheter inom den offentliga förvaltningen använder många olika tekniska lösningar för att dela data och för att samla in data. Exempel på lösningar är REST eller SOAP API:er, spridnings- och hämtningssystem (SHS), överföring via e-post och överföring av eller publicering av Excel-filer. Det finns också flera exempel på e-tjänster där den som ska dela data (vanligen rapportera uppgifter) först behöver logga in, för att sedan manuellt föra in data eller överföra filer med data. Data kan överföras i små mängder, exempelvis data om ett företag eller också överföras i stora samlingar (s.k. batcher). Kartläggningen visar att det inte finns allmänt vedertagna sätt för den offentliga förvaltningen att dela data.

Det finns många register som statliga myndigheter ansvarar för. De är utformade som tjänster genom vilka den övriga förvaltningen och allmänheten kan ta del av olika uppgifter. Som exempel kan nämnas att Bolagsverket tillhandahåller företagsinformation, Skatteverket tillhandahåller folkbokföringsuppgifter och Transportstyrelsen tillhandahåller uppgifter om landets alla fordon och körkortsinnehavare. Dessa tre myndigheter och många fler erbjuder möjligheten att köpa uppgifter ur respektive register elektroniskt. Bolagsverket tillhandahåller t.ex. en e-tjänst<sup>58</sup> för att hämta företagsinformation men det är också möjligt att hämta uppgifter via API.<sup>59</sup> Många aktörer inom offentlig förvaltning tillgängliggör också data som öppna data. Flera av dem har gjort det möjligt att söka efter sådana data via Sveriges Dataportal, dataportal.se, som drivs av Digg. Att publicera datamängder på Sveriges Dataportal kan bidra till att förbättra interoperabiliteten.

Interoperabilitetsproblem har sedan tidigare identifierats inom olika sektorer. I Sverige finns t.ex. ett stort antal vårdgivare. Vissa är offentliga, andra är privata och det är inte ovanligt att patienter behandlas av olika vårdgivare. Delning av hälsodata är emellertid förknippat med svårigheter, t.ex. om en patient flyttar från en region till en annan. Socialstyrelsen har konstaterat att de uppgifter som är av intresse är av olika typ, finns i olika källor, finns ostrukturerat eller sammanställda i varierande grad, form och för olika syften.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> <https://foretagsinfo.bolagsverket.se/sok-foretagsinformation-web/> (hämtad 2023-09-15).

<sup>59</sup> <https://bolagsverket.se/apierochoppnadata/apiforatthamtaforetagsinformation.3988.html> (hämtad 2023-09-15).

<sup>60</sup> Socialstyrelsen, *Kartläggning av datamängder av nationellt intresse på hälsodataområdet – slutrapport*, s. 18.

Trots att transport- och trafikdata har delats under många år finns hinder för interoperabel datadelning. Trafikverket har konstaterat att den digitala mognaden varierar stort mellan olika offentliga aktörer, inte minst vad gäller hur olika kommuner hanterar datamängder.<sup>61</sup> Vidare saknas gemensamma arbetssätt och standarder för hur data kopplade till transportsystemet ska bearbetas och hanteras.<sup>62</sup>

### 4.3.1 Utmaningar av allmän karaktär

#### Användarperspektivet

Användarnas perspektiv är viktigt att beakta vid all it-utveckling och därmed även för att skapa interoperabilitet. Att sätta användaren i centrum är en av principerna i det svenska ramverket för digital samverkan.<sup>63</sup> Med användare avses här den eller de som tar del av och ska använda data som delas, såsom myndigheter, medborgare eller företag. Om användarnas behov inte beaktas eller tillgodoses finns det en risk för att de inte kan ta del av eller använda data eller information som de behöver. Vissa myndigheter och andra aktörer saknar forum där dialog kan föras med användarna.

Ett viktigt område för medborgare och kommuner är skolan. Här är det av betydelse att information kan delas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt mellan skola, föräldrar och elever. I dag är det inte ovanligt att barn från samma familj går i olika skolor och ibland även i skolor i olika kommuner. Det är vanligt att viktig information till föräldrarna delas genom olika system eller digitala tjänster vilket innebär att föräldrarna måste logga in och identifiera sig i flera, olika system eller applikationer (appar) för att kunna ta del av informationen och kommunicera med skolorna. Om samma standarder hade använts vid utveckling av digitala system och tjänster skulle s.k. aggregatortjänster kunna användas för att sammanställa information från flera olika skolor och presentera informationen till föräldrarna samlad i en app i stället för i flera appar. Om öppna standarder användes vid utveckling av digitala system och appar skulle, förutom fördelarna

---

<sup>61</sup> Trafikverket, *Grunddatadomän transportsystem: Samverkansuppdrag mellan transportmyndigheterna för att bedriva en utforskande utveckling att utreda en grunddatadomän för information kopplat till transportsystemet*, 2022, s. 18.

<sup>62</sup> Trafikverket, *Grunddatadomän transportsystem: Samverkansuppdrag mellan transportmyndigheterna för att bedriva en utforskande utveckling att utreda en grunddatadomän för information kopplat till transportsystemet*, 2022, s. 18.

<sup>63</sup> Myndigheten för digital förvaltning, *Ramverk för digital samverkan 1.3*, s. 11.



för föräldrar och elever, också förutsättningarna för att återanvända samma tekniska lösningar öka och därmed skulle kostnaderna för it-utveckling för samhället kunna minska. En bättre interoperabilitet mellan olika skolplattformar skulle även kunna ge upphov till fler innovationer och tjänster utformade med hjälp av t.ex. AI-teknik.

Samma problematik som på skolområdet finns även när det gäller andra tjänster för medborgare som förutsätter interoperabilitet, t.ex. parkeringsappar och elladdstolpar för bilar, där olika appar ofta erbjuds i olika kommuner.

Riksrevisionen har gjort bedömningen att det finns brister i användbarhet och tillgänglighet i digitala tjänster som statliga myndigheter tillhandahåller och att detta beror på att myndigheterna i otillräcklig omfattning arbetar med användarinvolvering.<sup>64</sup>

### Nyttan med datadelning uppstår hos någon annan

Ett ofta anfört skäl till att interoperabilitet vid datadelning inte prioriteras, är att nyttan kan uppstå hos någon annan än exempelvis den statliga myndighet som skapat lösningar för att tillgängliggöra eller dela data. Den myndighet eller annan aktör inom offentlig förvaltning som ska tillgängliggöra en viss datamängd behöver göra de investeringar som krävs för att uppnå interoperabilitet, utan att alltid själv kunna tillgodoräkna sig en motsvarande nytta. Utan sådana investeringar kan konsekvensen bli att nyttorna i form av en mer effektiv och interoperabel datadelning inte realiserar för förvaltningen och privat sektor i sin helhet. 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 samhällnyttor som inte syns direkt i den egna myndighetens verksamhet.<sup>65</sup>

Att beräkna nyttorna kan vara svårt, särskilt för den aktör som ska dela data. Digg tillhandahåller ett beräkningsverktyg för nyttor

---

<sup>64</sup> Riksrevisionen, *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter* (RiR 2023:6), s. 42.

<sup>65</sup> Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

och kostnader.<sup>66</sup> Verktöget kan fungera som ett stöd för myndigheter som ska dela data.

## Höga kostnader och brist på kompetens

Kostnaderna för att uppnå interoperabilitet kan vara höga. Det rör sig primärt om kostnader för att införskaffatekniska och semantiska lösningar, system, samt att skapa funktioner för datadelning eller för att förändra nuvarande system. Många gånger kan kostnaderna för att lämna eller ”ta sig ur” befintliga lösningar, som offentlig förvaltning t.ex. upphandlat, dock vara större än att återanvända eller skapa exempelvis ett API. Många system inom offentlig förvaltning är gamla. Extra kostnader för interoperabilitet kan förledas av behovet av olika tekniska eller semantiska åtgärder, som exempelvis att formatera existerande data eller att ta fram gemensamma definitioner med andra myndigheter. Myndigheter måste dock löpande även av andra skäl införskaffa nya system eller vidareutveckla existerande system.

Det har av flera, särskilt mindre myndigheter, framförts att det är svårt att ha eller få tag i all den kompetens inom it eller interoperabilitet som behövs för att kunna dela data. Arbetsgivarverket har konstaterat att det generellt råder brist på it-kompetens inom staten.<sup>67</sup>

## Svårt att hitta data

Redan svårigheten att överhuvudtaget hitta var rätt data finns, innebär förstås ett hinder mot att data efterfrågas och sedan delas. Att data ska vara enkla att hitta är en av FAIR-principerna (findable) och utgör därför en viktig del av regleringen i både öppna datadirektivet, som har implementerats i svensk rätt genom öppna datalagen och i dataförvaltningsförordningen. Principen möjliggör för vidareutnyttjare av data att hitta data som tillgängliggörs både öppet och skyddat. I en rapport från Statskontoret från 2018 anges att få myndigheter publicerar tydlig information på sin webbplats om vilka öppna data

---

<sup>66</sup> <https://www.digg.se/analys-och-uppfoljning/analys-och-berakningsverktyg/berakningsverktyg-for-nyttor-och-kostnader?page=1> (hämtad 2023-11-16).

<sup>67</sup> <https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/nyheter/2022/aterigen-svarare-att-rekrytera-it-kompetens/> (hämtad 2022-12-16).

den har.<sup>68</sup> Brister i tydlig information om öppna data leder till svårigheter för användare att hitta data.

Sedan 2018 har ny lagstiftning börjat gälla. Med öppna datalagen infördes en så kallad informationsplikt, där myndigheter som tillgängliggör data för vidareutnyttjande ska informera Digg om metadata om sådan data.<sup>69</sup> Mot bakgrund av dataförvaltningsförordningen införs en skyldighet för offentliga myndigheter att tillhandahålla information till Digg om sådana data som delas.<sup>70</sup> Innebörden av detta är att Digg ska föra en förteckning över data som är tillgängliga för vidareutnyttjande, både öppna data och s.k. skyddade data. Digg tillhandahåller i dag olika sätt för att lämna metadata till Sveriges dataportal och det är möjligt att dela metadata både genom att lämna metadata direkt till Digg, eller genom att koppla samman lokala kataloger med Sveriges dataportal.<sup>71</sup>

En informationsmodell kan peka ut var vissa datamängder finns. En sådan modell kan underlätta tillgången till och användningen av data. Det saknas en förvaltningsgemensam informationsmodell för den offentliga förvaltningen i Sverige. Vi beskriver informationsmodeller i avsnitt 4.4.2.

### 4.3.2 Utmaningar kopplade till rättslig interoperabilitet

Data inom den offentliga förvaltningen får endast delas om det finns rättsliga förutsättningar för det. Om en viss uppgift inte får delas saknas rättslig interoperabilitet. Våra samtal med myndigheter ger en bild av att det ibland finns en osäkerhet avseende om de rättsliga förutsättningarna för datadelning är uppfyllda eller inte. I vissa fall leder osäkerheten till att myndigheten väljer att inte dela data, i syfte att inte bryta mot eventuella legala hinder mot delningen. Vi har även blivit uppmärksammade på situationer där myndigheter väljer att inte dela data om det inte uttryckligen framgår av lag, förordning eller myndighetsföreskrifter att de ska dela data, trots att delningen inte hindras av sekretess eller registerförfattningar.

---

<sup>68</sup> Statskontoret, *Hinder för att använda myndigheternas öppna data*, s. 27.

<sup>69</sup> 2 kap. 6 § öppna datalagen.

<sup>70</sup> *Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning* (Ds 2023:24), s. 22 och 32.

<sup>71</sup> <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/oppna-och-delade-data/offentliga-aktorer/information-om-oppna-datalagen/lamna-metadata-till-sveriges-dataportal> (hämtad 2023-11-17).

Digitaliseringsrättsutredningen konstaterade 2018 att de juridiska hindren för digitalisering kan kategoriseras utifrån rättsliga hinder, rättsliga osäkerheter och avsaknad av reglering.<sup>72</sup> Vi anser att de juridiska hindren för interoperabilitet kan kategoriseras på samma sätt.

De rättsliga hindren för interoperabilitet består dock främst av att en aktör är förhindrad att dela data ur ett rättsligt perspektiv. Många myndigheter har framfört att sekretessregelverket hindrar ökad datadelning och att möjligheterna att dela data mellan myndigheter behöver förbättras. Sekretess kan t.ex. leda till att en medborgare måste lämna över en uppgift till två myndigheter, i stället för att den delas mellan dem. Vårt uppdrag innefattar emellertid inte att föreslå ändringar i regelverket för sekretess, och inte heller förändringar i myndigheters skyldigheter att dela data eller uppgifter.

### 4.3.3 Utmaningar kopplade till organisatorisk interoperabilitet

Vår utredning och analys visar att många myndigheter har en insikt i nyttorna med datadelning och att interoperabilitet är en förutsättning för att datadelning ska vara effektiv. Däremot framkommer att det inte är en självklarhet för alla myndigheter att i praktiken sträva efter datadelning och interoperabilitet. Vissa har framfört att de uppfattar den politiska inriktningen och viljan på nationell nivå som otydlig när det gäller hantering av data. Det har bl.a. uttryckts som att ”det är oklart vad staten vill med våra data”.

På det sätt som förvaltningen är organiserad med fristående myndigheter och ett stort antal självstyrande kommuner och regioner är det inte självklart att varje myndighet (statlig, kommunal eller regional) har möjlighet att se till interoperabilitet och nyttorna med datadelning ur ett helhetsperspektiv. Avsaknaden av sådan styrning har lett till många olika lösningar. Inom vissa områden eller för vissa myndigheter är incitamenten att dela data dessutom låga. Liknande observationer har gjorts tidigare, bl.a. av Statskontoret, som i en rapport från 2018 konstaterade att myndighet upplever svaga incitament för att dela öppna data och att de upplever att den egna vinsten av detta arbete är liten.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25), s. 133.

<sup>73</sup> Statskontoret, *Hinder för att använda myndigheternas öppna data* (2018:6), s. 44.

När nya system ska utvecklas eller upphandlas, eller när befintliga system ska förändras, är det inte självklart att konsekvenserna för interoperabiliteten beaktas. Det kan bero på att behoven av systemen uppfattas som rent interna, att myndigheten anser att andra myndigheter får anpassa sig om de vill ta del av deras data eller att myndigheterna endast utgår från den egna organisationens uppdrag och kostnader. Vissa myndigheter har angett att de har väl upparbetade samarbeten med andra myndigheter som de delar data med och att det inom ramen för sådana samarbeten kan föras diskussioner om interoperabilitetskonsekvenser (se även om användarperspektivet nedan). Kommuner har emellertid gett uttryck för att det är svårt för dem att göra förändringar eller ens ingå i samverkan.

Ytterligare något som bidrar till att försvåra arbetet med datadelning och interoperabilitet är enligt flera myndigheter att det saknas ett tydligt ansvar för en eller flera myndigheter eller andra aktörer inom offentlig förvaltning att leda arbetet eller som har mandat att besluta vad som faktiskt ska gälla. Det går att genom samverkan eller samarbete tillsammans komma överens i frågor om interoperabilitet. Förr eller senare kan deltagande myndigheter emellertid komma till en punkt där det inte går att komma överens. Någon måste då ha mandat att fatta avgörande beslut för att arbetet ska komma vidare.

En frågeställning som är relevant ur ett organisatoriskt perspektiv är vem som ska anpassa sig. I avsaknad av styrning och utpekade krav kan det för organisationer vara en utmaning att acceptera att de behöver anpassa sig för att uppnå interoperabilitet. Detta särskilt om anpassningen kräver förändringar av teknik eller arbetssätt som leder till ökade kostnader.

#### **4.3.4 Utmaningar kopplade till semantisk interoperabilitet**

Vår utredning och analys visar att det ofta är de semantiska utmaningarna som är svårast att lösa och att förbättrad semantisk interoperabilitet skulle få stora positiva effekter för datadelning och interoperabilitet. Totalförsvarets forskningsinstitut konstaterar i en rapport att problem kopplat till användningen av olika dataformat eller rena anslutningsproblem alltför ofta avleder uppmärksamheten från det som

verkligen är huvudproblemet – att förstå och tolka informationen på ett konsekvent sätt.<sup>74</sup>

Exempel på begrepp där definitionen inte är självklar och kan ha getts olika innebörd av olika myndigheter är begreppen: ansökan, näringsidkare, organisation, samfälligheter och samfällighetsföreningar. Det saknas fastställda förvaltningsgemensamma definitioner och olika problem kan uppstå när myndigheterna delar data. Om data delas utan definitioner av de begrepp som används, uppstår problem eftersom mottagaren inte vet vad begreppen avser.

En semantisk skillnad som många troligen har stött på är hur personnummer skrivs. Bestämmelser om personnummer finns i folkbokföringslagen (1991:481). Där föreskrivs att ett personnummer består av födelseid, födelsennummer och kontrollsiffra samt har sammanlagt tio siffror.<sup>75</sup> Födelseiden anges med sex siffror, två för året, två för månaden och två för dagen, i nu nämnd ordning. Födelsennumret består av tre siffror och är udda för män och jämnt för kvinnor. Mellan födelseiden och födelsennumret sätts ett bindestreck som byts mot ett plustecken det år en person fyller 100 år. Av samma bestämmelse framgår emellertid också att om det inte är obehövt ska födelseiden i personnumret lagras med åtta siffror i register som förs med hjälp av automatisk databehandling; fyra för året, två för månaden och två för dagen. Personnummer kan således ha två olika format, 12 siffror eller tio siffror och kan vara lagrade i de olika formaten i olika register eller system.

#### 4.3.5 Utmaningar kopplade till teknisk interoperabilitet

Verksamhetssystem som används i den offentliga förvaltningen fyller primärt funktionen att stödja respektive organisations egna behov. Historiskt har applikationer och system inom offentlig förvaltning utvecklats utifrån ett nerifrån-och-upp-perspektiv i syfte att försöka lösa domänspecifika eller lokala problem.<sup>76</sup> Många system har därför inte utvecklats med förvaltningsövergripande datadelning och interoperabilitet som utgångspunkt. Ett fokus på den egna verksamhetens behov har dessutom lett till att det inom den offentliga förvaltningen

---

<sup>74</sup> Totalförsvarets forskningsinstitut, *Semantisk interoperabilitet*, s. 10.

<sup>75</sup> 18 § folkbokföringslagen (1991:481).

<sup>76</sup> Europeiska kommissionen, *Europeiska interoperabilitetsramen – genomförandestrategi* (COM [2017] 134 final), bilaga 2, s. 27.

har upphandlats och utvecklats system som har dåliga, eller helt saknar, förutsättningar för att vara interoperabla med andra system. Det har även ett samband med det tekniska arv som finns inom den offentliga förvaltningen. Riksrevisionen konstaterade år 2019 att det finns föråldrade it-system hos ett stort antal myndigheter i Sverige och att flertalet av dessa är verksamhetskritiska it-system. Vidare konstaterade Riksrevisionen att föråldrade it-system kräver mycket resurser, vilket bl.a. innebär att det är svårt eller omöjligt att utveckla nya tjänster eller funktionalitet eller att förändra och utveckla befintliga verksamhetsprocesser.<sup>77</sup> Problemen med gamla system påverkar fortfarande förvaltningen. Exempelvis angav Försäkringskassan i sin årsredovisning för 2022 att myndigheten fortfarande har kvar en hög andel föråldrade it-system och underliggande tekniska plattformar och att investeringsbehovet därför bedöms vara stort även de kommande åren.<sup>78</sup> Vissa system som fortfarande används inom förvaltningen kan vara så gamla att det endast är en begränsad krets personer som har tillräcklig kompetens för att kunna förvalta och utveckla dem.

Som nämns i avsnitt 4.3 visar vår analys och slutsatser att myndigheter och andra aktörer inom den offentliga förvaltningen använder många olika tekniska lösningar för att dela data och för att samla in data. Lösningar byggs ibland i dialog med dem som ska rapportera data och vår uppfattning är att många myndigheter beaktar förutsättningar hos dem som ska rapportera till myndigheten.

Ur ett interoperabilitetsperspektiv finns emellertid flera aspekter som bör belysas. Ett rimligt antagande är att uppgifterna som ska rapporteras i de allra flesta fall redan finns i digital form i ett verksamhetssystem hos den som ska rapportera. Det finns därför effektivitetsvinster att uppnå om uppgifterna kan överföras maskin-till-maskin, dvs. utan inslag av manuell hantering. Det kan illustreras med regionernas webbtjänst Pascal, som används för hantering av läkemedel till patienter som samtyckt till att få sin medicin i dospåsar. Pascal är inte ett journalsystem och läkemedel som förskrivs i systemet måste även dokumenteras i det ordinarie vårdsystemet. Vissa regioner har en automatisk funktionalitet som läser in det som för-

---

<sup>77</sup> Riksrevisionen, *Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering* (RIR 2019:28), s. 56.

<sup>78</sup> Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2022*, s. 163.

skrivs i webbtjänsten i det egna systemet men andra behöver dokumentera det manuellt.<sup>79</sup>

Manuell hantering tar resurser i anspråk och riskerar även att leda till fel. Uppgifter som matas in kan bli fel eller så kan fel fil eller fel version av en fil laddas upp. Att skapa en lösning för överföring maskin-till-maskin kan dock kräva ansemliga resurser, särskilt om förutsättningarna hos de som ska rapportera uppgifterna skiljer sig mycket åt.

En annan aspekt är att bristen på vedertagna lösningar riskerar att leda till att hjulet måste uppfinnas på nytt varje gång ett nytt informationsutbyte ska etableras. I Diggs byggblocksbeskrivning av API-hantering framkommer att myndigheter som använder eller är potentiella användare av API:er för att dela data, menar att det finns för många alternativ när det kommer till utformning av API:er.<sup>80</sup> Det krävs insatser i form av tid och pengar för att genomföra förstudier om hur de tekniska förutsättningarna för informationsutbytet ska se ut. Det har under utredningen inte framkommit något som tyder på att datadelning inom eller från den offentliga förvaltningen har så unika förutsättningar att redan etablerade och välbeprövade lösningar och arbetssätt inte skulle kunna användas.

Ytterligare en aspekt är att tillhandahållandet av lösningar som skiljer sig åt kan öka behovet av stöd till de som ska rapportera uppgifter. Ibland kan det räcka med att publicera information om den aktuella lösningen, som bland andra Försäkringskassan har gjort om SHS<sup>81</sup>, Bolagsverket om SSBTGU<sup>82</sup> och SCB om sin generiska API-tjänst.<sup>83</sup> Skatteverkets tjänst Navet är troligen en av de vanligaste tjänsterna som offentlig förvaltning använder.<sup>84</sup> Dokumentation kan räcka

---

<sup>79</sup> SLIT –nätverket för Sveriges it-direktörer, *IT och digitalisering i hälso- och sjukvården 2022*, s. 15.

<sup>80</sup> Digg, *API-hantering – Byggblocksbeskrivning Informationshantering*, s. 1–2, hämtad 2023-06-15 från <https://www.digg.se/ledning-och-samordning/ena---sveriges-digitala-infrastruktur/byggblock/byggblocksbeskrivningar>.

<sup>81</sup> Spridnings- och hämtningssystemet (SHS) är en metod för ett säkert utbyte av information. Informationsutbytet är standardiserat, vilket innebär att samma teknik används vare sig motparten är ett internt verksamhetssystem eller en annan myndighet. SHS utgör i dag grundbulten i många myndigheters kommunikationssystem. Se också <https://www.forsakringskassan.se/myndigheter-och-samarbetspartner/e-tjanster-for-myndigheter-och-samarbetspartner/informationsplats-for-spridnings--och-hamtningssystem-shs> (hämtad 2023-10-07).

<sup>82</sup> <https://bolagsverket.se/omoss/utvecklingavdigitalatjanster/densammansattabastjanstenforgrundlaggandeuppgifteromforetag.2227.html> (hämtad 2023-11-07).

<sup>83</sup> <https://www.scb.se/lamna-uppgifter/lamna-uppgifter-via-api/> (hämtad 2023-11-08).

<sup>84</sup> <https://www.skatteverket.se/offentligaakter/informationsutbyte/navethamtauppgifterofolkbokforing.4.18e1b10334ebe8bc80001754.html> (hämtad 2023-11-17).



långt även om det inte alltid är tillräckligt. Myndigheterna som ska rapportera uppgifter eller ansluta sig kan behöva ytterligare stöd som den som tillhandahåller lösningen behöver lägga resurser på att erbjuda. En större spridning av olika lösningar för insamling av uppgifter ökar det sammantagna behovet av stöd till den offentliga förvaltningen, dvs. till dem som ska rapportera och eller använda lösningar. Digg har i en beskrivning av byggblocket API-hantering bl.a. konstaterat att de som hämtar data via API:er upplever det svårt att förstå vad API:er gör och hur olika format hanteras. Myndigheter som använder eller är potentiella användare av API:er för att dela data menar att det finns för många alternativ när det kommer till utformning av API:er. De anser att det finns behov av en nationell, gemensam, infrastruktur för hantering av API:er i digitala tjänster.<sup>85</sup> Mot bakgrund av vår utredning och analys gör vi samma bedömning. API:er, som möjliggör överföring maskin-till-maskin, är ett komplext område och det finns många vägval att göra. Komplexiteten gör att det kan vara svårt att ta till sig vad som behöver göras samt att förstå vägvalen fullt ut. Om det saknas riktning när det gäller vägvalen kan olika myndigheter göra olika vägval, vilket i sin tur leder till att de API:er som används i offentlig förvaltning skiljer sig så mycket åt att data inte går att dela på ett effektivt sätt.

### Data delas i olika format

Även specifikationerna för de data som delas skiljer sig ofta åt. Data kan finnas i olika format med olika struktur. Exempel på filformat är XML, JSON, CSV och XLS (Excel). Inom den offentliga förvaltningen är det i dag också vanligt att data finns i PDF-filer. PDF-filer har tidigare visat sig problematiska att analysera maskinellt p.g.a. hur formatet är uppbyggt. Nu är det emellertid enklare att analysera PDF-filer och extrahera information med hjälp av maskininlärningsverktyg. Det kan sägas gå trender i att använda olika format i takt med att nya format skapas. T.ex. användes XML mycket för ett antal år sedan. I dag används JSON mer. Användning av JSON innebär bl.a. mindre filstorlek vilket gör överföringen snabbare.

---

<sup>85</sup> Myndigheten för digital förvaltning, *API-hantering – Byggblocksbeskrivning Informationshantering*, s. 1–2, hämtad 2023-06-15 från <https://www.digg.se/ledning-och-samordning/ena---sveriges-digitala-infrastruktur/byggblock/byggblocksbeskrivningar>.

Olika format tjänar olika syften men även här ser vi att den stora variationen av olika format kan påverka interoperabiliteten negativt.

### **It-systemen inom förvaltningen kan inte kommunicera med varandra**

Att utgångspunkterna för utveckling och upphandling av system har skiljt sig åt har resulterat i att olika myndigheter har olika förutsättningar att dela data.

Olika system som upphandlas är inte nödvändigtvis interoperabla med varandra, trots att de används inom samma sektor och för i princip samma ändamål. De flesta verksamhetssystem är framtagna för att stödja verksamheten utifrån verksamhetens behov, inte för att t.ex. lämna uppgifter eller statistik. För att nå det senare krävs kompetens i kravställningen. Vissa system har inte ens funktioner för att dela data. Det har för utredningen uppgetts att vissa leverantörer inte ens tillhandahåller informationsmodeller till sina kunder.

Exempel på system som har interoperabilitetsbrister i relation till andra system är regionernas journalsystem som många gånger inte kan lämna uppgifter till nationella register.<sup>86</sup> Det är också vanligt att de inte heller kan dela journaluppgifter direkt mellan sig. Inera tillhandahåller tjänsten Nationell patientöversikt (NPÖ) som gör det möjligt för vårdgivare att dela journalinformation från hälso- och sjukvården med varandra.<sup>87</sup> Det krävs alltså en tredje part för delning av uppgifterna.

Trots att standarder i vissa fall finns används de inte alltid, eftersom det inte är tvingande att göra det. Skolområdet har nämnts som ett område där det finns en standard som skulle underlätta datadelning (den s.k. SS 12 000<sup>88</sup>) men som inte används i hela branschen. Svårigheten att dela data kan även gälla internt hos en myndighet när det finns två olika system som inte är interoperabla med varandra hos olika verksamhetsgrenar inom myndigheten.

Det finns även utmaningar när parter ska enas om informationsutbyte eller datadelning och de har vitt skilda tekniska förutsättningar (det s.k. ”tekniska gapet”). Systemen kan skilja sig åt men parternas

<sup>86</sup> <https://healthpolicy.se/halsodata-far-inte-fastna-i-vardens-it-system/> (hämtad 2023-09-12).

<sup>87</sup> <https://www.inera.se/tjanster/alla-tjanster-a-o/npo---nationell-patientoversikt> (hämtad 2023-09-12).

<sup>88</sup> Läs mer i kapitel 6.

förutsättningar att göra faktiska anpassningar kan också skilja sig åt. Det i sin tur kan leda till svårigheter att tillsammans komma överens om tekniska lösningar.

### **Bristande interoperabilitet kan leda till inlåsning**

Bristande interoperabilitet kan även leda till så kallad inlåsning. Det innebär att en myndighet som använder ett system inte kan överföra data till ett annat system på ett enkelt sätt, för det fall myndigheten vill byta till ett annat system. Svårigheten kan uppkomma p.g.a. olika standarder hos systemen. Effekten kan bli att myndigheten vid en upphandling ser sig tvungen att ställa krav på samma standard som det befintliga systemet eller att föra över data manuellt till det nya systemet. Ett annat alternativ är att data i det första systemet formateras om till att passa i det nya systemet. Sådan formatering kan emellertid vara komplicerad och kostsam och kan därför vara svår att motivera. En annan lösning är att myndighetens personal har fortsatt tillgång till det första systemet och kopierar uppgifterna manuellt till det nya systemet när de behöver uppgifterna.

Inlåsningen kan även bero på andra orsaker än att olika standarder tillämpas. Det förekommer att myndigheter inte kan få tillgång till de data de har i it-systemen eftersom systemleverantören i avtalet har förbehållit sig exklusiv rätt till dessa data. Myndigheterna har i dessa situationer inte ställt krav i upphandlingen på tillgång till data. Det kan även leda till att myndigheten inte fullt ut kan analysera data.

Inläsningsproblem kan också uppstå vid användning av molntjänster. Det ska förhindras genom kommissionens förslag till förordning om harmoniserade regler för skälig åtkomst till och användning av data (dataförordningen).<sup>89</sup> Förslaget innehåller bestämmelser om portabilitet mellan så kallade databehandlingstjänster. Bestämmelser som syftar till att göra det lättare att byta tjänsteleverantör finns sedan tidigare i EU-förordningen det fria flödet av andra data än personuppgifter.<sup>90</sup> När det gäller personuppgifter, finns en rätt till dataportabilitet i dataskyddsförordningens artikel 20.

---

<sup>89</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade regler för skälig åtkomst till och användning av data (dataförordningen) (COM(2022) 68 final).

<sup>90</sup> Förordning (EU) 2018/1807 om en ram för det fria flödet av andra data än personuppgifter i Europeiska unionen (artikel 6).

Digg har publicerat en rekommendation för upphandling av data. I rekommendationen konstateras bl.a. att offentliga verksamheter behöver säkra rätten till sina data för att kunna använda information effektivt och säkert över tid. Rekommendationen innehåller exempel på kravtexter för att underlätta anskaffning eller hantering av data som en del av en upphandling av it-system eller digitala tjänster.

#### 4.3.6 Utmaningar kopplade till säkerhet

Det finns ibland en osäkerhet hos myndigheter som ska dela data, avseende i vad mån myndigheter som tar emot data kommer att skydda informationen tillräckligt. Det kan leda till att informationen inte delas av säkerhetsskäl och gäller främst när de data som ska delas, t.ex. på grund av en begäran, härrör från avsändarens verksamhet. Det kan också handla om osäkerhet avseende vilka säkerhetsåtgärder som regelverket för informationssäkerhet kräver eller olika tolkningar av regelverket. Myndigheter har även olika säkerhetsföreskrifter och olika sekretessbestämmelser att tillämpa.

När det gäller säkerhetsfrågor handlar det, något förenklat, om att skapa förutsättningar för en ömsesidig tillit mellan alla myndigheter som tillhandahåller eller tar emot data. Avsändaren av information behöver kunna lita på att mottagaren omgärdar den med motsvarande nivå av säkerhet. Det handlar alltså inte om att vidta exakt samma säkerhetsåtgärder, exempelvis kryptering eller tvåfaktorsautentisering, men något som motsvarar dessa åtgärder utifrån de risker och hot som är aktuella för den mottagande myndigheten. Mottagaren behöver i sin tur kunna lita på att avsändaren kan säkerställa att informationen är korrekt och att det finns en tillförlitlig tillgång till informationen över tid. Det kan också handla om osäkerhet avseende vilka säkerhetsåtgärder som regelverket för informationssäkerhet kräver eller olika tolkningar av regelverket.

### 4.4 Exempel på lösningar för interoperabilitet

Det har under lång tid pågått många initiativ som direkt eller indirekt har förbättrat interoperabiliteten i förvaltningen och som har lett till en mer effektiv datadelning genom automatiserade utbyten. Dessa initiativ är många gånger avgränsade till en viss sektor, en viss infor-

mationsutbytesprocess eller en viss datamängd och har utvecklats för specifika behov av datautbyte. Det finns i dagsläget inte några allmänt vedertagna sätt för den offentliga förvaltningen att arbeta med datadelning och interoperabilitet. Variationen av olika tillvägagångsätt och lösningar är stor avseende t.ex. teknik, semantik och hur arbetet är organiserat. Det finns emellertid exempel på initiativ som har en förvaltningsgemensam utgångspunkt, inte minst de byggblock som tas fram inom ramen för Ena.<sup>91</sup>

När vi talar om lösningar för interoperabilitet avser vi olika slags specifikationer, standarder eller liknande lösningar som används för att åstadkomma datadelning inom och från den offentliga förvaltningen. Det kan t.ex. röra sig om en specifikation för vilket format data ska utbytas i eller vilka gränssnitt som ska användas för ett specifikt datautbyte.

Inom EU förväntas arbete med så kallade interoperabilitetslösningar att ske på ett strukturerat sätt i samarbetet för interoperabilitet som regleras i EU-kommissionens förslag till interoperabilitetsförordning.<sup>92</sup> Enligt förslaget ska interoperabilitetslösningar kunna rekommenderas av Styrelsen för ett Interoperabelt Europa. Lösningarna ska kunna tillgängliggöras och återanvändas mellan medlemsländerna. De rekommenderade lösningarna ska finnas tillgängliga på en gemensam portal.

#### 4.4.1 Ramverk som utgångspunkter för interoperabilitet

På både svensk och europeisk nivå pågår arbete med att förbättra interoperabiliteten. Nedan presenterar vi två ramverk som bägge syftar till att förbättra interoperabilitet: Det Europeiska ramverket för interoperabilitet (EIF) och Svenskt ramverk för digital samverkan. Den sistnämnda utgör den svenska implementeringen av EIF. Ramverken är på en övergripande nivå och innehåller bl.a. principer och rekommendationer om hur interoperabilitet kan uppnås. I våra direktiv nämns att arbetet i utredningen ska bedrivas med utgångspunkt i relevanta strategier och ramverk, bl.a. EIF och Svenskt ramverk för digital samverkan.

---

<sup>91</sup> Läs mer om Ena i kapitel 6.

<sup>92</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa) (COM[2022] 720 final).

## Det europeiska ramverket för interoperabilitet

EIF introducerades 2004 som en åtgärd för att främja interoperabilitet mellan offentliga aktörer. Ramverket har därefter uppdaterats 2010 och 2017. Ramverket innehåller en samling principer, modeller och rekommendationer som stöd till offentliga myndigheter på olika nivåer i unionens medlemsstater vid utformning och tillhandahållande av digitala tjänster inom offentlig förvaltning i syfte att dessa ska vara interoperabla. Enligt EIF sker interoperabilitetsstyrning genom att beakta samtliga lager av interoperabilitet: rättslig, organisatorisk, semantisk och teknisk.

I EU:s kommande interoperabilitetsförordning bildar EIF en viktig utgångspunkt för interoperabilitetsarbetet. Bl.a. ska myndigheter i sina interoperabilitetsbedömningar ta hänsyn till EIF, och nationella interoperabilitetsramverk ska beakta EIF.

## Svenskt ramverk för digital samverkan

Det svenska ramverket för digital samverkan utgör den svenska anpassningen av det EIF. Ramverket togs ursprungligen fram av eSams arkitekturgrupp 2018 och har därefter reviderats. Sedan 2020 förvaltas ramverket av Digg. Syftet med ramverket är att utgöra underlag för offentliga organisationers samverkan. Ramverket innehåller en uppsättning av principer, med tillhörande rekommendationer av hur offentliga organisationer ska förhålla sig till principerna. Rekommendationerna är formulerade som uppmaningar. I principen om

- *samverkan* anges att den offentliga sektorn bör stärka sin förmåga att agera utifrån ett helhetsperspektiv för att skapa större samlad samhällsnytta.
- *juridiken* anges att rättsligt arbete behöver förhålla sig till att olika organisationer kan omfattas av olika författningar, eller att olika organisationer tolkar det gemensamma författningsstödet på olika sätt. För att möjliggöra samverkan trots detta bör den som tillämpar ramverket arbeta aktivt med juridiken och säkerställa likadana tolkningar och bidra till rättsutveckling där det behövs.

- *öppna upp* framhålls vikten av att data är en resurs som ska kunna användas av andra än den egna organisationen. För detta syfte bör myndigheter verka för att tillgängliggöra öppna data, och skapa tekniska gränssnitt för att myndigheter utanför organisationen som är behöriga ska kunna nyttja funktionaliteten. Öppna specifikationer och öppna standarder, som är fria att använda, och som möjliggör att produkter som följer standarden blir kompatibla bör användas.
- *skapa transparens till den interna hanteringen* framhålls vikten av att privatpersoner och företag ska kunna förstå offentliga organisationers processer och ärenden.
- *återanvänd från andra* framhålls vikten av att ta tillvara befintliga lösningar och produkter, som exempelvis återanvändning av it-lösningar som programvarukomponenter, gränssnitt för tillämpningsprogram och standarder.
- *se till att information och data kan överföras* anges att tillgång till och effektivt utbyte av information är en grundförutsättning för framgångsrik digitalisering, och data behöver kunna överföras och återanvändas mellan myndigheter och tekniska system.
- *sätt användaren i centrum* framhålls att användarnas olika behov och krav ska vara vägledande för vilka tjänster som utvecklas samt för hur tjänsterna utformas och utvecklas. De ska också ges möjlighet att delta i utformningen av nya tjänster och bidra till förbättringen av tjänsterna. Häri ligger också att myndigheter ska jobba med digitalt som standard och som förstahandsval.
- *gör digitala tjänster tillgängliga och inkluderande* anges att alla ska ha jämlika möjligheter att nyttja offentliga tjänster och de ska ha god tillgänglighet.
- *gör det säkert* anges att man ska kunna ha tillit till att informationsbehandlingen sker i en säker och pålitlig miljö och i enlighet med gällande bestämmelser. Information ska hanteras enligt principerna om tillgänglighet, riktighet och konfidentialitet.
- *hitta rätt balans för den personliga integriteten* anges att offentliga organisationer behöver hitta rätt avvägning mellan den personliga integriteten och andra aspekter som säkerställer att privatpersoners privatliv skyddas på ett ändamålsenligt sätt och att information

som tillhandahålls av privatpersoner och företag behandlas förtroligt, är äkta och fullständig.

- *använd ett språk som användarna förstår* framhålls att offentliga organisationer måste beakta flerspråkighet vid utformningen av tjänster, inte minst för att möjliggöra gränsöverskridande användning inom EU.
- *gör administrationen enkel* anges att administrativa processer behöver förenklas, bl.a. genom att ta tillvara digitaliseringens möjligheter.
- *ha helhetsyn på informationshantering* framhålls att data är en gemensam resurs, där offentliga organisationer behöver ha beredskap för datas hela livscykel: hantering, bevaring och tillgängliggörande av data för att säkerställa att data är autentisk, tillförlitlig, fullständig och användbar.

### *Hur det svenska ramverkets rekommendationer och principer kan användas i offentlig förvaltnings interoperabilitetsarbete*

Det svenska ramverket bildar en sammanhållen ansats för hur offentlig förvaltning kan arbeta med interoperabilitet.

Ramverket avser digital samverkan medan vår utredning tar sikte på interoperabel datadelning. EIF i sin tur tar sikte på tillhandahållande av offentliga tjänster. Datadelningen utgör en grundläggande förutsättning både för digital samverkan och för tillhandahållandet av digitala tjänster.

En svårighet i att tillämpa Ramverkets rekommendationer och principer är att det saknas konkret vägledning om exempelvis vilka öppna standarder och specifikationer som ska användas, eller hur offentlig förvaltning ska kunna återanvända befintliga lösningar. Ramverket kan sägas vägleda i vad som bör göras, men inte hur det ska göras. På Diggs webbplats anges att ett stöd behöver knytas till ramverket, t.ex. vägledningar för metodik, förtydliganden och preciseringar om hur principer ska tolkas samt hur rekommendationer ska genomföras.<sup>93</sup>

Vissa av de rekommendationer som framhålls i Ramverket utgör redan författningsreglerade krav, där principen om tillgänglighet är

---

<sup>93</sup> Myndigheten för digital förvaltning, *Svenskt ramverk för digital samverkan*.



författningsreglerad genom lagen (2018:1937) och förordningen (2018:1938) som genomför EU:s webbtillgänglighetsdirektiv.<sup>94</sup> Principen om skyddet för den personliga integriteten är författningsreglerad genom dataskyddsförordningen och kompletterande nationell reglering. Principen om säkerhet utgår också från författningsreglerade krav om informations- och cybersäkerhet. För att öka förmågan till efterlevnad av sådana krav kan det vara lämpligt med ytterligare vägledning och rekommendationer.

Principerna om samverkan, återanvändbarhet, att sätta användaren i centrum och säkerhet utgör viktiga delar i att skapa interoperabilitet i offentlig förvaltning.

Principen om juridik är också viktig för att säkerställa att det inte finns rättsliga hinder för interoperabiliteten, och för detta syfte kan juridisk vägledning vara skapa förutsättningar för interoperabilitet.

Principerna i ramverket om att öppna upp och se till att information och data kan överföras utgör sådana rekommendationer som vi bedömer kan vidareutvecklas till att bli konkreta krav för interoperabilitet vid datadelning, både i fråga om standarder, specifikationer och gränssnitt.

#### 4.4.2 Informationsmodeller

I utredningens direktiv anges att vi ska överväga om det finns behov av en reglering av en förvaltningsgemensam informationsmodell. Som skäl för det anges bl.a. följande. En ökad förmåga att dela data inom den offentliga förvaltningen ställer högre krav på samlad informations-säkerhet och detta kan uppnås genom att krav ställs på gemensamma informationsmodeller. Dessa kan i sin tur stödja organisationer i offentlig förvaltning i arbetet med mer koordinerade skyddsnivåer. Organisationer i den offentliga förvaltningen skyddar i dag sin information utifrån sina egna organisatoriska förutsättningar och behov. Detta kan leda till att skyddet för samma information varierar inom den offentliga förvaltningen. Utan möjlighet att ge en gemensam in-

---

<sup>94</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

riktning för nivån på skyddet blir det svårare att säkerställa att samhällets gemensamma intresse av skydd kan omhändertas.<sup>95</sup>

Vi har övervägt behovet både av en gemensam modell eller metod för att lättare koordinera skydds nivåer för säkerhet som avses i direktiven – och behovet av en förvaltningsgemensam informationsmodell för att exempelvis strukturera och koda information. Informationsmodeller eller metoder för struktur och kodning av information finns hos många myndigheter och andra organisationer för t.ex. överföring av data mellan de egna systemen. Informationsmodeller används också inom vissa sektorer samt mellan myndigheter för att underlätta informationsutbyte eller datadelning.

Under vårt arbete har myndigheter framfört att det finns behov av att utreda en förvaltningsgemensam informationsmodell för strukturering och kodning av data, som inte i första hand handlar om säkerhet. Olika informationsmodeller, begrepp och koder används inom offentlig förvaltning i dag vilket bl.a. bidrar till att semantisk och teknisk interoperabilitet inte uppnås.

En förvaltningsgemensam informationsmodell, i syfte att tillgodose säkerhetsaspekterna vid en ökad datadelning, som nämns i direktiven, beskrivs närmare i kapitel 7. Exempel på informationsmodeller som tagits fram gemensamt av flera myndigheter finns exempelvis inom samhällsbyggnadsprocessen (Smartare samhällsbyggnadsprocess) och inom Ramverket för nationella grunddata (ramverket). Myndigheterna som ingår i ramverket fick i ett regeringsuppdrag i uppgift att ta fram en gemensam informationsmodell för grunddata. Flera informationsmodeller har tagits fram för olika syften inom ramverket (se nedan under rubriken Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen).

Andra informationsmodeller som används eller har tagits fram av olika myndigheter är Socialstyrelsens nationella informationsstruktur (2023:1) samt Modeller för hälso- och sjukvård. Skatteverket har tillsammans med Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan och Kronofogden tagit fram myndighetsgemensamma begrepps- och informationsmodeller för att utbyta ärendeinformation. Det är dock osäkert om dessa modeller används i dag. Även Riksarkivets förvalt-

---

<sup>95</sup> Kommittédirektiv Utvecklad reglering och styrning av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer (Dir. 2022:118).

ningsgemensamma specifikationer (FGS) kan ses som en slags informationsmodell.

### Vad är en informationsmodell?

Det finns flera former av informationsmodeller som tjänar olika syften. Det finns många olika beskrivningar av vad en informationsmodell är men generellt så handlar det om sätt eller processer för att strukturera och benämna (koda) information för att se till att olika system, organisationer eller myndigheter tolkar information eller data på samma sätt och pratar samma språk, exempelvis vid datadelning. eSam och E-hälsomyndigheten har beskrivit en informationsmodell på följande sätt. En informationsmodell är en grafisk beskrivning av de informationsobjekt en viss verksamhet behöver och hur de relaterar till varandra. Socialstyrelsen har en längre beskrivning av vad en informationsmodell är. En informationsmodell har en direkt koppling till en begreppsmodell. Informationsmodellen visar vilken information om begreppen i begreppsmodellen som ska dokumenteras och hur detta ska göras. Informationsmodeller är lösningsoberoende och ska visa relationerna mellan olika informationsklasser i en verksamhet, oavsett i vilket eller vilka it-stöd de tillämpas.

#### 4.4.3 Autentisering, auktorisation och behörigheter

En förutsättning som ofta krävs vid datadelning är tillit mellan de parter som delar data. Tillit är enligt vår uppfattning även en förutsättning när data tillgängliggörs fritt utan begränsningar, eftersom den som vill använda data behöver kunna lita på att datat är korrekt. Vid annan typ av datadelning där information är känslig behöver emellertid tillit också inkludera att tillräckligt skydd mot obehörig åtkomst uppfylls, genom lämpliga säkerhetsåtgärder, exempelvis när känsliga uppgifter ska delas mellan två parter.

Tillit mellan parter skapas på olika sätt, exempelvis genom att användningen av den data som delas är förenad med olika villkor eller genom att kvaliteten har säkerställts. En viktig beståndsdel som många gånger aktualiseras vid datadelning mellan två myndigheter är att den som delar data ska vara säker på att det är rätt person eller personer med rätt behörighet hos den andra parten som har möjlighet att ta

del den aktuella datamängden. Det kan alltså krävas autentisering kombinerat med en behörighetskontroll.<sup>96</sup>

Utredningen om betrodda tjänster föreslog 2021 att det skulle införas en ny lag om att skapa bättre förutsättningar för organisationsöverskridande användning av e-tjänstelegitimationer.<sup>97</sup> Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. I december 2022 tillsatte regeringen en utredning som ska undersöka och lämna förslag på hur staten kan utfärda en e-legitimation.<sup>98</sup> Utredaren ska också se över behovet av anpassningar som följer av den reviderade eIDAS-förordningen.<sup>99</sup>

Digg erbjuder ett avtal om förbetald e-legitimering.<sup>100</sup> Förlitande parter, dvs. den part som ska lita på en e-tjänstelegitimation, får genom att ingå avtalet möjlighet att ta emot e-tjänstelegitimationer i sina e-tjänster. De e-tjänstelegitimationer som ingår i avtalet har granskats och godkänts av Digg. Inom Ena finns byggblocket Auktorisation. Inom ramen för byggblocket pågår arbete med en referensarkitektur som beskriver informationsutbyte inom den digitala infrastrukturen med stöd av både identitet (autentisering) och åtkomst (auktorisering).<sup>101</sup>

Lösningar som avser autentisering, auktorisation och behörigheter i relation till datadelning kan vara interoperabilitetslösningar.

#### 4.4.4 Specifikation för metadata

DCAT-AP-SE är en metadataspecifikation som används för att beskriva datamängder. Specifikationen anger vilka uppgifter som metadata ska innehålla, dvs. vilka data som ska användas för att beskriva en datamängd. DCAT-AP-SE är publicerad på Diggs webbplats Dataportal.se och är fri att använda utan restriktioner. Genom att specifikationen används av olika aktörer som beskriver sina data blir metadata likadant utformade oavsett vilken datamängd den avser. När sådana

---

<sup>96</sup> MSB ställer t.ex. krav på statliga myndigheter att använda lösningar för autentisering inklusive flerfaktorsautentisering i sina föreskrifter om säkerhetsåtgärder i informationssystem för statliga myndigheter (MSBFS 2020:7).

<sup>97</sup> *Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen* (SOU 2021:62).

<sup>98</sup> Dir. 2022:142.

<sup>99</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av en ram för europeisk digital identitet (COM[2021] 281 final).

<sup>100</sup> <https://www.digg.se/digitala-tjanster/e-legitimering/e-legitimering-for-dig-som-offentlig-aktor/e-legitimering-for-medarbetare> (hämtad 2023-11-28).

<sup>101</sup> Digg, *Auktorisation – Byggblocksbeskrivning*.

metadata samlas på en och samma plats, exempelvis i datakataloger, blir de enkelt överskådliga.

DCAT-AP-SE är en svensk anpassning av den europeiska metadataspecifikationen DCAT-AP, som i sin tur är en anpassning av den internationella rekommendationen DCAT som utges av W3C (World Wide Web Consortium). Den svenska anpassningen är framtagen på uppdrag av Digg med bidrag från ett stort antal olika myndigheter och andra aktörer, som exempelvis SKR, Bolagsverket, Lantmäteriet, SCB och Region Västerbotten.<sup>102</sup>

#### 4.4.5 Vokabulärer, taxonomier och begreppsmodeller

En vokabulär kan beskrivas som en lista med begrepp som kan användas för indexering. Ett exempel på EU-nivå är Core Vocabularies som är förenklade och återanvändbara datamodeller för de grundläggande egenskaperna av en entitet, som går att bygga vidare på. Modellerna är kontextneutrala, vilket innebär att de kan ligga till grund för mer specificerade modeller utifrån en given kontext. Core Vocabularies finns för olika områden, exempelvis person och företag.

I en taxonomi definieras olika begrepp och grupperas hierarkiskt. Bolagsverket, Bokföringsnämnden, FAR, Finansinspektionen, Skatteverket och SCB har genom samarbete tagit fram publika svenska taxonomier för bl.a. inkomstdeklaration för aktiebolag och ekonomiska föreningar samt företagsekonomisk statistikrapportering.<sup>103</sup>

En begreppsmodell visualiserar hur begrepp förhåller sig till varandra. Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och SCB har tagit fram en begreppsmodell<sup>104</sup> som visar hur grundläggande begrepp om företag förhåller sig till varandra för myndigheterna. Syftet är att göra det lättare för myndigheter att hämta uppgifter från en annan myndighet i stället för att begära uppgifterna från företaget, dvs. att återanvända uppgifter. Även MSB har en termbank.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> <https://docs.dataportal.se/dcat/sv/#intro> (hämtad 2023-09-13).

<sup>103</sup> <https://www.taxonomier.se/> (hämtad 2023-09-07).

<sup>104</sup> <https://samverkan.bolagsverket.se/gu/ConceptModel/288841c9-624f-47bb-a007-9dbd21f2675b.html> (hämtad 2023-09-15).

<sup>105</sup> <https://www.informationssakerhet.se/nyheter/ny-termbank-for-informationssakerhet/> (hämtad 2023-10-19).

#### 4.4.6 Vägledningar om informationshantering

Vägledningar om informationshanteringar kan hjälpa organisationer i arbetet att kartlägga och analysera den information de är beroende av. De kan också ge stöd och vägledning i bedömningar som måste göras om hur olika informationsmängder ska hanteras. Vägledningar kan utgå från olika perspektiv. MSB och Riksarkivet har t.ex. publicerat en vägledning för processororienterad informationskartläggning som syftar till att stödja organisationer att vidta rätt åtgärder för skydd och långsiktigt bevarande.<sup>106</sup> MSB har även ett metodstöd för systematiskt informations säkerhetsarbete.<sup>107</sup> Ett annat perspektiv på informationshantering är tillgängliggörande av informationen. Digg har t.ex. publicerat en vägledning för att tillgängliggöra information. I den vägleds myndigheter i det praktiska arbetet med att tillgängliggöra information som öppna och delade data.<sup>108</sup>

#### 4.4.7 Öppen källkod

Öppen källkod är ett begrepp som används för att beskriva att den källkod som används för att ta fram en programvara är fritt tillgänglig för användare. Med öppen programvara avses enligt eSams definition programvara som för alla är tillgänglig att använda, läsa, modifiera och vidare distribuera.<sup>109</sup> Digg använder samma definition och har tagit fram ett internt policydokument om användning av öppen källkod. I dokumentet anges att den programvara som utvecklas och anskaffas för myndighetens verksamhet i första hand ska publiceras som öppen källkod.<sup>110</sup>

När källkoden hanteras på ett öppet sätt kan en användare fritt studera, ändra och dela med sig av källkoden. Det är ett sätt att sprida den källkod som man själv som aktör använder, för att andra ska kunna återanvända källkoden och antingen bygga likadan programvara eller för att utveckla källkoden för egna syften.

---

<sup>106</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Riksarkivet, *Vägledning för processororienterad informationskartläggning*, 2012.

<sup>107</sup> <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakrakommunikationer/systematiskt-informationssakerhetsarbete/metodstod-for-systematiskt-informationssakerhetsarbete/> (hämtad 2023-10-19).

<sup>108</sup> <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/oppna-och-delade-data/offentliga-aktorer/vagledning-for-att-tillgangliggöra-information> (hämtad 2023-09-12).

<sup>109</sup> Delning och användning av öppen källkod, ES2022-09.

<sup>110</sup> Riktlinjer för utveckling och publicering av öppen programvara, 2022-08-29, Ärendenummer: 2022-2607.

#### 4.4.8 Specifikationer för informationsutbyte

Riksarkivet har utarbetat en förvaltningsgemensam specifikation för strukturering och överföring av information (FGS).<sup>111</sup> FGS utgör tekniska specifikationer för struktur och innehåll och kan beskrivas som krav på metadata för märkning och paketering av information när den ska överföras mellan olika verksamhetssystem eller till ett e-arkiv. Specifikationerna kan användas vid informationsutbyten, vid byten av system och som underlag vid utveckling av e-tjänster. Syftet är att förenkla organisationers informationsutbyten, byten av verksamhetssystem, publicering av informationsmängder som öppen data samt e-arkivering av information. Specifikationerna är i dagsläget rekommendationer och fria att använda men uppdateras inte längre.

#### 4.4.9 API:er

En förutsättning för att data ska kunna delas mellan system är att systemen kan kommunicera med varandra. Ett vanligt sätt för myndigheter inom offentlig förvaltning att utbyta data är genom så kallade applikationsprogrammeringsgränssnitt, API:er (application programming interface). Ett API kan enkelt beskrivas som en bro mellan två eller flera program, system eller applikationer vilka tack vare API:et kan utbyta data med varandra.<sup>112</sup> API:er kan ha olika grad av komplexitet och kan innebära en enkel länk till en databas för att hämta specifika data eller datamängd, ett webbgränssnitt eller mer komplexa strukturer.<sup>113</sup> I öppna datalagen definieras ett API som en regeluppställning för dynamiskt datautbyte mellan programvaror.<sup>114</sup> Det är enligt förarbetena alltså fråga om ett ordnat sätt att hämta och lämna data.<sup>115</sup>

Det finns få rättsliga krav på myndigheters användning av API:er, men sådana krav finns bl.a. i öppna datalagen och i EU-kommisionens genomförandeakt till öppna datadirektivet. Snarare har användandet av API:er vuxit fram för att det har funnits behov av att utbyta data mellan system inom och mellan myndigheter.

---

<sup>111</sup> <https://riksarkivet.se/intro-fgs> (hämtad 2023-11-17).

<sup>112</sup> <https://www.skatteverket.se/omoss/digitalasamarbeten/utvecklingavapierochoppnadata/kunskapochinspiration/vadarettapi.4.96cca41179bad4b1aaa4b8.html> (hämtad 2023-05-17).

<sup>113</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (omarbetning) skäl 32.

<sup>114</sup> 1 kap. 4 § öppna datalagen.

<sup>115</sup> Prop. 2021/22:225 s. 41.

Digg tillhandahåller en så kallad REST-API-profil som syftar till att offentliga aktörer ska kunna utveckla API:er på ett effektivare sätt och bidra till en högre kvalitet på API:er. REST-API-profilen fokuserar främst på externt informationsutbyte, där förmågan hos myndigheters system att kunna fungera och kommunicera med varandra behöver förbättras.<sup>116</sup> Profilen innehåller en rad rekommendationer som avser bl.a. begrepp, dokumentation och format. REST-API-profilen utgör ett byggblock inom Ena.

REST-API-profilen utgör ett exempel på en interoperabilitetslösning, eftersom den beskriver krav på API:er som syftar till att underlätta datadelning mellan myndigheter.

## 4.5 Bristande interoperabilitet står i vägen för datadelning

Den offentliga förvaltningen har redan i dag ett stort behov av att dela data för att kunna bedriva sina verksamheter. Behoven kommer att öka. Vi kan dock konstatera att datadelning i dagsläget är förenat med många utmaningar vad gäller interoperabilitet. Bristerna leder till att den offentliga förvaltningen inte har möjlighet att exempelvis hantera kriser, utveckla sina kärnverksamheter eller möta medborgarnas behov på ett sätt som hade varit möjligt om interoperabiliteten hade varit bättre.

Det finns utmaningar inom samtliga lager av interoperabilitet. Utmaningarna förefaller vara störst inom teknisk och semantisk interoperabilitet. Behoven av organisatorisk och rättslig interoperabilitet är emellertid också viktiga. Utmaningarna leder till att förvaltningen i vissa fall delar data på ett mindre effektivt sätt än vad som annars hade varit möjligt. Det leder också till att data inte delas, trots att det inte finns några rättsliga hinder.

Det saknas i dagsläget vedertagna tillvägagångssätt för förvaltningen att dela data, vilket har resulterat i en stor variation av lösningar för datadelning. Avsaknad av vedertagna tillvägagångssätt leder till att förvaltningen måste lägga mycket tid och resurser på att utveckla lösningar för datadelning, samt fastställa förutsättningarna för datadelningen, när nya datadelningar ska etableras. Det har formu-

---

<sup>116</sup> <https://www.digg.se/om-oss/nyheter/nyheter/2022-07-12-rest-api-profil-okar-kvaliteten-pa-apier> (hämtad 2023-11-15).



lerats som att hjulet måste uppfinnas på nytt varje gång. Detta driver också kostnaderna.

Det finns tjänster och samarbeten som har förbättrat interoperabiliteten mellan olika myndigheter. Inom dessa områden kan det ha etablerats tekniska förutsättningar för att dela data, exempelvis i form av de-factostandarder. Att skapa goda förutsättningar för datadelning inom ett avgränsat område kan emellertid vara nog så svårt. Att skapa förutsättningar för datadelning mellan områden kan vara än mer komplext. Vår bedömning är att det inom många sektorer upplevs som en stor utmaning att uppnå interoperabilitet. Det arbete som bedrivs saknar dessutom många gånger en förvaltningsgemensam dimension. Det föreligger därför en risk att sektorerna bygger in sig i lösningar som inte är interoperabla med andra sektorer. Vår bedömning är att det finns många exempel på data som i framtiden kan behöva bättre förutsättningar för att kunna kombineras, såsom jordbruksdata, trafikdata, data om utsläpp, väder- och klimatdata samt hälsodata. För att förutsättningarna ska bli bättre behövs gemensamma utgångspunkter att utgå från.

Vi ser en stor potential i en mer sammankopplad förvaltning genom ökad delning av data maskin-till-maskin. Datadelning kan bli mer effektiv och realisera fler nyttor genom förbättrade datadelningsmöjligheter mellan verksamhetssystem eller, i vissa fall, direkt från uppkopplade produkter (IoT) utan inslag av manuell hantering. Att enbart sträva efter datadelning maskin-till-maskin räcker emellertid inte enligt vår bedömning. Den variation av olika lösningar som finns i dag visar att det finns många lösningar att välja mellan.

Behovet av förbättrad semantisk interoperabilitet är något som många myndigheter och andra organisationer framhåller. Maskiner och människor måste kunna förstå de data som delas. Detta kan uppnås bl.a. genom att enas om definitioner av begrepp och att använda gemensamma taxonomier. Det krävs alltså grundläggande semantiska utgångspunkter för den offentliga förvaltningens data, vilket möjliggör interoperabel datadelning inom och mellan sektorer.

Det finns ett antal framtagna lösningar som skulle kunna användas av hela, eller stora delar, av den offentliga förvaltningen men som inte används därför att de inte är tvingande att använda eller inte är tillräckligt tydliga. Exempel på det är EIF och det svenska Ramverket för digital samverkan, som skulle kunna bilda utgångspunkter för hur den offentliga förvaltningen arbetar med interoperabilitet.

# 5 Förutsättningar för författningsstyrning

## 5.1 Inledning

Den offentliga förvaltningen kan styras genom bindande eller icke bindande styrning. Med styrning menar vi en handlingsdirigerande åtgärd, t.ex. en författning, men vi avser även icke bindande styrning, såsom rekommendationer. I detta kapitel redogör vi för de grundläggande förutsättningarna att styra den offentliga förvaltningen genom författningar, i syfte att belysa riksdagens och regeringens utrymme för att styra. Beskrivningen är dock inte avsedd att vara heltäckande och förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika kategorier av myndigheter och andra aktörer inom förvaltningen. I kapitel 6 redogör vi för nuvarande och kommande styrning av interoperabilitet vid data-delning.

En myndighet eller en annan aktör inom den offentliga förvaltningen har utrymme för att fatta många olika beslut om sin egen verksamhet. Verksamheten måste emellertid alltid bedrivas inom ramarna för de rättsliga bestämmelser som finns.

## 5.2 Normgivning

Normgivningsmakten, det vill säga rätten att besluta om rättsregler, regleras främst i 8 kap. regeringsformen (RF) men även andra kapitel innehåller bestämmelser om normgivning. På det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området regleras normgivningsmakten utöver vad som följer av RF:s regler om grundlag, i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Dessa bestämmelser behandlas inte i det följande eftersom vårt uppdrag inte omfattar det området.

RF anförtrottar normgivningsmakten på olika områden åt riksdagen och regeringen samt, efter delegation, till förvaltningsmyndigheter och kommuner. Endast dessa offentliga organ kan utöva normgivningsmakt i RF:s mening. Enligt RF kan det organ som anförtrotts normgivningskompetens inte delegera denna utan uttryckligt lagstöd eller stöd i bemyndiganden. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning.<sup>1</sup>

Enligt 8 kap. 1 § RF är normgivningsmakten fördelad mellan riksdagen och regeringen. Med normgivningsmakten förstås rätten att besluta rättsregler, dvs. sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt. Dessa regler kallas i 8 kap. RF för föreskrifter. Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter.

När riksdagen delegerar normgivningsmakt till regeringen enligt 8 kap. 3 § RF kan det finnas ett praktiskt behov av att möjliggöra för regeringen att delegera denna makt vidare till en förvaltningsmyndighet. Riksdagen kan därför medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet, s.k. subdelegation (8 kap. 10 § RF).

### 5.2.1 Restkompetensen

Till det område där normgivningskompetensen i första hand ligger hos regeringen (regeringens primärområde) hör föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, den s.k. restkompetensen (8 kap. 7 § första stycket 2 RF). Regeringen kan med stöd av 8 kap. 13 § tredje stycket RF delegera normgivningskompetens inom hela sitt primärområde till förvaltningsmyndigheter och domstolar. Bemyndigandet ges i allmänhet i en förordning.

Regeringsformen medger dock att riksdagen meddelar föreskrifter även inom regeringens primärområde (8 kap. 14 § RF). Om riksdagen lagstiftar i en fråga som faller inom regeringens kompetensområde, får regeringen eller en myndighet som tidigare har fått normgivningskompetens på det området inte längre besluta föreskrifter i ämnet så länge lagstiftningen består (den formella lagkraftens princip, 8 kap. 17 §).

---

<sup>1</sup> 8 kap. 1 § andra stycket RF.

## 5.2.2 Föreskriftsrätt, myndigheters självständighet och kommunal självstyrelse

Såsom redogjorts för är RF:s regler om normgivningsmaktens fördelning i huvudsak samlade i 8 kap. Främst syftar reglerna till att fördela normgivningskompetensen mellan riksdag och regering. Kapitlet reglerar dock också möjligheterna att överlåta normgivningskompetens till myndigheter och kommuner (8 kap. 1 § RF.) Myndigheter har dock inte någon egen direkt på RF grundad rätt att besluta om föreskrifter, utan denna rätt är beroende av bemyndigande i lag och förordning.<sup>2</sup>

Kommunallagen (KL [2017:725]) KL reglerar bl.a. kommunernas angelägenheter och grundläggande befogenheter. I lagen finns bestämmelser om kommuners organisation och beslutsfattande. Lagen utgör genom dessa regler grunden för förverkligandet av den kommunala självstyrelsen enligt regeringsformen. Bestämmelser om vilka uppgifter kommunerna har finns också i andra lagar, exempelvis i socialtjänstlagen och skollagen (2010:800). Sverige har vidare ratificerat den Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och är en viktig del av vårt demokratiska system. Av 1 kap. 1 § RF framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Enligt 1 kap. 7 § finns kommuner på lokal och regional nivå. I samband med den senaste översynen av RF infördes ett nytt kapitel om kommunerna. Den nya regleringen markerar kommunernas särskilda betydelse i det svenska demokratiska systemet. Någon allmän definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns inte. Enligt 14 kap. 2 § RF sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse samt övriga angelägenheter som bestäms i lag på den kommunala självstyrelsens grund. Av bestämmelsen framgår att det i lag finns närmare bestämmelser om den kommunala självstyrelsen. I förarbetena till 1974 års regeringsform uttalades att det varken var lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor samt att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna änd-

---

<sup>2</sup> Se även Strömberg, Håkan, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1999 s. 51–56, 73–77, 100.

ras i takt med samhällsutvecklingen. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Inskränkningar måste således vara proportionerliga.

Föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattning samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas genom lag (8 kap. 2 § 3 RF).

Mot denna bakgrund kan vi konstatera att statliga myndigheter, kommuner och regioners verksamhetsområden är begränsade till vad som framgår av den lagstiftning som styr dem och myndigheterna har inte heller några befogenheter att styra andra myndigheter utöver vad som följer av uttryckliga bemyndiganden i lag och förordning.

Om myndigheter skapar överenskommelser i samverkan ger det dem inte några ytterligare rättsliga befogenheter att styra varandra eller andra myndigheter.<sup>3</sup> För att exempelvis Digg ska kunna föreskriva på en förvaltningsgemensam nivå, det vill säga för andra statliga myndigheter, kommuner och regioner krävs ett bemyndigande i förordning som i sin tur bygger på ett bemyndigande i lag för regeringen.

### 5.2.3 Regeringens möjligheter att styra statliga myndigheter

På den statliga förvaltningsnivån har regeringen olika medel för att styra de statliga myndigheterna, varav delar av styrningen sker genom författningar. Styrning sker huvudsakligen genom tilldelning av medel, bestämmelser i myndigheternas instruktioner, myndigheternas årliga regleringsbrev samt genom att myndigheterna ges regeringsuppdrag. Regeringen styr också myndigheterna genom val av ledningsform och tillsättning av myndighetsledning.

## 5.3 Styrningen ska vara förenlig med EU-rätten

Den Europeiska unionen är ett mellanstatligt samarbete. Med medlemskap i unionen följer rättigheter och skyldigheter. Medlemsstaterna ska följa det regelverk som finns på EU-nivå. EU:s regelverk utgörs av det som kallas primärrätten respektive sekundärrätten. Primär-

---

<sup>3</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 292 f. och s. 71, 8 kap. RF jfr legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § tredje stycket RF.

rätten utgörs av EU:s fördrag. Fördragen är bindande avtal mellan EU:s medlemsstater och är i dagsläget fyra.<sup>4</sup> De innehåller övergripande bestämmelser om unionen, hur den ska arbeta samt rättigheter och skyldigheter för unionens medlemsstater. Fördragen sätter också ramarna för vilka beslut om får eller ska fattas på EU-nivå och vilka beslut som får fattas av medlemsstaterna själva. Medlemsstaterna ska vara lojala mot EU och de beslut som fattas av unionen. Denna plikt kallas lojalitetsplikten. Enligt artikel 4.3 andra stycket i EUF ska medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.

Av artikel 4.1 EUF framgår att varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen tillhör medlemsstaterna, även kallad principen om avgränsningen av unionens befogenheter. Enligt principen om tilldelade befogenheter ska unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna.<sup>5</sup> EU kan endast vidta åtgärder inom de områden och inom de ramar som medlemsstaterna har kommit överens om. Dessa områden framgår av fördragen. Inom vissa områden medlemsstaterna kommit överens om att överlämna all befogenhet till EU. Ett exempel på det är handelspolitiken (handel med länder utanför EU), där EU har så kallade exklusiva befogenheter.<sup>6</sup> Det innebär att EU förhandlar och vidtar handelsåtgärder i relation till länder utanför EU. EU:s medlemsstater kan inte själva göra det.

Inom många områden är befogenheterna mellan EU och medlemsstaterna delade. Exempel på sådana områden är den inre marknaden, miljö, transport och energi. Inom de områden där befogenheterna är delade får medlemsstaterna utöva sin befogenhet när EU inte utövar, eller har beslutat att inte utöva, sin befogenhet. Om det inte finns sekundärrätt inom ett område kan medlemsstaterna därför välja att själva vidta lagstiftningsåtgärder.

Inom vissa områden, som inte omfattas av den exklusiva eller delade befogenheten, kan EU endast samordna eller komplettera medlems-

---

<sup>4</sup> Fördraget om Europeiska unionen (EUF), Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

<sup>5</sup> Artikel 5.2 EUF.

<sup>6</sup> Artikel 3 EUF.

ländernas åtgärder. Medlemsstaterna kan inte hindras från att vidta lagstiftningsåtgärder inom dessa områden. Denna befogenhet kallas stödjande befogenhet.

Av intresse för denna utredning är vilken befogenhet EU har i relation till medlemsstaternas offentliga förvaltningar. Medlemsstaternas offentliga förvaltningar omfattas inte av EU:s exklusiva eller delade behörighet. EU har därför inte möjlighet att lagstifta om ländernas förvaltningar. Det innebär emellertid inte att EU saknar befogenhet att lagstifta om sådant som påverkar förvaltningarna. Det finns en stor mängd EU-lagstiftning som ställer krav på medlemsstaternas myndigheter. I vissa fall är det lagstiftning som omfattar en bred krets aktörer, där myndigheter ingår, exempelvis EU:s dataskyddsförordning som nämns ovan. I andra fall är det lagstiftning som riktar sig direkt till myndigheter och s.k. offentlighetsorgan, exempelvis webbtillgänglighetsdirektivet<sup>7</sup> och upphandlingsdirektivet<sup>8</sup>. EU är dessutom beroende av medlemsstaterna och dess myndigheter i att genomföra EU:s politik.

Sekundärrätten utgörs av EU-lagstiftning som beslutas med stöd av primärrätten, såsom direktiv och förordningar. Om EU beslutar om en sekundärrättsakt har unionen valt att utöva sin befogenhet. Ett EU-direktiv är en EU-rättsakt som ska göras om till nationell lagstiftning i alla medlemsstater. Direktiv kan också vara s.k. fullharmoniseringsdirektiv. Dessa ger inte utrymme för medlemsstaterna att gå längre, exempelvis införa hårdare krav än de som fastställs i det aktuella direktivet. Förordningar är direkt tillämpliga i medlemsstaterna vilket innebär att de inte ska genomföras igenom nationell lagstiftning. Däremot kan EU-förordningar innebära att medlemsstaterna måste vidta kompletterande lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder. Ett exempel är EU:s dataskyddsförordning<sup>9</sup> som i Sverige kompletteras av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Exempel på andra åtgärder är när medlemsstaterna pekar ut vilken eller vilka myndigheter som ska vara

---

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

<sup>8</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

<sup>9</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

exempelvis tillsynsmyndigheter (vilket i och för sig kan göras genom författning, såsom är fallet i Sverige<sup>10</sup>).

Bedömningen om det nationella utrymmet att styra, när EU utövat sin befogenhet, måste göras med beaktande av de åtgärder EU har vidtagit. När det kommer till interoperabilitet vid datadelning inom och från den offentliga förvaltningen i medlemsstaterna finns det, som vi redogör för i kapitel 6, EU-lagstiftning som reglerar delar av detta område. För det som omfattas av dessa rättsakter har EU således utövat sin befogenhet och medlemsstaterna är förhindrade att själva lagstifta. Området är emellertid endast delvis reglerat på EU-nivå och det finns därför utrymme för medlemsstaterna att själva reglera det som inte omfattas. Dessutom omfattas inte medlemsstaternas offentliga förvaltningar som sådana av EU:s befogenheter. Befogenheten ligger således hos medlemsstaterna.

---

<sup>10</sup> Se t.ex. 3 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning där det föreskrivs att Integritetsskyddsmyndigheten är tillsynsmyndighet.





# 6 Styrning av datadelning och interoperabilitet

## 6.1 Inledning

Vi har i kapitel 4 redogjort för interoperabiliteten vid datadelning inom och med den offentliga förvaltningen. I detta kapitel undersöker vi hur den offentliga förvaltningens datadelning styrs, dvs. vilka krav som den offentliga förvaltningen har att förhålla sig till vid datadelning.

Det finns styrning i olika former som den offentliga förvaltningen måste förhålla sig till och beakta när den delar data. Sådan styrning kan ske genom bindande, författningsreglerade krav i nationell rätt eller EU-rätt, eller genom icke-bindande styrning i form av t.ex. rekommendationer och vägledningar. Styrning kan ske på nationell, förvaltningsgemensam nivå eller inom enskilda sektorer.

Redogörelsen i kapitlet är avgränsad till styrning av datadelning och interoperabilitet vid datadelning. Vi har således valt att inte inkludera exempelvis övergripande bestämmelser om samverkan.

## 6.2 Författningsreglerad styrning om datadelning

### 6.2.1 Övergripande styrning av nationell interoperabilitet saknas

Det finns i Sverige ingen författning som styr nationell eller förvaltningsgemensam interoperabilitet vid datadelning eller teknisk utveckling. Målen för den offentliga förvaltningen som beskrivs i kapitel 3 har alltså inte kompletterats med någon författningsreglerad inriktning mot hur målen ska uppnås vad gäller interoperabilitet.

Den bindande styrning som finns för hantering av data i svensk nationell rätt kan snarare sägas främst ha fokus på vikten av en god

offentlighetsstruktur<sup>1</sup>, informationssäkerhet<sup>2</sup> och säkerhetsskydd<sup>3</sup>, integritetsskydd<sup>4</sup> och arkivhantering.<sup>5</sup> Syftet med sådan styrning är framför allt att tillgodose allmänhetens intresse av insyn i offentlig förvaltning, att säkerställa konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet, att säkerställa skyddet för den personliga integriteten samt att bevara data för framtida behov och forskning, men inte att säkerställa datadelning inom och med den offentliga förvaltningen.

Vår bedömning är att behov av interoperabilitet implicit framgår av det grundläggande regelverket för myndigheternas verksamhet och informationshantering men att interoperabilitet inte utgör ett uttryckligt syfte.

Inom EU finns emellertid ett antal bindande krav på datadelning som antingen är bindande direkt genom att de följer av EU-förordning eller efter genomförande i svensk rätt. Som exempel på detta kan nämnas dataförvaltningsförordningen<sup>6</sup> och öppna data-direktivet<sup>7</sup> som genomförts genom lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data (öppna datalagen). I öppna datalagen finns grundläggande krav på format som ska användas när data delas.<sup>8</sup> Vid införandet av lagen angav regeringen att en myndighet skulle kunna bemyndigas att meddela verkställighetsföreskrifter om precisering av vilka format som ska tillämpas.<sup>9</sup> Något sådant bemyndigande har dock inte getts.

## Reglering som enbart omfattar statliga myndigheter

Det finns exempel på styrning i författningar som endast avser statliga myndigheter och som, åtminstone i vissa delar, får anses ha interoperabilitet som syfte. Nedan presenterar vi exempel på sådan styr-

---

<sup>1</sup> Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

<sup>2</sup> Se bl.a. förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

<sup>3</sup> Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) samt anslutande nationell reglering.

<sup>5</sup> Arkivlagen (1990:782).

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/868 av den 30 maj 2022 om europeisk dataförvaltning och om ändring av förordning (EU) 2018/1724 (dataförvaltningsakten).

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (omarbetning).

<sup>8</sup> 2 kap. 2–4 §§ öppna datalagen.

<sup>9</sup> Prop. 2021/22:225 s. 39.

ning, varav två omfattar alla statliga myndigheter och ett avser en begränsad krets av dem.

Bestämmelser om arkiv hos den offentliga förvaltningen finns i arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och vissa av Riksarkivets föreskrifter. Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar, RA-FS 2009:2, (upptagningar för automatiserad behandling) omfattar statliga myndigheter.<sup>10</sup> Kraven ska tillämpas vid framställning, bevarande hos myndighet och överlämnande till arkivmyndighet.<sup>11</sup> Föreskrifterna innehåller bl.a. bestämmelser om format för databaser och register. Databaser och register ska ges formaten som sekventiella filer med fast fält- och postlängd, sekventiella filer med teckenseparerade fält eller Extensible Markup Language (XML).<sup>12</sup> Detta är krav som påverkar utveckling av databaser och register och som enligt vår bedömning också kan påverka interoperabiliteten.

I förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte föreskrivs att en myndighet i sin verksamhet ska främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen.<sup>13</sup> Interoperabilitet får anses främja ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte. Det framgår emellertid inte av bestämmelsen vilka åtgärder myndigheter ska vidta för att främja utbytet utifrån de aspekter som anges. Det finns inget bemyndigande för en myndighet att meddela ytterligare föreskrifter som skulle kunna komplettera bestämmelsen.

Förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag innehåller bestämmelser som får anses förutsätta interoperabilitet. Den omfattar de statliga myndigheter som anges i en bilaga till förordningen. En myndighet ska så långt det är möjligt använda sådana uppgifter om företag som finns tillgängliga inom statsförvaltningen, så att företag inte behöver lämna samma uppgifter flera gånger.<sup>14</sup> Bestämmelsen ger uttryck för principen om ”en uppgift en gång”, som vi redogör för i kapitel 4. En myndighet ska, när den utvecklar ett system för inhämtande av uppgifter från företag, utforma systemet så att företags uppgiftslämnande och därmed sammanhängande kommunikation med företag som huvudregel sker digi-

---

<sup>10</sup> 1 kap. 6 § RA-FS 2009:2.

<sup>11</sup> 1 kap. 1 § RA-FS 2009:2.

<sup>12</sup> 3 kap. 1 § RA-FS 2009:2.

<sup>13</sup> 2 § förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte.

<sup>14</sup> 4 § förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag.

talt.<sup>15</sup> Ett sådant system ska vara säkert och bygga på vanligt förekommande tekniska lösningar, och när det är lämpligt ska öppna standarder användas. Dessutom ska systemet stödja ett samordnat inhämtande av strukturerade uppgifter i statsförvaltningen. Regeringen har genom bestämmelsen pekat ut riktningen för de statliga myndigheterna för det fortsatta arbetet med sina system men på en övergripande nivå. Tillväxtverket och Bolagsverket ska svara för rådgivning och uppföljning samt bistå i myndigheternas samordning.<sup>16</sup> Statskontoret har följt upp hur förordningen tillämpas. Enligt Statskontoret tillämpar en majoritet av myndigheterna förordningen när de hämtar in uppgifter från företag (det sker i första hand genom SSBTGU<sup>17</sup>) men tolkningsutrymmet i förordningen leder till att myndigheterna blir osäkra på vilka krav som förordningen faktiskt ställer på dem.<sup>18</sup>

### 6.2.2 Exempel på interoperabilitetsstyrning genom myndighetsföreskrifter

Vi har identifierat ett antal exempel på myndighetsföreskrifter som reglerar interoperabilitet vid datadelning. Nedan presenterar vi några av dessa exempel. Det är inte en uttömmande uppräkningslista av vilka myndigheter som har bemyndigande att meddela föreskrifter om interoperabilitet vid datadelning. Vi kan konstatera att de exempel på styrning som vi har identifierat i vår utredning och analys främst avser specifika situationer av datadelning, som exempelvis en viss uppgiftsskyldighet för ett visst syfte.

Statistiska centralbyrån (SCB) har med stöd av förordningen (2001:100) om den officiella statistiken<sup>19</sup> meddelat föreskrifter och allmänna råd om bl.a. offentliggörande av officiell statistik.<sup>20</sup> Enligt föreskrifterna ska den officiella statistiken tillgängliggöras som öppna data i maskinläsbara format.<sup>21</sup> Det föreskrivs inte vilka maskinläsbara format som ska användas men av de allmänna råden till bestämmel-

<sup>15</sup> 5 § förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag.

<sup>16</sup> 7 § förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag.

<sup>17</sup> Se mer i avsnitt 6.3.1.

<sup>18</sup> Statskontoret, *Enklare för företag? Uppföljning av myndigheternas tillämpning av förordning (2018:1264) om inhämtande av uppgifter från företag* (2023:10), s. 21.

<sup>19</sup> 16 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

<sup>20</sup> Statistiska centralbyråns föreskrifter och allmänna råd om offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCB-FS 2023:6).

<sup>21</sup> 11 § SCB-FS 2023:6.

sen framgår att öppna standarder och format som möjliggör ett tillgängliggörande på Sveriges Dataportal hos Myndigheten för digital förvaltning bör användas. Enligt de allmänna råden bör också användarhandledningar och beskrivningar finnas tillgängliga.

Boverkets föreskrifter om detaljplan (BFS 2020:5) innehåller bestämmelser till plan- och bygglagen (2010:900) och plan- och byggförordningen (2011:338) om detaljplanens reglering och om detaljplanens digitala information. En detaljplan består av en plankarta med bestämmelser och till varje detaljplan hör en planbeskrivning som förklarar syftet med planen och på vilket sätt den ska genomföras.<sup>22</sup> I Boverkets föreskrifter fastställs bl.a. hur olika användningsbestämmelser i en detaljplan ska formuleras samt vilken bestämmelsekod som ska användas. Detaljplansbestämmelser om torg ska exempelvis använda formuleringen ”Torg” och bestämmelsekoden ”DP\_AP\_Torg”.<sup>23</sup> Genom föreskrifterna standardiseras således formuleringar och koder.

Socialstyrelsen har meddelat föreskrifter om uppgiftsskyldighet till Socialstyrelsens patientregister.<sup>24</sup> De uppgifter som omfattas av föreskrifterna ska lämnas till Socialstyrelsen genom myndighetens elektroniska tjänster för filöverföring.<sup>25</sup> Ytterligare preciseringar om hur uppgifterna ska lämnas och deras format finns i bilagor till föreskrifterna. Av bilagorna framgår bl.a. att uppgifterna ska lämnas i separata textfiler och att uppgifterna ska skiljas åt med semikolon. Vidare fastställs format för personnummer och att diagnoskoder ska ha sju tecken och registreras enligt Internationell statistisk klassifikation av sjukdomar och relaterade hälsoproblem – Systematisk förteckning (ICD-10-SE).<sup>26</sup>

Myndigheten för digital förvaltning har bemyndigats att meddela föreskrifter om sådana data som ska lämnas till metadataförteckning över data som tillgängliggörs för vidareutnyttjande enligt öppna data-lagen. Myndigheten har emellertid valt att rekommendera vilken data

---

<sup>22</sup> <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/handlingar/> (hämtad 2023-09-19).

<sup>23</sup> 4 kap. 2 § BFS 2020:5.

<sup>24</sup> Socialstyrelsens föreskrifter om uppgiftsskyldighet till Socialstyrelsens patientregister (HSLF-FS 2023:33).

<sup>25</sup> 6 § HSLF-FS 2023:33.

<sup>26</sup> <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/klassifikationer-och-koder/icd-10/> (hämtad 2023-09-19).

som ska lämnas, genom att peka på den standard som ska tillämpas, i stället för att meddela föreskrifter.<sup>27</sup>

## 6.3 Samverkan och samarbeten om datadelning inom offentlig förvaltning

### 6.3.1 Myndighetssamverkan om datadelning

I dag är det, utöver de rättsligt bindande krav som vi identifierat, upp till varje aktör inom offentlig förvaltning att bestämma hur data ska delas och hur den tekniska utvecklingen ska ske. Det innebär att aktörerna har stor autonomi när de väljer hur data ska delas. För att ändå kunna dela data mellan varandra har aktörerna själva etablerat sätt för datadelning och somliga av dem har reglerat datadelningen i överenskommelser eller avtal sinsemellan.

Myndighetssamverkan om datadelning kan sägas vara en form av styrning av datadelning. Om en aktör definierar förutsättningarna för delningen av de data som aktören tillhandahåller, behöver den mottagande aktören anpassa sig efter dessa förutsättningar. Om en statlig myndighet exempelvis tillhandahåller data till många kommuner, kräver det att kommunerna anpassar sitt mottagande till de förutsättningar som den statliga myndigheten har satt upp för datadelningen.

Data som delas automatiserat mellan aktörer inom offentlig förvaltning delas bl.a. inom ramen för ärendehantering eller på grund av uppgiftsskyldigheter. Sådan datadelning kan ske via bilaterala tekniska förbindelser eller via större, sammanhållna tjänster. Två exempel på det senare är Sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om företag (SSBTGU) och Sammansatt bastjänst ekonomiskt bistånd (SSBTEK).

SSBTGU tillhandahålls av Bolagsverket, Skatteverket och Statistiska centralbyrån (SCB) och de uppgifter som tjänsten förmedlar hämtas från dessa myndigheter.<sup>28</sup> Bolagsverket ansvarar för tjänsten. Med den sammansatta bastjänsten kan företagare när de är i en kommuns e-tjänst återanvända sina företagsuppgifter som redan finns hos andra

<sup>27</sup> <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/oppna-och-delade-data/offentliga-aktorer/information-om-oppna-datalagen/lamna-metadata-till-sveriges-dataportal> (hämtad 2023-09-04).

<sup>28</sup> <https://www.bolagsverket.se/omoss/utvecklingavdigitalatjanster/densammansattabastjansten/forgrundlaggandepgifteromforetag/saharfungerardensammansattabastjansten.2229.html> (hämtad 2023-06-21).

myndigheter. Myndigheter kan även hämta företagsuppgifter till sina verksamhetssystem.

Genom tjänsten SSBTEK kan handläggare inom socialtjänstens verksamhetsområde ekonomiskt bistånd få information från ett flertal myndigheter och från a-kassorna.<sup>29</sup> Sveriges Kommuner och Regioner har uppdraget att förvalta tjänsten medan Försäkringskassan ansvarar för teknisk förvaltning och drift av tjänsten. De organisationer som lämnar information genom tjänsten är i dagsläget Transportstyrelsen, Sveriges a-kassor, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Migrationsverket.<sup>30</sup> Tjänsten har enligt uppgift till utredningen ersatt motringningar som tidigare var mycket tidskrävande.

Ett annat exempel där interoperabilitet har uppnåtts inom ramen för ärendehantering finns på rättsväsendets område. Sedan många år har myndigheter inom rättsväsendet, eller som bedriver verksamhet inom rättsväsendet, bl.a. Domstolsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten, samverkat för att utbyta data inom ramen för brottmålsprocessen. I förordningen (2014:1085) om rättsväsendets informationshantering finns bestämmelser om att när myndigheterna lämnar uppgifter till varandra så ska de överföras i ett sådant format att de kan användas med hjälp av automatiserad behandling hos den mottagande myndighetens verksamhet och användas för automatiserad uppföljning och statistik. Samverkansarbetet regleras i förordningen (2019:1283) om rättsväsendets digitalisering men arbetet påbörjades redan i mitten av 1990-talet.<sup>31</sup> Arbetet har lett till att uppgifter kan delas mellan de olika myndigheternas verksamhetssystem.

---

<sup>29</sup> <https://www.forsakringskassan.se/myndigheter-och-samarbetspartner/e-tjanster-for-myndigheter-och-samarbetspartner/ssbtek/allman-information-om-ssbtek> (hämtad 2023-06-21).

<sup>30</sup> [https://skr.se/integrationsocialomsorg/ekonomiskt\\_bistand\\_forsorjning/ssbtekdigitaltjanstfor\\_ekonomiskt\\_bistand.2998.html](https://skr.se/integrationsocialomsorg/ekonomiskt_bistand_forsorjning/ssbtekdigitaltjanstfor_ekonomiskt_bistand.2998.html) (hämtad 2023-06-21).

<sup>31</sup> <https://bra.se/om-bra/organisation/rattsvasendets-digitalisering---en-myndighetssamverkan.html> (hämtad 2023-09-15).



### 6.3.2 Regeringsuppdrag om datadelning

Regeringen använder i hög utsträckning tillfälliga regeringsuppdrag för att genomföra digitaliseringspolitiken.<sup>32</sup> Regeringsuppdrag kan emellertid bara riktas till statliga myndigheter och kan därför inte vara styrande för kommuner och regioner.

Regeringen har genom ett flertal regeringsuppdrag till statliga myndigheter gett dem i uppdrag att på olika sätt arbeta för bättre tillgång till data eller bättre förutsättningar för datadelning. Uppdragen kan vara avgränsade till att omfatta ett fåtal myndigheter, utpekade datamängder eller vara avgränsade till en utpekad sektor. Det finns emellertid exempel på uppdrag som haft en bredare ansats. Regeringsuppdragen avseende etablerandet av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, som vi redogör för nedan, är exempel på sådana uppdrag (se nedan). Ett annat exempel är uppdraget till åtta<sup>33</sup> statliga myndigheter att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande.<sup>34</sup> Utifrån perspektivet livslångt lärande kan det vara relevant att kombinera data från olika delar av förvaltningen och från t.ex. företag, såsom data från arbetslivet och data från skolväsendet och högre utbildningar.

## 6.4 Framväxten av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen – Ena

Det mest konkreta exemplet på regeringens försök att styra interoperabilitet på en övergripande nivå är genom flera regeringsuppdrag som lett fram till det som Myndigheten för digital förvaltning (Digg) benämner Ena, Sveriges digitala infrastruktur. Regeringsuppdragen har inte primärt avsett interoperabilitet, men förbättrad interoperabilitet måste ändå förstås som ett av målen med uppdragen.

I detta avsnitt redogör vi för uppdragen och dess innehåll samt för hur Ena fungerar i dagsläget. I våra direktiv anges att utredningsarbetet ska utgå från det arbete som Digg utför när det gäller Sveriges digitala infrastruktur. En viktig utgångspunkt för våra förslag blir därför

---

<sup>32</sup> Statskontoret, *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken – Utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning*, s. 33.

<sup>33</sup> Arbetsförmedlingen, Skolverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Vetenskapsrådet, Universitets- och högskolerådet, Statistiska centralbyrån, Myndigheten för digital förvaltning och Innovova.

<sup>34</sup> N2021/01915.

att överväga om den styrmodell som utvecklats för den digitala infrastrukturen är ändamålsenlig även för styrningen av interoperabilitet.

#### 6.4.1 Uppdraget om säker och effektiv tillgång till grunddata

Regeringen uppdrog i maj 2018 åt Bolagsverket, Lantmäteriet och Skatteverket att tillsammans lämna förslag som syftar till att skapa en säker och effektiv tillgång till grunddata<sup>35</sup>, genom att bl.a. tydliggöra ansvaret för och öka standardiseringen av sådana data. Som bakgrund till att uppdraget lämnades angavs bl.a. att brister på nationell digital infrastruktur hade lett till många myndighetsspecifika lösningar vilket resulterat i en ineffektiv ordning för den offentliga sektorn som helhet samt att regeringen därför avsåg att stärka styrningen och samordningen av den offentliga sektorns informationsförsörjning genom att tydliggöra ansvarsfördelningen och öka standardiseringen.

Uppdraget till myndigheterna innefattade att med beaktande av sina egna grunddata beskriva behoven och nyttan av grunddata, för såväl den offentliga sektorn som privatpersoner, organisationer och företag, och utifrån behov och nytta identifiera vilka egenskaper som kännetecknar grunddata samt lämna förslag på eventuella ytterligare uppgifter som borde definieras som grunddata. Myndigheterna uppdrogs vidare att lämna förslag på riktlinjer för hantering av grunddata och för ansvariga myndigheters hantering av sådana data. Som exempel på vad riktlinjerna skulle kunna omfatta angavs till bl.a. gemensamma rutiner, modeller, begrepp och behov av samordning. Myndigheterna uppdrogs även att lämna förslag till åtgärder för att tydliggöra ansvaret för och öka standardiseringen av grunddata.

Uppdraget ändrades i september 2018, efter att myndigheten Digg inrättats, såtillvida att Digg blev samordnande myndighet för uppdraget.<sup>36</sup> Uppdraget slutredovisades den 30 april 2019.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Fi2018/02149/DF.

<sup>36</sup> Fi2018/03036/DF.

<sup>37</sup> Myndigheten för digital förvaltning, *Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata, Slutrapport för regeringsuppdragen Fi2018/02149/DF, Fi2018/03036/DF och I2019/01060/DF*, dnr 2018-31.

### 6.4.2 Redovisning av uppdraget om tillgång till grunddata

Myndigheterna i regeringsuppdraget, Lantmäteriet, Bolagsverket, Skatteverket och Digg avgränsade sin slutredovisning av uppdraget till rättsliga, organisatoriska och semantiska aspekter av interoperabilitet, och angav att de tekniska aspekterna på interoperabilitet hanterades i redovisningen av uppdraget om informationsutbyte. Grunddata definierades i redovisningen av uppdraget som uppgifter, inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället, oberoende av om de är utpekade i särskilda register eller inte.

En del av uppdraget var att genomföra en behovsanalys. Bland de gemensamma behoven som identifierades fanns bl.a. behov av en modell för grunddata som tydliggör vilka grunddata som finns och vad dessa grunddata representerar. Vidare identifierades behov av att standardisera grunddatas innehåll och säkerställa att samma semantik använts för alla aktörer, en välfungerande process för att fatta beslut om att tillgängliggöra grunddata, att göra grunddata tillgängliga utan kostnad, att göra grunddata beständiga i tiden, en digital infrastruktur samt behov av ett tydligt ansvar för grunddata. Några av de nyttor som identifierades var att aktörer ges tillgång till standardiserade grunddata med känd åtkomlighet, kvalitet och aktualitet, att tillgång till grunddata skapar en potential för effektivisering samt bättre kontroll och styrning och att digitaliseringen av de offentliga processerna underlättas och påskyndas.

Myndigheterna föreslog i slutredovisningen av uppdraget ett antal gemensamma principer och riktlinjer för grunddata, bl.a. följande:

- Grunddata ska hämtas från källan.
- Grunddata ska leva upp till fastställda krav gällande informationens tillgänglighet, interoperabilitet, kvalitet, informationssäkerhet och aktualitet.
- Grunddata ska vara nationellt avgiftsfria inom offentlig förvaltning.
- Tillgängliggörande av grunddata ska styras av användarbehov.
- Tillgängliggörande sker i en formell process.

För att tydliggöra ansvaret för och öka standardiseringen av grunddata föreslogs i slutrapporten att det skulle etableras ett nationellt

ramverk för grunddata samt grunddatadomäner för företag, person och fastighetsinformation samt geografisk information. I ramverket skulle ansvaret för grunddata regleras på två nivåer, dels i form av ett förvaltningsansvar för principer och riktlinjer på nationell nivå som skulle åligga Digg, dels ett förvaltningsansvar för domängemensamma principer och riktlinjer för s.k. grunddatadomäner, där ansvaret för respektive grunddatadomän skulle åligga Bolagsverket för grunddatadomänen Företag, Skatteverket för grunddatadomänen Person och Lantmäteriet för grunddatadomänen Fastighetsinformation och geografisk information.

### 6.4.3 Uppdraget om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn

Regeringen uppdrog i maj 2018 åt Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet och Skatteverket att lämna förslag som syftar till att skapa ökad säkerhet och effektivitet i samband med elektroniska informationsutbyten inom och med den offentliga sektorn, bl.a. genom ökad standardisering.<sup>38</sup>

Som bakgrund till uppdraget angavs bl.a. följande. Statliga myndigheter, kommuner och landsting har i huvudsak utvecklat lösningar för elektroniskt informationsutbyte utifrån sina egna verksamheters behov och förutsättningar, vilket lett till en mängd lösningar som löser samma behov på olika sätt, vilket lett till ineffektivitet vid digital samverkan inom och med den offentliga sektorn. Med elektroniskt informationsutbyte avsågs för uppdragets vidkommande ett systematiskt tillgängliggörande av grunddata, samt annat utbyte av strukturerad och ostrukturerad information, exempelvis ärendestatus och meddelanden mellan aktörer.

Uppdraget slutredovisades den 15 augusti 2019.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Fi2010/02150/DF.

<sup>39</sup> Myndigheten för digital förvaltning, *Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn, Slutrapport i regeringsuppdraget Fi2018/02150/DF, FI2018/ 03037/DF och I2019/01061/DF*, dnr 2019-100.

#### 6.4.4 Redovisning av uppdraget om informationsutbyte

Myndigheterna genomförde en behovsanalys avseende informationsutbyte inom offentlig sektor som resulterade i att förvaltningsgemensamma behov identifierades inom följande områden:

- *Informationshantering*: Behov av att kunna lita på information och kunna bedöma informationskvaliteten.
- *Tillit och säkerhet*: Behovet av att bl.a. kunna kontrollera att en identifierad aktör har rätt att få ta del av informationen.
- *Informationsutbyte*: Behovet av att bl.a. kunna söka, sammanställa, filtrera, delge, få åtkomst till och få uppdateringar på information från flera källor (omfattande synkron och asynkron meddelandehantering).
- *Digitala tjänster*: Behovet av att bl.a. kunna sätta villkor för informationsutbyte i digitala tjänster.

Myndigheterna genomförde även en omvärldsanalys där befintliga nationella lösningar för informationsutbyte och lösningar från omvärlden beskrevs och analyserades för att ta tillvara på lärdomar och insikter. Omvärldsanalysen visade att de nationella befintliga lösningarna behöver kompletteras med gemensamma regelverk, standarder och förvaltningsgemensamma byggblock för att möjliggöra informationsutbyte mellan sektorer i det offentliga och med privat sektor.

Utifrån resultatet av analyserna föreslog myndigheterna att det skulle finnas fyra kategorier av förvaltningsgemensamma byggblock i ett ekosystem med förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte: Digitala tjänster, Informationsutbyte, Informationshantering samt Tillit och säkerhet. Lösningen beskrevs som en konceptuell arkitektur och förslag lämnades även gällande styrformer och reglering av ansvar för byggblocken.

För att realisera byggblocken föreslog myndigheterna ett antal förutsättningsskapande åtgärder som bedömdes vara nödvändiga första steg mot ett säkrare och effektivare informationsutbyte. Myndigheternas tolkning av målbilden enligt uppdraget var att det i Sverige ska finnas en förvaltningsgemensam digital infrastruktur med förvaltningsgemensamma lösningar som bidrar till effektivt och säkert informationsutbyte och som är tydligt reglerade avseende myndighetsansvar. Myndigheterna föreslog därför att regeringen skulle säker-

ställa en nationell styrning för att kunna besluta om aktiviteter för utveckling och realisering av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte. Avseende byggblocken så föreslogs att i ansvaret för ett byggblock, som tilldelades en myndighet, skulle ingå ett ansvar för att samordna tekniska, semantiska och organisatoriska aspekter av byggblocket, utan att det uppstod onödiga överlapp i ansvar i förhållande till andra myndigheter.

Vidare föreslogs nya regeringsuppdrag och finansiering för att analysera, utveckla och realisera en färdplan och realisera de prioriterade byggblocken. Slutligen föreslogs inrättande av ett rättsligt beredningsorgan, för att säkerställa att det finns långsiktiga rättsliga förutsättningar för byggblocken att tas fram. Myndigheterna tog i genomförandet av uppdraget inte höjd för hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

#### 6.4.5 Uppdrag om ett nationellt ramverk för grunddata

Regeringen uppdrog i december 2019 åt Bolagsverket, Lantmäteriet, Digg, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Skatteverket att tillsammans etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen i enlighet med de förslag som ingick slutrapporten av 2018 års uppdrag om grunddata.<sup>40</sup>

I uppdraget ingick bl.a. att ta fram en gemensam informationsmodell för utpekade grunddatadomäner, gemensamma beskrivningsätt och en kvalitetsmärkning för grunddata, samt att identifiera och beskriva förhållandet till domänspecifika ramverk. Myndigheterna uppdrogs även att etablera gemensamma arbetsformer, rutiner och en organisation för utveckling och förvaltning av såväl nationellt som domänspecifika ramverk. Om det fanns behov av tydligare rättslig grund för den beskrivna strukturen, skulle myndigheterna lämna författningsförslag med reglering av myndigheternas ansvar och uppgifter inom det etablerade nationella ramverket, inklusive förslag på eventuell föreskriftsrätt till stöd för myndigheternas respektive ansvar.

Myndigheterna uppdrogs vidare att ta fram en långsiktig plan för den fortsatta utvecklingen och förvaltningen av det nationella ramverket och grunddatadomänerna samt att påbörja etableringen av

---

<sup>40</sup> 2019-12-11, I2019/03307/DF, I2019/01361/DF (delvis), I2019/ 01412/DF, I2019/01447/DF.

grunddatadomänerna företag, person samt fastighet och geografisk information.

Den 17 december 2020 beslutade regeringen att förlänga uppdraget till 1 december 2021.<sup>41</sup>

#### 6.4.6 Delredovisningar av uppdraget om nationellt ramverk för grunddata

Uppdraget om nationellt ramverk för grunddata delredovisades den 28 februari 2020<sup>42</sup> och den 29 januari 2021<sup>43</sup>, samt slutredovisades den 1 december 2021. Den första delredovisningen innehåller framför allt en redovisning av den långsiktiga planen för inrättandet av ramverket samt en redovisning av uppskattade kostnader. I den andra delredovisningen ingår bl.a. en fördjupad beskrivning av begreppet nationella grunddata, beskrivning av organisation i grunddatadomäner och styrning av grunddata inom ramen för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, finansiering och en långsiktig, strategisk plan för utveckling.

Av den fördjupade beskrivningen av begreppet grunddata framgår bl.a. följande. Nationella grunddata utgör en delmängd av grunddata. När fler grunddatamängder följer det nationella ramverket för grunddata så kommer mängden nationella grunddata att bli större och målet är att samtliga grunddata på sikt ska vara nationella grunddata. Ramverket för nationella grunddata är ett styrdokument inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte. Förvaltning och utveckling av ramverket kommer att ske inom ett av de i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen ingående kompetensområdena – kompetensområdet grunddata.

Vidare framgår att ramverket för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen omfattar de överenskomna egenskaper, principer, riktlinjer, metoder och beskrivningssätt som är gemensamma för alla grunddatadomäner. Respektive grunddatadomän kan själva utfärda styrdokument, för den egna grunddatadomänen och dess

---

<sup>41</sup> I2020/03367, I2020/02753 (delvis).

<sup>42</sup> Myndigheten för digital förvaltning, delrapport, *Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen* I2019/03307/DF, I2019/01361/DF (delvis), I2019/01412/DF, I2019/01447/DF, AD 2019:585.

<sup>43</sup> Myndigheten för digital förvaltning, delredovisning, *Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen* I2019/03307/DF, I2019/01361/DF (delvis), I2019/01412/DF, I2019/01447/DF, I2020/03367, I2020/02753 (delvis), AD 2019:585.

grunddataproducenter så länge dessa stödjer målbilden för nationella grunddata och den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte.

Standarder nämns särskilt kopplat till ramverket och nationella grunddata, bl.a. enligt följande. Det är viktigt att respektive grunddatadomän beskriver vilka standarder som tillämpas och var dessa finns att ta del av. I ramverket för nationella grunddata inom den offentliga sektorn föreslås inte några gemensamma standarder. Frågan om en ökad standardisering inom ramverket för nationella grunddata bör enligt vår bedömning vara under löpande utvärdering för att ställning ska kunna tas till när och om en ökad mognad eller ökat värde motiverar att standarder beslutas och tillämpas.

Gällande specifikationer nämns bl.a. följande. En specifikation är ett kravdokument på informationen där de viktigaste kraven som ställs är dem på informationsstruktur och datakvalitet. Specifikationen ställer krav på den som ska producera datamängden och hjälper konsumenten att förstå den information som specifikationen omfattar både ur ett användbarhetsperspektiv och ett tekniskt perspektiv. Grunddatadomänansvariga ansvarar för att enhetliga specifikationer tas fram för nationella grunddata inom domänen.

## Förslag till förordning

När det gäller styrning av nationella grunddata framgår bl.a. följande av myndigheternas delredovisning. Myndigheterna föreslår en rättslig reglering i form av en förordning som tydligt pekar ut att det finns ett ansvar på nationell nivå och på domännivå för att samordna hanteringen av grunddata. Syftet med regleringen är att skapa förutsättningar för en säker och effektiv hantering av och tillgång till grunddata. De myndigheter som föreslås få utpekade åtaganden är Digg, Lantmäteriet, Skatteverket och Bolagsverket.<sup>44</sup> Myndigheternas uppfattning var att förslaget till förordning i huvudsak skulle få ekonomiska konsekvenser för de ingående myndigheterna genom ett tydligare ansvar och fler uppgifter, vilket skulle kräva finansiering.

---

<sup>44</sup> Samordnad hantering av grunddata, *bilaga författningsförslag till Myndigheten för digital förvaltning, delredovisning, Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen I2019/03307/DF, I2019/01361/DF (delvis), I2019/01412/DF, I2019/01447/DF, I2020/03367, I2020/02753 (delvis), AD 2019:585.*



I den föreslagna förordningen angavs i första hand ansvaret för de s.k. grunddatadomänen person, företag samt fastighetsinformation och geografisk information, samt ansvariga myndigheters skyldigheter avseende samverkan och återrapportering.

Myndigheterna föreslog inte något bemyndigande för myndigheterna att föreskriva inom respektive ansvarsområde. Anledningen till detta angavs vara att det inte fanns något rättsligt åtagande för producenter av grunddata att koppla ett sådant bemyndigande till, då myndigheterna inte heller föreslog någon skyldighet avseende t.ex. informationsproduktion och informationsförsörjning för producenter av grunddata. Myndigheterna bedömde emellertid att det på sikt fanns behov av en rättslig reglering om skyldigheter för producenter av grunddata, såväl statliga som kommunala, med avseende på informationsförsörjning.

#### **6.4.7 Uppdraget om en digital infrastruktur för informationsutbyte**

Regeringen uppdrog i december 2019 åt Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Digg, MSB, Riksarkivet samt Skatteverket att tillsammans under ledning av Digg etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte.<sup>45</sup>

Med förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte avsågs i uppdraget en sammansättning av olika byggblock eller komponenter som understödjer och möjliggör ett säkrare och mer effektivt sektors-, förvaltnings- och gränsöverskridande elektroniskt informationsutbyte inom och med den offentliga förvaltningen. Med byggblock avsågs i uppdraget en grundläggande infrastrukturkomponent som kan användas i mer komplexa digitala tjänster inom den offentliga förvaltningen. Ett byggblock kan bestå av tekniska föråtgärder, men även av standardiserade modeller och mönster som ska kunna användas vid olika typer av informationsutbyte.

Myndigheterna uppdrogs att gemensamt ta fram en lämplig struktur med gemensamma arbetsformer, rutiner, organisation och ansvarsfördelning för analys, kravställning, utveckling och förvaltning av de byggblock som ska ingå i infrastrukturen. Arbetet skulle ta utgångs-

---

<sup>45</sup> I2019/03306/DF, I2019/01036/DF (delvis), I2019/ 01361/DF (delvis), I2019/ 02220/DF.

punkt i de förslag som presenterades i rapporten från 2018 års regeringsuppdrag om ett säkert och effektivt informationsutbyte.

Vidare angavs i uppdraget att om det fanns behov av tydligare rättslig grund för den beskrivna strukturen, skulle myndigheterna lämna författningsförslag som reglerade myndigheternas uppgifter och ansvar inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte, innefattande förslag på eventuell rätt att föreskriva till stöd för myndigheternas respektive ansvar samt eventuella bemyndiganden att ta ut avgifter från andra myndigheter för nyttjande av byggblock inom den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte.

#### 6.4.8 Delredovisningar av uppdraget om en digital infrastruktur för informationsutbyte

I februari 2020 lämnades en första delredovisning av uppdraget, som i huvudsak bestod i en långsiktig plan för etableringen av infrastrukturen.<sup>46</sup> En del i den långsiktiga planen bestod i en övergripande beskrivning av styrning av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Myndigheterna gjorde bedömningen att för att syftet med den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen skulle gå att uppnå krävdes en förvaltningsgemensam funktion, som skulle skapa förutsättningar för bl.a. styrning och normering av infrastrukturen. Vidare innehöll delredovisningen en redogörelse för arbetet med att inrätta byggblock.

Nästa delredovisning av arbetet med att etablera den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen lämnades i januari 2021.<sup>47</sup> I delredovisningen lämnades även vissa författningsförslag avseende den formella styrningen av infrastrukturen. Förordningen som föreslogs syftade till att ge en rättslig grund för samverkansarbetet och enskilda ansvar inom infrastrukturen.<sup>48</sup> Myndigheterna i uppdraget lämnade också förslag på att en statlig utredning skulle tillsättas för

<sup>46</sup> Myndigheten för digital förvaltning, delredovisning, *Övergripande långsiktig plan, Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (I2019/03306/DF, I2019/01036/DF (delvis), I2019/01361/DF (delvis), I2019/02220/DF)*, AD 2019:582.

<sup>47</sup> Myndigheten för digital förvaltning, delredovisning, *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (I2019/03306/DF, I2019/01036/DF (delvis), I2019/01361/DF (delvis), I2019/02220/DF, I2020/03366, I2020/02753)*, AD 2019:582.

<sup>48</sup> Myndigheten för digital förvaltning, *Bilaga författningspromemoria, Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (I2019/03306/DF, I2019/01036/DF (delvis), I2019/01361/DF (delvis), I2019/02220/DF, I2020/03366, I2020/02753)*, AD 2019:582.

att utreda behovet av en sammanhållen lagstiftning inom området för informationsöverföring inom förvaltningen.

#### **6.4.9 Slutredovisning av uppdragen om grunddata och en digital infrastruktur**

Uppdraget om nationellt ramverk för grunddata och uppdraget att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur slutredovisades gemensamt.<sup>49</sup> Slutredovisningen innehåller bl.a. redovisning av ett antal användarscenarion som tagits fram för att exemplifiera hur offentlig förvaltning kan ansluta sig till infrastrukturen och använda relevanta byggblock och nationella grunddata från grunddatadomänerna och en fördjupad analys kring långsiktig finansiering för infrastrukturen.

#### **6.4.10 Uppdrag att fortsätta etableringen av en digital infrastruktur**

Regeringen uppdrog i januari 2022 åt Digg, Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, MSB, Riksarkivet, SCB, Skatteverket samt Trafikverket att tillsammans fortsätta etableringen av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte.<sup>50</sup> Uppdraget slutredovisades i januari 2023.

I regeringsbeslutet anges bl.a. följande rörande uppdraget. Myndigheterna ska gemensamt arbeta i och utveckla den struktur för arbetet som etablerats inom ramen för tidigare uppdrag med gemensamma arbetsformer, rutiner, organisation och ansvarsfördelning för analys, kravställning, utveckling och förvaltning av de komponenter, i form av byggblock, grunddatadomäner, kompetensområden med mera, som ska ingå i infrastrukturen. Digg ska föra en förteckning över de komponenter som ingår i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen och ansvara för och förvalta den långsiktiga planen.

---

<sup>49</sup> Myndigheten för digital förvaltning, slutrapport, *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte samt uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen*, Diarienummer: I2019/03306/DF, I2019/01036/DF (delvis), I2019/01361/DF (delvis), I2019/02220/DF, I2020/03366, I2020/02753, I2019/03307/DF, I2019/01412/DF, I2019/01447/DF, I2020/03367 I2020/02753 (delvis), 2019:582, 2019:585.

<sup>50</sup> I2022/00102.

Myndigheterna ska bistå Digg i att redovisa utvecklingen av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen i förhållande till den långsiktiga planen. Myndigheterna ska ta fram gemensamma specifikationer, standarder, format, arbetsätt och liknande krav som stöd för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen.

Inom ramen för uppdraget ska Digg förvalta och, tillsammans med de myndigheterna som ansvarar för grunddatadomäner, vidareutveckla det nationella ramverket för grunddata. Myndigheterna ska även fortsätta etableringen av grunddatadomäner för områdena företag, person och fastighetsinformation samt geografisk information i enlighet med de förslag som lämnats i rapporten från regeringsuppdraget om säker och effektiv tillgång till grunddata.

Bolagsverket, som enligt förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket, ansvarar för registreringsärenden som gäller bl.a. aktiebolag ska ansvara för domänen företag. Skatteverket, som ansvarar för folkbokföringen enligt förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket, ska ansvara för domänen person. Lantmäteriet, som enligt förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet, ansvarar för fastighetsinformation och geografisk information ska ansvara för domänen avseende sådan information. Att vara domänansvarig innefattar att, i samverkan med berörda aktörer etablera, anpassa, utveckla och förvalta arbetsformer, rutiner och organisation för domänen samt att identifiera information inom grunddatadomänen som bör anpassas utifrån det nationella ramverket.

#### **6.4.11 Slutredovisning av uppdrag att fortsätta etableringen av en digital infrastruktur**

Myndigheterna i uppdraget om att fortsätta etableringen av en digital infrastruktur slutredovisade uppdraget i januari 2023.<sup>51</sup> I rapporten introduceras namnet Ena – Sveriges digitala infrastruktur.

Av rapporten framgår att arbetet med infrastrukturen har kommit in i en fas av leverans av konkreta och nyttskapande komponenter. Rapporten innehåller en bilaga med förteckning över komponenter i Ena och en färdplan för åren 2023–2026.

Myndigheterna konstaterar i rapporten att det finns ett stort intresse från offentlig sektor att nyttja komponenterna inom infra-

---

<sup>51</sup> Myndigheten för digital förvaltning, slutrapport, *Uppdrag att fortsatt etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte Diarienummer: (I2022/00102), 2022-0087.*

strukturen. De konstaterade också att det krävs långsiktighet och ett gemensamt rättsligt stöd för att utföra arbetet, med en finansiering som motsvarar behoven över tid.

## 6.4.12 Roller och styrning inom Ena

### Roller inom Ena

Det strategiska arbetet inom Ena leds av en infrastrukturansvarig myndighet – Digg – i samråd och samverkan med andra aktörer. Den infrastrukturansvariga myndigheten beslutar om styrande dokument, initierar utforskande utveckling, kvalificerar och prioriterar behov samt föreslår byggblocks- och grunddatadomänansvariga myndigheter till regeringen. Den infrastrukturansvariga myndigheten ansvarar även för det nationella ramverket för grunddata, utser ansvariga för kompetensområden samt leder arbetet i samordningsforumen. Ansvaret regleras i en överenskommelse som myndigheterna inom Ena har ingått.

Olika kompetensområden samlar expertkunskaper som stödjer arbetet med att utveckla infrastrukturens beståndsdelar. Ett kompetensområde byggs upp av resurser från en eller flera organisationer i syfte att ge stöd inom områden som exempelvis informations-säkerhet, arkitektur, juridik eller data. Den organisation som är utpekad som ansvarig för ett kompetensområde har ett viktigt uppdrag att utforma styrning, omvärldsbevaka och ge rekommendationer som berör infrastrukturen. Den kompetensområdesansvariga myndigheten har befogenhet att besluta om styrdokument inom kompetensområdets sakområde och ansvarar för att styrdokument inom infrastrukturen efterlevs.

Inom ramen för infrastrukturen finns flera samordningsforum där strategiska, taktiska och operativa perspektiv och frågeställningar avhandlas. Forumen har en viktig funktion i framtagande av vision och målbild, utformning och genomförande av den långsiktiga planen samt i diskussioner kring prioriteringar och vägvalsfrågor.

Inom området utforskande utveckling sker kunskapsskapande, behovsinsamling och bekräftelse av behov samt kravformulering. Där analyseras vilka rättsliga och finansiella förutsättningar en ansvarig aktör behöver, mot bakgrund av att utveckling och förvaltning av infrastrukturens beståndsdelar kräver ett långsiktigt åtagande. Resultatet

tatet från den utforskande utvecklingen blir beslutsunderlag för den infrastrukturansvariga myndigheten för exempelvis etablering av ett nytt byggblock eller en grunddatadomän.

Byggblocksansvarig myndighet ansvarar för utveckling och förvaltning av tilldelat byggblock samt för att bereda underlag som ska lyftas till samordningsforum. Kvartalsvis ska status för pågående arbete inom byggblocket följas upp och rapporteras till infrastrukturansvarig myndighet. Byggblocksansvarig myndighet ansvarar för att styrdokument inom infrastrukturen efterlevs och för att ta fram styrdokument gällande det egna byggblocket. Byggblocksansvarig ansvarar också för att styra och organisera arbetet inom byggblocket, samt att samverka med relevanta aktörer (inom och utanför infrastrukturen) för byggblockets räkning. Byggblocksansvarig myndighet har befogenhet att teckna avtal för det egna byggblocket, besluta om utveckling och förvaltning inom byggblocket samt om styrande dokument för byggblocket. Byggblocksansvarig myndighet har befogenhet att samordna arbetet med säkerhetsskydd och informationssäkerhet kopplat till byggblocket.

En grunddatadomänansvarig myndighet är ansvarig för utveckling och förvaltning av tilldelad grunddatadomän. Grunddatadomänansvarig myndighet ansvarar för att tillgängliggöra och tillhandahålla grunddatadomänens nationella grunddata samt att bereda underlag som ska lyftas till samordningsforum. Grunddatadomänansvarig myndighet ansvarar även för att styrdokument inom infrastrukturen efterlevs och att, där så behövs, ta fram styrdokument gällande den egna grunddatadomänen. Grunddatadomänansvarig myndighet styr och organiserar arbetet inom grunddatadomänen och samverkar med relevanta aktörer (inom och utanför infrastrukturen) för grunddatadomänens räkning samt tecknar avtal för grunddatadomänen. Grunddatadomänansvarig myndighet har befogenhet att besluta om utveckling och förvaltning inom grunddatadomänen. Grunddatadomänansvarig myndighet rapporterar till infrastrukturansvarig myndighet och har för detta ändamål befogenhet att följa upp grunddataproducenter samt beslutar om styrande dokument för grunddatadomänen. Informationssäkerhetsarbetet inom grunddatadomänen följer den grunddatadomänansvariga myndighetens linjeansvar, och myndigheten samordnar arbetet med säkerhetsskydd och informationssäkerhet inom grunddatadomänen.

Grunddataproducent är en aktör som tillgängliggör och tillhandahåller nationella grunddata genom en eller flera grunddatadomäner. Grunddataproducenten ska efterleva styrdokument och rapportera status för pågående arbete inom grunddatadomänen till grunddatadomänansvarig myndighet.

## Styrning av Ena

### *Regeringens styrning av Ena-myndigheterna*

Regeringens styrning av Ena har hittills bestått av de ovan beskrivna regeringsuppdragen, anslag till Digg som Digg även haft möjlighet att fördela som bidrag till andra aktörer samt en instruktionsenlig uppgift för Digg att ansvara för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Regeringsuppdragen har redogjorts för i föregående avsnitt.

När det gäller den finansiella styrningen så disponerade Digg under 2022 79,5 miljoner kronor för utveckling och förvaltning av förvaltningsgemensam digital infrastruktur, med möjlighet att lämna bidrag till statliga myndigheter, regioner och kommuner samt till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt Inera. Under 2021 var beloppet 56,75 miljoner kronor.

Av Digs instruktion framgår bl.a. följande. I den inledande paragrafen anges att Digg ska ansvara för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen i enlighet med vad som anges i 3–5 §§ i förordningen. Det är egentligen bara 4 § andra punkten som mer generellt gäller den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen; där anges att Digg ska samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte.

Det har inte genomförts några förändringar i övriga berörda myndigheters instruktioner. Regeringen har dock i det senast lämnade regeringsuppdraget utpekat Bolagsverket, Lantmäteriet och Skatteverket som ansvariga för grunddatadomänerna företag, person samt fastighetsinformation och geografisk information. Bolagsverket ska dessutom, enligt sitt regleringsbrev för budgetåret 2023, ansvara för utveckling, förvaltning, teknisk drift av och support för den nationella förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för en stan-

dardiserad samt säker digital fullmaktshantering för företag och privatpersoner.<sup>52</sup>

### *Myndigheternas styrning av Ena*

Den samverkan som nu sker inom Ena baseras på en överenskommelse som är ingången mellan de samverkande myndigheterna. I överenskommelsen dokumenteras vad de samverkande myndigheterna överenskommit rörande forum för samverkan, långsiktig plan för samverkan, kompetensområden, styrande dokument, anslutning till och ändring av överenskommelsen, samt ansvar och befogenheter för de samverkande myndigheterna.

Överenskommelsen innebär följande fördelning av de samverkande myndigheternas ansvar och roller. Den långsiktiga planen för infrastrukturen utformas i samverkan mellan de myndigheter som är del av överenskommelsen. Det är Digg som ansvarar för och förvaltar den långsiktiga planen. Styrande dokument tas fram i syfte att stödja den långsiktiga planen och finns på två nivåer. De beslutas av den infrastrukturansvariga myndigheten eller, efter delegation, av kompetensområdesansvarig myndighet, grunddatadomänansvarig myndighet eller byggblocksansvarig myndighet. Stödjande dokument ger stöd i tillämpningen och efterlevnaden av styrande dokument, och beslutas av den som beslutat om ett styrande dokument.

Ändring av överenskommelsen sker efter konsensusbeslut mellan de samverkande myndigheterna som är del av överenskommelsen.

#### **6.4.13 Reflektioner avseende styrningen av Ena**

Den styrning som getts av regeringen har nästan uteslutande varit av tidsbegränsad natur, i form av regeringsuppdrag och tilldelning av tillfälliga medel. Undantaget är bestämmelsen i Diggs instruktion om att myndigheten är infrastrukturansvarig. Rollen som infrastrukturansvarig är dock inte förenad med några egentliga och konkreta mandat gällande infrastrukturen i allmänhet och det informationsutbyte som regeringsuppdragen avsett ska komma till stånd i synnerhet. Rollen som infrastrukturansvarig är mer konkret och förenad med större mandat i förhållande till de andra uppgifter som myn-

---

<sup>52</sup> N2022/02409, N2022/02446(delvis), N2022/00535 m.fl.



digheten har kopplat till elektronisk identifiering och underskrift, valfrihetssystem, elektroniska försändelser och elektroniska inköpsprocesser. När det gäller frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte så är Diggs uppdrag begränsat till att *samordna* dessa frågor och innebär inget mandat att styra med bindande verkan.

Myndigheten har inte mandat att ensam eller tillsammans med de andra myndigheterna som samverkar inom ramen för Ena fatta några egentliga bindande beslut avseende den digitala infrastrukturen och det informationsutbyte som är avsett att äga rum med hjälp av den eller kopplat till grunddatahanteringen, utan allt arbete som bedrivs baseras på överenskommelsen, som inte har någon rättslig verkan. De samverkande myndigheterna har föreslagit att den samverkan som bedrivs inom Ena ska ges en normmässig förankring, men regeringen har ännu inte valt att gå vidare med de förslag på förordningar som lämnats.

Det kan även konstateras att den styrning som getts av regeringen genom nya uppdrag kan betecknas som närmast reaktiv, där efterföljande regeringsuppdrag nästan uteslutande baserats på vad som efterfrågats av myndigheterna i tidigare lämnade redovisningar.

Att regeringens styrning och finansiering av Ena varit ryckig framgår även av Riksrevisionens rapport *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter*. Riksrevisionen anser att det finns en otydlighet kring vad Ena ska innehålla och att Digg saknar verktyg för att få myndigheter att ansluta sig till Ena.<sup>53</sup> Regeringen konstaterade i sin skrivelse med anledning av rapporten att regeringen delvis instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att Digg bör tilldelas föreskriftsrätt inom ramen för arbetet med Ena i syfte att stärka enhetligheten i myndigheternas arbete med digitalisering.<sup>54</sup>

Vår iakttagelse är att den samverkan som byggts upp i Ena utgör en självklar utgångspunkt för vårt arbete, men att den inte är tydligt fokuserad på interoperabilitet och heller inte tydligt pekar ut ansvar och mandat för att förbättra interoperabiliteten. Vidare har effekten på interoperabiliteten av den samverkan som sker inom ramen för Ena inte haft önskat genomslag i den offentliga förvaltningen.

<sup>53</sup> Riksrevisionen, *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter* (RiR 2023:6), s. 63 f.

<sup>54</sup> Regeringens skrivelse, Skr. 2023/24:7, Riksrevisionens rapport om digitala tjänster till privatpersoner.

Mot denna bakgrund anser vi att det krävs en ökad styrning av interoperabiliteten för att uppnå effekter som inte är möjliga att uppnå inom Ena utifrån de förutsättningar som råder i dagsläget.

## 6.5 Myndighetens för digital förvaltning uppdrag

Myndigheten för digital förvaltning, Digg, etablerades 2018 i syfte att samordna och stödja den offentliga förvaltningens digitalisering.

Myndigheten har den övergripande uppgiften att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig.<sup>55</sup> Uppdraget inkluderar de flesta statliga myndigheterna samt kommuner och regioner.

Digg ansvarar enligt sin instruktion för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. I den uppgiften ingår att ansvara för den offentliga förvaltningens tillgång till infrastruktur och tjänster för elektronisk identifiering och underskrift, att tillhandahålla och administrera valfrihetssystem, samt att ansvara för den svenska eIDAS-noden. Därutöver ska Digg främja användningen av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser, samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte, främja elektroniska inköpsprocesser inom den offentliga förvaltningen och ansvara för frågor om anslutning till den europeiska infrastrukturen för elektroniska inköp samt ge stöd och lämna information till privata leverantörer avseende elektroniska fakturor. Digg har möjlighet att i vissa fall förelägga en leverantör som inte använder korrekt standard för sina elektroniska fakturor, jfr 4 och 7 §§ lagen (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling. Föreläggandet får förenas med vite. I anslutning till detta ansvar får Digg meddela föreskrifter om hanteringen av beställningar och om standarder eller liknande krav som ska vara gemensamma för elektroniskt informationsutbyte i samband med beställning, leverans och fakturering av varor och tjänster.<sup>56</sup> Särskilt uppgiften att ”samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens

<sup>55</sup> 1 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

<sup>56</sup> 3 § andra stycket förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte.

elektroniska informationsutbyte” är intressant ur interoperabilitets-synpunkt. Uppgiften är dock begränsad till samordning, och innefattar inte något mandat att besluta om krav kopplade till interoperabilitet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Digg har ett uppdrag som i viss utsträckning innefattar interoperabilitet, men som är begränsat till samordning. Digg har med andra ord inte några möjligheter att besluta om tvingande standarder, format, specifikationer eller andra krav som ska gälla vid informationsutbyte och datadelning.

### 6.5.1 Diggs roll avseende vidareutnyttjande av data från den offentliga sektorn

Digg har också i uppgift att främja öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande och vidareutnyttjande av öppna data från den offentliga förvaltningen.<sup>57</sup> Uppgiften avser att främja området för tillgängliggörande av data för vidareutnyttjande, och innebär inget faktiskt mandat att med bindande verkan styra andra myndigheter i fråga om data som tillgängliggörs för vidareutnyttjande. För detta syfte har myndigheten däremot tagit fram ett antal rekommendationer och vägledningar som syftar till att öka den offentliga sektorns tillgängliggörande av data för vidareutnyttjande.<sup>58</sup>

I september 2023 trädde EU:s dataförvaltningsförordning i kraft. Dataförvaltningsförordningen kompletterar öppna data-direktivet på så vis att den reglerar tillgängliggörande av vissa skyddade kategorier av data för vidareutnyttjande. Utredningen om genomförandet av förordningen i Sverige har föreslagit att Diggs roll på området att främja tillgängliggörande och vidareutnyttjande av öppna data ska formuleras till att avse data, inte bara öppna data.<sup>59</sup> På så vis inkluderas i myndighetens främjandeuppdrag även sådana data som tillgängliggörs enligt dataförvaltningsförordningen. Vidare föreslås Digg som behörigt organ enligt artikel 7 dataförvaltningsförordningen och som ansvarig för en gemensam informationspunkt enligt artikel 8 data-

<sup>57</sup> 6 § 2 förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

<sup>58</sup> Se exempelvis <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/oppna-och-delade-data/offentliga-aktorer/nationella-principer-for-att-tillgangliggora-information> (hämtad 2023-09-23) samt <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/oppna-och-delade-data/offentliga-aktorer/rekommendation-om-oppna-licenser-och-immaterialratt> (hämtad 2023-09-04).

<sup>59</sup> *Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning* (Ds 2023:24).

förvaltningsförordningen. Uppgiften att vara behörigt organ enligt artikel 7 ska också utföras av SCB enligt förslaget.

Uppgiften att vara behörigt organ enligt artikel 7 dataförvaltningsförordningen innebär i stort att stödja andra offentliga myndigheter i att tillgängliggöra skyddade data för vidareutnyttjande. Uppgiften innehåller inte något mandat att med bindande verkan styra andra myndigheter.

Syftet med regleringen i öppna datadirektivet och i dataförvaltningsförordningen är att data som tillgängliggörs av den offentliga förvaltningen ska kunna vidareutnyttjas. För detta syfte bör sådana data vara interoperabla och möjliga att kombinera med andra datamängder. Vi beskriver regleringen i öppna data-direktivet och dataförvaltningsförordningen i avsnitt 6.7.5.

Trots att Digg inte kan meddela bindande föreskrifter om tillämpningen av öppna datalagen eller dataförvaltningsförordningen, utöver verkställighetsföreskrifter om den förteckning som ska föras enligt 2 kap. 6 § öppna datalagen<sup>60</sup>, har myndigheten enligt vår bedömning en helt central roll på området inom den offentliga förvaltningen, som myndigheten utför genom vägledningar och stöd.

## 6.6 Olika styrningsverktyg inom sektorerna

Med sektor avser vi en begränsad mängd aktörer som agerar inom samma avgränsade område, eller hanterar samma, eller liknande sorters datamängder eller har gemensam verksamhetsreglering, t.ex. hälso-data, vilket vi har beskrivit i kapitel 2. Det finns i Sverige ingen sammanhållen reglering av sektorer, som exempelvis en lagstiftning som pekar ut vilka aktörer eller datamängder som ingår i olika sektorer. Trots detta menar vi att det är tydligt att det pågår etablering av olika sektorer i Sverige. Exempel på sådana sektorer är området för hälso-data, skolsektorn och de grunddatadomäner som har etablerats inom ramen för Ena.

Kännetecknande för de sektorer som vi har identifierat är att det finns en eller flera statliga myndigheter som har anspråk på att styra hur datadelningen ska ske inom den sektorn. De statliga myndigheterna kan sakna rättsliga möjligheter att med bindande verkan styra datadelningen som sker inom sektorn, men kan vidta andra åtgärder för

---

<sup>60</sup> Se 6 a § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

att med icke-bindande styrning åstadkomma harmonisering av den data som delas inom sektorn. Sådan styrning kan då avse andra statliga myndigheter, kommuner, regioner och privata aktörer. Nedan redogör vi för exempel på styrning från vissa sektorer.

När det gäller geodata har Lantmäteriet ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet) enligt 4 § myndighetens instruktion.<sup>61</sup> Lantmäteriet har inom ramen för sitt samordningsansvar etablerat Nationella Geodataplattformen, en infrastruktur där geodata tillgängliggörs. Lantmäteriet tar för detta syfte fram specifikationer för olika datamängder, som beskriver hur olika datamängder ska tillgängliggöras.<sup>62</sup> Styrningen är således kopplad till anslutning till plattformen. Vidare regleras geodata av tvingande lagstiftning om ett sammanhängande system för tillgång till och utbyte av geografisk miljöinformation, för vilket Lantmäteriet har samordningsansvar (Inspire). Vi beskriver denna reglering närmare i avsnitt 6.7.7.

Skolverket har en central roll i skolsektorn. Enligt skollagen (2010:800) ska huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn till Skolverket.<sup>63</sup> Enligt förordningen (2020:833) om skolenhetsregister ska Skolverket föra ett allmänt skolenhetsregister.<sup>64</sup> Möjlighet för Skolverket och Skolinspektionen att meddela föreskrifter om uppgiftslämnande finns bl.a. i förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. Skolverket har exempelvis meddelat föreskrifter (SKOLFS 2011:142) som kompletterar förordningen. Föreskrifterna preciserar vilka uppgifter som ska lämnas, däremot inte hur de ska lämnas. Ett antal aktörer<sup>65</sup> inom skolväsendet har tillsammans tagit fram standarden SS 12000<sup>66</sup>. Standarden är en överenskommelse om hur olika it-system ska kommunicera med varandra. Den specificerar hur data ska överföras från ett system till ett annat,

---

<sup>61</sup> Förordningen (2009:496) med instruktion för Lantmäteriet.

<sup>62</sup> <https://www.lantmateriet.se/sv/nationella-geodataplattformen/datamangder/befintliga-och-paborjade-datamangder/> (hämtad 2023-09-18).

<sup>63</sup> 29 kap. 19 a § Förordningen (2020:833) om skolenhetsregister.

<sup>64</sup> 2 §.

<sup>65</sup> Bl.a. Internetstiftelsen, Skolverket, Swedish EdTech Industry och ett flertal företag.

<sup>66</sup> SS 12000:2020/korr 1:2022.

på vilket sätt och hur data ska ser ut.<sup>67</sup> Det finns i dagsläget inget författningskrav som innebär att standarden måste användas av aktörer inom skolväsendet. Skolverket rekommenderar dock standarden sedan november 2021.<sup>68</sup>

Inom transport- och trafikområdet delas det redan stora mängder data. På EU-nivån finns exempel på reglering av interoperabilitet på området. Genom det s.k. ITS-direktivet<sup>69</sup> inrättas ett ramverk för ett samordnat och enhetligt införande och användning av intelligenta transportsystem. Direktivet innehåller bestämmelser om hur specifikationer och nödvändiga standarder för åtgärder inom prioriterade områden ska tas fram. Det finns också nationella exempel på styrning inom transport- och trafikområdet. Kollektivtrafikföretag ska t.ex. lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation.<sup>70</sup> Enligt Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet och trafikantinformation (TSFS 2012:2) ska information om trafikutbud lämnas till Samtrafiken i Sverige AB.<sup>71</sup> Information om trafikutbud lämnas genom elektronisk överföring.<sup>72</sup> Av de allmänna råden till paragrafen kan elektronisk överföring av information om trafikutbud lämpligen ske genom det gemensamma transportformat av trafikdata som tillhandahålls av Samtrafiken i Sverige AB. Vilka uppgifter som ska lämnas regleras i avtalet mellan Samtrafiken och trafikföretagen om gemensam trafikantinformation.

Dessa exempel visar att det finns olika former av styrning inom sektorer när det gäller interoperabilitet. Det finns exempel på författningsstyrning av interoperabilitet både på nationella nivå och på EU-nivå. Styrningen kan också ske genom rekommendationer eller genom att aktörerna i sektorn ansluter sig till olika tjänster, såsom plattformar, och därigenom måste leva upp till de krav som anslutningen ställer.

---

<sup>67</sup> <https://www.sis.se/produkter/informationsteknik-kontorsutrustning/itillampningar/itillampningar-inom-utbildning/ss-120002020korr-12022/> (hämtad 2022-12-20).

<sup>68</sup> <https://www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2021-11-09-skolverket-rekommenderar-en-gemensam-teknisk-standard---ska-underlatta-for-skolor> (hämtad 2023-11-08).

<sup>69</sup> Direktiv 2010/40/EU om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag.

<sup>70</sup> 4 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ska kollektivtrafikföretag.

<sup>71</sup> 6 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet och trafikantinformation (TSFS 2012:2).

<sup>72</sup> 8 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet och trafikantinformation (TSFS 2012:2).

## 6.7 EU:s styrning av interoperabilitet

### 6.7.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas den generella styrning som ges av EU avseende interoperabilitet. Avsnittet tar sin utgångspunkt i det europeiska ramverket för interoperabilitet (EIF), som vi har beskrivit närmare i kapitel 4. Utvärderingen av ramverket har resulterat i att kommissionen lagt fram ett förslag om en förordning om interoperabilitet.<sup>73</sup> Utöver ramverket och denna förordning berörs i avsnittet andra EU-rättsakter som har beslutats eller är under förhandling, som har betydelse för vilka förslag vi kan lägga om en nationell interoperabilitetsreglering.

### 6.7.2 Det europeiska ramverket för interoperabilitet

Det europeiska ramverket för interoperabilitet (EIF) introducerades 2004 som en åtgärd för att främja interoperabilitet mellan offentliga aktörer. EIF här därefter uppdaterats 2010 och 2017. År 2020 genomförde kommissionen en utvärdering av ramverket.<sup>74</sup> Utvärderingen visade att ramverket haft betydelse på en strategisk nivå i design och tillhandahållande av digitala offentliga tjänster och för utformning av digitala strategier, men att kopplingen mellan övergripande vägledning och den operativa implementeringen, särskilt på regional och kommunal nivå, inte kommit till stånd. Utvärderingen visade också att ramverkets frivilliga natur lett till ett ojämnt genomslag inom EU och i medlemsstaterna. Till följd av detta saknas data som kan användas för att göra nyttokostnadsanalyser och jämförelser mellan stater.

Kommissionen drog utifrån utvärderingen flera slutsatser om hur ramverket kunde förbättras och förstärkas för att få bättre genomslag, såsom att tydliggöra ramverket och förstärka ramverkets strategiska funktion. Avslutningsvis konstaterades att en utvecklad interoperabilitet inom offentlig sektor skulle kunna åstadkommas genom bindande regler om interoperabilitet och en förstärkt styrning.

---

<sup>73</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa), (COM[2022] 720 final).

<sup>74</sup> Europeiska kommissionen, *Final evaluation of the European Interoperability Framework (EIF)* (SWD[2022] 720 final).

I Sverige finns en motsvarighet till EIF: Svenskt ramverk för digital samverkan.<sup>75</sup> Ramverket togs ursprungligen fram av eSam. Ramverket utgår från EIF men är anpassat till svenska förutsättningar.<sup>76</sup> Digg förvaltar det svenska ramverket för interoperabilitet. Vi redogör för det svenska ramverket i kapitel 4.

### 6.7.3 Mot ett EU-gemensamt, bindande regelverk om interoperabilitet

Utvärderingen av EIF resulterade i att kommissionen i november 2022 föreslog ett nytt regelverk för interoperabilitet inom unionen: Interoperable Europe Act, interoperabilitetsförordningen.<sup>77</sup> Inom ramen för framarbetandet av förslaget till nytt regelverk genomfördes en konsekvensanalys.<sup>78</sup> I konsekvensanalysen identifieras den problem-bild som ska lösas genom det föreslagna regelverket. I problem-beskrivningen konstateras att interoperabiliteten hos nätverk och digitala informationssystem som används för att tillhandahålla offentlig service inom unionen är begränsad. Det konstateras att det saknas studier som påvisar vilken effekt som den bristande interoperabiliteten faktiskt får på den offentliga sektorns digitala transformation, men att interoperabiliteten är en nyckelförutsättning för en framgångsrik digitalisering av offentlig sektor.

En konsekvens av den bristande interoperabiliteten är bristfälliga digitala offentliga tjänster, som inte har förutsättningar att nå sin fulla potential och bidra till en digital inre marknad. Det konstateras vidare att även om EIF har bidragit med värde så är den gränsöverskridande interoperabiliteten begränsad och drivs av behov kopplade till sektorer. En av drivkrafterna har varit EU-lagstiftning inom specifika områden, som eIDAS-förordningen<sup>79</sup> och SDG-förordningen.<sup>80</sup>

---

<sup>75</sup> Myndigheten för digital förvaltning, Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3.

<sup>76</sup> Myndigheten för digital förvaltning, Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3, s. 2.

<sup>77</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa) (COM[2022] 720 final).

<sup>78</sup> Europeiska kommissionen, *Impact Assessment Report* (SWD[2022]721 final).

<sup>79</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

<sup>80</sup> 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.



Bristande styrning och samordning mellan kommissionen och medlemsstaterna på alla administrativa nivåer och mellan sektorer lyfts som orsaker till den bristande interoperabiliteten. I synnerhet gäller detta i gränsöverskridande sammanhang. Andra orsaker till bristande interoperabilitet som identifieras är avsaknaden av gemensamma minimispecifikationer och standarder samt att det saknas en ansats att tillämpa interoperabilitet som utgångspunkt ('interoperability by default') vid utformning och implementering av EU:s politik.

#### 6.7.4 Förslag till Interoperabilitetsförordning

##### Förordningen är under förhandling

Interoperabilitetsförordningen är under 2023 föremål för förhandling.<sup>81</sup> Eftersom beslut om det nya regelverket ännu inte fattats går det inte med säkerhet att säga hur de nya reglerna kommer att se ut. Följande redogörelse utgår primärt från kommissionens ursprungsförslag till interoperabilitetsförordning.

##### Innehåll och tillämpningsområde

Syftet med interoperabilitetsförordningen är att främja utvecklingen av interoperabla transeuropeiska infrastrukturer för digitala offentliga tjänster. I förordningen fastställs krav för att främja gränsöverskridande interoperabilitet i nätverks- och informationssystem som används för att tillhandahålla eller förvalta offentliga tjänster i unionen, genom införande av gemensamma regler och en ram för samordning avseende den offentliga sektorns interoperabilitet.

Förordningen ska tillämpas av offentliga myndigheter i medlemsstaterna och av unionens institutioner, organ och byråer som tillhandahåller eller förvaltar nätverks- eller informationssystem som gör det möjligt att leverera eller förvalta offentliga tjänster elektroniskt.

---

<sup>81</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa) (COM[2022] 720). Se även Parlamentets förhandlingsmandat, Draft European parliament Legislative resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures for a high level of public sector interoperability across the Union (Interoperable Europe Act) (COM(2022)0720 – C9-0387/2022 – 2022/0379[COD]) samt rådets förhandlingsmandat, Interoperable Europe Act, Council's negotiating mandate with the European Parliament, 6 oktober 2023.

De flesta kraven i förordningen är begränsade till gränsöverskridande situationer. Det finns dock vissa krav som är av generell karaktär t.ex. ett krav på utbyte och återanvändning av interoperabilitetslösningar. Det är i dagsläget osäkert om detta krav är begränsat till gränsöverskridande situationer.

## Interoperabilitetsbedömningar

Om en offentlig myndighet eller en unionsinstitution, en unionsbyrå eller ett unionsorgan har för avsikt att inrätta ett nytt eller väsentligt ändra ett befintligt nätverks- och informationssystem som gör det möjligt att leverera eller förvalta offentliga tjänster elektroniskt, ska den aktuella aktören i vissa fall göra en bedömning av den planerade åtgärdens inverkan på gränsöverskridande interoperabilitet, en s.k. interoperabilitetsbedömning. En interoperabilitetsbedömning får genomföras även när en sådan inte är obligatorisk.

Interoperabilitetsbedömningen ska utföras innan beslut fattas om bindande de rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska kraven för det nya eller ändrade nätverks- och informationssystemet. En interoperabilitetsbedömning får utföras för en uppsättning krav och flera nätverks- och informationssystem.

Den berörda aktören ska offentliggöra en rapport där den presenterar resultatet av interoperabilitetsbedömningen på sin webbplats.

Interoperabilitetsbedömningen ska åtminstone innehålla:

- en beskrivning av den planerade åtgärden och dess inverkan på den gränsöverskridande interoperabiliteten hos ett eller flera berörda nätverks- och informationssystem, inbegripet de beräknade kostnaderna för anpassning av de berörda nätverks- och informationssystemen,
- en beskrivning av graden av anpassning av de berörda nätverks- och informationssystemen till EIF, och till lösningarna för ett interoperabelt Europa, efter åtgärden och där graden av anpassning har förbättrats jämfört med före åtgärden, samt
- en beskrivning av de programmeringsgränssnitt (API) som möjliggör maskin-till-maskin-interaktion med de data som anses relevanta för gränsöverskridande utbyte med andra nätverks- och informationssystem.

Den berörda aktören ska samråda med mottagarna av de tjänster som påverkas eller deras företrädare om den planerade åtgärden om den direkt påverkar mottagarna. Detta samråd påverkar inte skyddet av kommersiella eller allmänna intressen eller säkerheten i sådana system.

### **Regulatoriska sandlådor**

Genom interoperabilitetsförordningen införs regulatoriska sandlådor. En regulatorisk sandlåda kan inrättas bl.a. för att främja innovation och underlätta utveckling och införande av innovativa digitala interoperabilitetslösningar för offentliga tjänster.

Regulatoriska sandlådor ska tillhandahålla en kontrollerad miljö för utveckling, testning och validering av innovativa interoperabilitetslösningar som stöder gränsöverskridande interoperabilitet i nätverks- och informationssystem som används för att tillhandahålla eller förvalta offentliga tjänster som ska levereras eller förvaltas elektroniskt under en begränsad tid innan de tas i bruk.

Regulatoriska sandlådor ska drivas under de deltagande offentliga myndigheternas ansvar. Om sandlådan innebär att personuppgifter behandlas ska sandlådan drivas under myndigheter som utövar tillsyn över personuppgiftsbehandling.

Inrättandet av regulatoriska sandlådor ska bidra till att förbättra rättssäkerheten genom samarbete mellan de myndigheter som är involverade i den regulatoriska sandlådan i syfte att säkerställa efterlevnad av interoperabilitetsförordningen och, när så är lämpligt, av annan unionslagstiftning och medlemsstaternas lagstiftning.

Kommissionen ska på gemensam begäran av minst tre deltagande offentliga myndigheter ge tillstånd till inrättandet av en regulatorisk sandlåda. Om sandlådan inrättas för interoperabilitetslösningar som stöder gränsöverskridande interoperabilitet i nätverks- och informationssystem som används för att tillhandahålla eller förvalta offentliga tjänster som ska levereras eller förvaltas elektroniskt av en eller flera av unionens institutioner, organ eller byråer, eventuellt med deltagande av offentliga myndigheter, behövs inget tillstånd.

## Styrelsen för ett interoperabelt Europa

Genom interoperabilitetsförordningen inrättas en ny expertgrupp under kommissionen: Styrelsen för ett interoperabelt Europa. Styrelsen ska underlätta strategiskt samarbete och informationsutbyte om gränsöverskridande interoperabilitet i nätverks- och informationssystem som används för att tillhandahålla eller förvalta offentliga tjänster som ska levereras eller förvaltas elektroniskt i unionen. Styrelsen ska bestå av en företrädare för varje medlemsstat och en företrädare som utses av var och en av kommissionen, regionkommittén samt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén. Styrelsens ordförandeskap ska innehas av kommissionen.

Styrelsen ska ha till uppgift att bl.a. föreslå åtgärder för att främja delning och återanvändning av interoperabla lösningar och att anta riktlinjer, inbegripet praktiska checklistor, för innehållet i interoperabilitetsbedömningar.

## EIF och interoperabilitetslösningar EIF

Styrelsen för ett interoperabelt Europa ska övervaka den övergripande samstämmigheten hos utvecklade eller rekommenderade interoperabilitetslösningar och vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa deras kompatibilitet med andra interoperabilitetslösningar som har ett gemensamt syfte.

Styrelsen ska vidare bl.a. föreslå att kommissionen antar EIF. Kommissionen får anta EIF och ska då offentliggöra ramverket i Europeiska unionens officiella tidning.

EIF ska tillhandahålla en modell och en uppsättning rekommendationer om juridisk, organisatorisk, semantisk och teknisk interoperabilitet, som riktar sig till alla enheter som omfattas av denna förordnings tillämpningsområde, för deras interaktion med varandra genom deras nätverks- och informationssystem. EIF ska beaktas i interoperabilitetsbedömningarna (se ovan).

Kommissionen får, efter samråd med styrelsen för ett interoperabelt Europa, anta andra interoperabilitetsramverk ("specialiserade interoperabilitetsramverk") som är inriktade på behoven för specifika sektorer eller administrativa nivåer. De specialiserade interoperabilitetsramverken ska baseras på EIF. Styrelsen för ett interoperabelt Europa ska bedöma anpassningen av de specialiserade interoperabi-

litetsramverkerna till EIF. Kommissionen ska offentliggöra de specialiserade interoperabilitetsramverken på portalen för ett interoperabelt Europa.

Om en medlemsstat utvecklar nationella interoperabilitetsramverk och andra relevanta nationella policyer, strategier eller riktlinjer ska de ta hänsyn till EIF.

Styrelsen för ett interoperabelt Europa ska rekommendera interoperabilitetslösningar för gränsöverskridande interoperabilitet i nätverks- och informationssystem som används för att tillhandahålla eller förvalta offentliga tjänster som ska levereras eller förvaltas elektroniskt i unionen. När en interoperabilitetslösning rekommenderas av styrelsen för ett interoperabelt Europa ska den förses med märkningen ”Lösning för ett interoperabelt Europa” och offentliggöras på portalen för ett interoperabelt Europa (se mer nedan).

### **Tillgängliggörande, utbyte och återanvändning av interoperabilitetslösningar**

De aktörer som omfattas av interoperabilitetsförordningen ska tillgängliggöra interoperabilitetslösningar som stöder de offentliga tjänster som aktören tillhandahåller eller förvaltar elektroniskt. Det tillgängliggjorda innehållet ska omfatta den tekniska dokumentationen och, i tillämpliga fall, den dokumenterade källkoden.

För att göra det möjligt för andra aktörer som vill återanvända interoperabilitetslösningen att självständigt förvalta interoperabilitetslösningen ska den tillgängliggörande aktören specificera de garantier som kommer att tillhandahållas den återanvändande aktören i fråga om samarbete, stöd och underhåll.

En återanvändande aktör får anpassa interoperabilitetslösningen efter sina egna behov.

Kommissionen ska tillhandahålla en portal (portalen för ett interoperabelt Europa) som en enda kontaktpunkt för information som rör gränsöverskridande interoperabilitet i nätverks- och informationssystem som används för att tillhandahålla eller förvalta offentliga tjänster som ska levereras eller förvaltas elektroniskt i unionen. Portalen ska vara elektroniskt tillgänglig och kostnadsfri. Kommissionen ska på elektronisk väg offentliggöra interoperabilitetslösningar och EIF på portalen, i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga, sökbara och återanvändbara, tillsammans med deras metadata.

Skyldigheten att tillgängliggöra interoperabilitetslösningar kan fullgöras genom att interoperabilitetslösningen offentliggörs på portalen för ett interoperabelt Europa eller en portal, katalog eller datakatalog som är ansluten till portalen för ett interoperabelt Europa.

### **Nationella behöriga myndigheter och interoperabilitetssamordnare**

Varje medlemsstat ska utse en eller flera behöriga myndigheter som ansvariga för tillämpningen av interoperabilitetsförordningen. En behörig myndighet har till uppgift att bl.a. utse en medlem till styrelsen för ett interoperabelt Europa, samordna alla frågor som rör interoperabilitetsförordningen inom medlemsstaten, stödja offentliga myndigheter i medlemsstaten för att inrätta eller anpassa sina förfaranden för interoperabilitetsbedömningar, samt stödja de nationella offentliga myndigheternas samarbete med relevanta offentliga myndigheter i andra medlemsstater när det rör frågor som omfattas av interoperabilitetsförordningen.

Alla unionsinstitutioner, unionsorgan och unionsbyråer som tillhandahåller eller förvaltar nätverks- och informationssystem som gör det möjligt att leverera eller förvalta offentliga tjänster elektroniskt ska utse en interoperabilitetssamordnare under överinseende av deras högsta ledningsnivå för att säkerställa bidraget till genomförandet av förordningen. Interoperabilitetssamordnaren ska hjälpa de berörda avdelningarna att inrätta eller anpassa sina förfaranden för att genomföra interoperabilitetsbedömningen.

#### **6.7.5 Öppna data-direktivet och det svenska genomförandet**

Öppna data-direktivet<sup>82</sup> syftar till att främja den inre marknaden för data, där data som tagits fram och skapats av den offentliga sektorn kan användas av andra för andra syften än för vilka den togs fram.

Direktivet antogs av EU 2019 och Sverige har genomfört direktivet genom lagen (2022:225) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data (öppna datalagen).

---

<sup>82</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (omarbetning).

Öppna datalagen ska tillämpas av myndigheter, både statliga och kommunala, samt offentligt styrda organ och vissa offentliga företag.<sup>83</sup> Lagen ska tillämpas av dessa aktörer när data tillgängliggörs för vidareutnyttjande, både efter begäran av enskilda och när data tillgängliggörs på eget initiativ, t.ex. genom publicering på en aktörs hemsida. Lagen ska i vissa fall tillämpas när data delas för vidareutnyttjande mellan myndigheter men ska som huvudregel inte tillämpas när myndigheter rutinemässigt utbyter data med varandra, eftersom det då inte föreligger något vidareutnyttjandesyfte.<sup>84</sup>

Öppna datalagen innehåller krav på hur data ska göras tillgängliga för vidareutnyttjande. Lagen uppställer krav på avgifter, villkor och format när data tillgängliggörs för vidareutnyttjande.

När en aktör på eget initiativ har tillgängliggjort data för vidareutnyttjande ska information om dessa data (metadata) finnas tillgänglig i en förteckning som ska publiceras av Digg (metadatakatalog).<sup>85</sup>

I december 2022 antog Kommissionen genomförandeakten om värdefulla datamängder.<sup>86</sup> Med värdefulla datamängder avses enligt artikel 2.10 i öppna datadirektivet handlingar vars vidareutnyttjande är förknippat med stora fördelar för samhället, miljön och ekonomin, framför allt på grund av deras lämplighet för att skapa mervärdetjänster, applikationer och nya högkvalitativa och anständiga arbetstillfällen, och antalet potentiella mottagare av de mervärdetjänster och mervärdesapplikationer som bygger på dessa dataset. Genomförandeakten syftar till att specificera hur vissa utpekade datamängder ska tillgängliggöras för vidareutnyttjande, enligt sex tematiska kategorier.

## Formatkraven möjliggör interoperabilitet vid vidareutnyttjande

Det grundläggande kravet på format i öppna datadirektivet följer av artikel 5.1 där det föreskrivs att handlingar ska göras tillgängliga i befintliga format och språkversioner samt, om möjligt och lämpligt, på elektronisk väg, i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga, sökbara och som kan vidareutnyttjas, tillsammans med tillhörande

<sup>83</sup> 1 kap. 5–7 §§ lagen (2022:225) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

<sup>84</sup> 1 kap. 8 § lagen (2022:225) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

<sup>85</sup> 6 a § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

<sup>86</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2023/138 av den 21 december 2022 om fastställande av en förteckning över särskilda värdefulla dataset och arrangemangen för offentliggörande och vidareutnyttjande av dessa.

metadata. Både format och metadata ska, när så är möjligt, vara förenliga med formella öppna standarder.

Bestämmelsen har genomförts genom 2 kap. 2 § öppna datalagen som föreskriver att data ska tillgängliggöras i det befintliga formatet eller, om sökanden begär det och det är lämpligt samt praktiskt och tekniskt möjligt, i ett format som är öppet, maskinläsbart, och i förekommande fall, tillgängligt och sökbart, tillsammans med tillhörande metadata.

Regleringen i öppna datadirektivet, och i öppna datalagen i sin tur, innehåller i vår mening grundläggande krav på format vid datadelning som möjliggör interoperabilitet.

Kravet på maskinläsbart format är centralt för regleringen i öppna datadirektivet. Med maskinläsbart format avses enligt artikel 2.13 i direktivet ett filformat som är strukturerat på ett sådant sätt att tillämpningsprogramvara enkelt kan identifiera, känna igen och extrahera specifika uppgifter, inklusive enskilda faktauppgifter, och deras interna struktur. I skäl 35 i direktivets ingress anges att maskinläsbara data ska anses vara data kodade i filer som är strukturerade i ett maskinläsbart format. Maskinläsbara format kan vara öppna eller proprietära. I samma skäl anges också att medlemsstaterna bör, när så är möjligt och lämpligt, uppmuntra användningen av i unionen eller internationellt erkända öppna, maskinläsbara format. Öppna eller proprietära format definieras inte i direktivet men med proprietärt avses ett format som inte är standardiserat utan har skapats för ett specifikt syfte.<sup>87</sup>

Regleringen av API:er, där det finns grundläggande reglering om användning av sådana avseende värdefulla datamängder och dynamiska data, motiveras bl.a. i skäl 32 i direktivets ingress. Där anges att det finns ett allmänt värde i att vidareutnyttja och utbyta data via lämplig användning av API:er, eftersom detta kommer att hjälpa utvecklare och nystartade företag att skapa nya tjänster och produkter. Vidare anges att API:er är en avgörande förutsättning för att skapa värdefulla ekosystem kring datatillgångar som ofta är outnyttjade.

Även kraven på de s.k. metadata katalogerna möjliggör för att data ska vara enkla att hitta för den som vill vidareutnyttja data. Utan att det direkt framgår av direktivet har standarden DCAT-AP pekats ut som standard för metadata i sådana tillgångsförteckningar. Genom att samma standard har implementerats på Sveriges dataportal har

---

<sup>87</sup> Prop. 2021/22:225 s. 74.



interoperabilitet mellan den svenska och den europeiska dataportalen åstadkommit.<sup>88</sup>

I direktivets skäl anges att EIF bör, när så är lämpligt, tas i beaktande vid utformningen av tekniska lösningar för vidareutnyttjande av handlingar.

## 6.7.6 Dataförvaltningsförordningen

### Allmänt

Dataförvaltningsförordningen<sup>89</sup> reglerar

- villkoren för vidareutnyttjande inom unionen av vissa kategorier av data som innehas av offentliga myndigheter,
- en ram för anmälan av och tillsyn över tillhandahållandet av dataförmedlingstjänster,
- en ram för frivillig registrering av enheter som samlar in och behandlar data som tillhandahålls för altruistiska ändamål samt
- en ram för inrättandet av en europeisk datainnovationsstyrelse.

### Villkor för vidareutnyttjande

I dataförvaltningsförordningen fastställs villkor för vidareutnyttjande av vissa kategorier av skyddade data som innehas av offentliga myndigheter. Det rör sig om data som omfattas av bl.a. skydd för personuppgifter och statistiksekretess. Regelverket harmoniserar hur skyddade data tillgängliggörs för vidareutnyttjande och kompletterar på så vis öppna data-direktivet, som inte tillämpas på skyddade data. Genom regleringen om vidareutnyttjande så harmoniseras hur skyddade data tillgängliggörs med avseende på villkor, exklusiva rättigheter samt avgifter, vilket utgör ett steg mot juridisk interoperabilitet avseende delning av sådana data. Det finns dock ingen uttrycklig regler-

---

<sup>88</sup> <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/oppna-och-delade-data/offentliga-aktorer/information-om-oppna-datalagen/lamna-metadata-till-sveriges-dataportal> (hämtad 2023-06-30).

<sup>89</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/868 av den 30 maj 2022 om europeisk dataförvaltning och om ändring av förordning (EU) 2018/1724 (dataförvaltningsakten).

ing om vilka format som data ska tillgängliggöras i, till skillnad från öppna data-direktivet.

Varje medlemsstat ska utse ett eller flera behöriga organ för att bistå de offentliga myndigheterna som beslutar om tillgång till dessa data. I de behöriga organens uppgifter ingår att ge vägledning och tekniskt stöd om hur data bäst kan struktureras och lagras så att dessa data är lättillgängliga, dvs. åtgärder som i alla fall indirekt är kopplade till interoperabilitet och får antas främja denna. Sådan vägledning som tas fram kan väntas få betydelse för den semantiska och tekniska interoperabiliteten.

Medlemsstaterna ska därutöver inrätta gemensamma informationspunkter som ska innehålla information om tillämpningen av bestämmelserna om villkor för vidareutnyttjande m.m. De gemensamma informationspunkterna ska också tillhandahålla en sökbar tillgångsförteckning som innehåller en översikt över alla tillgängliga datakällor tillsammans med relevant information som beskriver tillgängliga data, inbegripet bl.a. dataformat. Även denna åtgärd får förutsättas bidra till interoperabiliteten vid datadelning.

## Dataförmedlingstjänster

Genom dataförvaltningsförordningen införs även en reglering av leverantörer av dataförmedlingstjänster. Dataförmedlingstjänster definieras i dataförvaltningsförordningen som tjänster som syftar till att med tekniska, rättsliga eller andra medel upprätta affärsförbindelser mellan ett obestämt antal registrerade och datainnehavare och dataanvändare. Tjänster som berikar eller förädlar data, tjänster som förmedlar upphovsrättsligt skyddat material och datadelningstjänster som erbjuds av myndigheter undantas från begreppet. Själva införandet av regleringen av dataförmedlingstjänster bidrar till juridisk interoperabilitet inom unionen och medlemsstaterna. Utöver detta finns vissa bestämmelser som kan bidra till ökad interoperabilitet vid datadelning. En leverantör av dataförmedlingstjänster ska främja utbyte av data i det format som den erhåller data, men kan konvertera data bl.a. för att öka interoperabiliteten inom och mellan sektorer, om datainnehavaren begär det, om det föreskrivs i unionsrätten eller för att säkerställa harmonisering med internationella eller europeiska datastandarder. Leverantören av en dataförmedlingstjänst ska dessutom

vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa interoperabilitet med andra dataförmedlingstjänster bl.a. genom att tillämpa allmänt använda öppna standarder inom den sektor där leverantören är verksam.

## Dataaltruism

Med dataaltruism avses frivillig delning av data på grundval av samtycke från registrerade eller tillstånd från datainnehavare utan krav på eller mottagande av ersättning när de gör uppgifterna tillgängliga för mål av allmänintresse. Dataförvaltningsförordningen reglerar s.k. dataaltruismorganisationer, dvs. juridiska, icke-vinstdrivande personer som bildats i enlighet med nationell rätt för att uppfylla mål av allmänt intresse och som utför dataaltruismåtgärder.

Kommissionen ska skapa en regelbok som fastställer bl.a. rekommendationer om relevanta interoperabilitetsstandarder. Regelboken ska utarbetas i nära samarbete med dataaltruismorganisationer och berörda parter. Det framgår inte om rekommendationerna om interoperabilitetsstandarderna ska vara begränsade till dataaltruismorganisationers verksamhet eller gälla mer generellt, men den relevanta bestämmelsens placering i förordningen skulle kunna indikera på det tidigare.<sup>90</sup>

## Europeiska datainnovationsstyrelsen

Europeiska datainnovationsstyrelsen kommer att spela en central roll i utvecklingen av interoperabilitet vid datadelning på EU-nivå. Styrelsen är en expertgrupp som ska bestå av företrädare för de behöriga myndigheterna för dataförmedlingstjänster och de behöriga myndigheterna för registrering av dataaltruismorganisationer i alla medlemsstater, Europeiska dataskyddsstyrelsen, Europeiska datatillsynsmannen, Enisa, kommissionen, EU-företrädare för små och medelstora företag eller en företrädare utsedd av nätverket av företrädare för små och medelstora företag och andra företrädare för relevanta organ inom enskilda sektorer samt organ med specifik sakkunskap. Kommissionen ska vara ordförande vid styrelsens sammanträden och till-

<sup>90</sup> Ytterligare en interoperabilitetsåtgärd som föreskrivs i dataförvaltningsförordningen finns i artikel 25, där det framgår att kommissionen även ska anta genomförandeakter för att införa ett europeiskt formulär för samtycke till dataaltruism i syfte att främja insamling av data baserat på dataaltruism.

handahålla ett sekretariat. Styrelsen ska enligt dataförvaltningsförordningen bestå av minst tre undergrupper, varav en för tekniska diskussioner om standardisering, portabilitet och interoperabilitet.

I styrelsens uppgifter ingår bl.a. att:

- rådge kommissionen om prioriteringsordningen för sektorsövergripande standarder som ska användas och utvecklas för bl.a. dataanvändning och sektorsöverskridande datadelning mellan framväxande gemensamma europeiska dataområden,
- bistå kommissionen med att förbättra den gränsöverskridande, sektorsövergripande interoperabiliteten för data och datadelningstjänster mellan olika sektorer och områden, baserat på befintliga europeiska, internationella eller nationella standarder,
- föreslå riktlinjer för gemensamma europeiska dataområden (i form av ändamåls- eller sektorspecifika eller sektorsöverskridande interoperabla ramar med allmänna standarder för att underlätta datadelning i unionen),
  - underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna rörande fastställandet av harmoniserade villkor som möjliggör vidareutnyttjande kategorier av skyddade data som regleras i dataförvaltningsförordningen, samt
  - rådge kommissionen om förbättring av det internationella regelverket för icke-personuppgifter, inbegripet standardisering.

Flera av styrelsens uppgifter syftar till att främja interoperabiliteten inom unionen, och är i stor utsträckning kopplade till de gemensamma europeiska dataområdena. Det framgår också av skäl 54 i förordningens ingress att styrelsen bör bistå kommissionen i samordningen av nationella arbetsmetoder och strategier på de områden som omfattas av denna förordning och stödjandet av sektorsövergripande dataanvändning genom iakttagande av principerna i EIF.

### **Förslag till genomförande i Sverige**

Eftersom dataförvaltningsförordningen är en EU-förordning är den direkt tillämplig i Sverige. Medlemsstaterna kan emellertid behöva komplettera vissa av förordningens bestämmelser med nationella

bestämmelser. I *Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning* (Ds 2023:24) lämnas förslag till dataförvaltningsförordningens genomförande i Sverige. I departementspromemorian föreslås bl.a. en lag och förordning med kompletterande bestämmelser till dataförvaltningsförordningen, ändringar i lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data samt att de uppdrag/arbetsuppgifter som föreskrivs i dataförvaltningsförordningen tilldelas Post- och telestyrelsen, SCB respektive Digg.

### 6.7.7 Inspire-direktivet och det svenska genomförandet

Inspire-direktivet syftar till att skapa en rättslig ram för hantering och spridning av rumslig (geografisk information) via internet.<sup>91</sup> Inspire-direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen<sup>92</sup> och förordningen<sup>93</sup> om geografisk miljöinformation. Syftet med lagen är att etablera en infrastruktur med ett sammanhängande system för tillgång till och utbyte av geografisk information som har elektroniskt format och som är användbar för verksamheter och åtgärder som kan påverka människors hälsa eller miljö.

Lagen föreskriver att det ska finnas aktörer som är utpekade informationsansvariga för geografisk miljöinformation. Vilka aktörer som ansvarar för respektive informationsmängd pekas ut i förordningen. Kravet på de informationsansvariga innebär i korthet att aktören ska hålla sådan information, och tillhörande informationshanteringstjänster, tillgängliga för andra som medverkar i eller använder systemet. De informationsansvariga ska också tillhandahålla metadata om sin information och om sina informationshanteringstjänster. I förordningen finns detaljerade krav på informationshanteringstjänster och på vilken information som metadata ska innehålla. Lantmäteriet ansvarar för den övergripande samordningen av den svenska Inspire-infrastrukturen.

Regleringen i Inspire-direktivet, och i den svenska lagstiftningen, utgör i vår mening en tydlig rättslig ram för interoperabilitet. Detta genom att lagstiftningen pekar ut aktörer med särskilt ansvar, och föreskriver att data ska delas, hur data ska delas (tjänster och meta-

---

<sup>91</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire).

<sup>92</sup> Lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation.

<sup>93</sup> Förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation.

data) samt hur aktörer ska samverka och samordna sitt arbete för detta syfte. På så vis innehåller lagstiftningen juridisk, organisatorisk, semantisk och teknisk interoperabilitet. Vad man dock kan notera är att kraven är relativt detaljerade redan på förordningsnivå, vilket enligt vår bedömning kan medföra vissa inlåsningar och mindre möjlighet till en flexibel reglering som möter behov i en snabbt föränderlig digital miljö.

## 6.7.8 Den föreslagna dataförordningen

### Allmänt

Kommissionen presenterade i februari 2022 ett förslag på en EU-förordning med bestämmelser om bl.a. delning av data till konsumenter, företag och myndigheter, byte av databehandlingstjänst och interoperabilitet.<sup>94</sup> Vi har valt att kalla förordningen för dataförordningen.<sup>95</sup> Eftersom slutgiltigt beslut om det nya regelverket ännu inte fattats går det inte med säkerhet att säga hur de nya reglerna kommer att se ut. Vi utgår därför från de föreslagna bestämmelserna om interoperabilitet som finns i kommissionens förslag.

### Byte av databehandlingstjänst

I kapitel VI i förordningsförslaget regleras byte av databehandlingstjänster. Syftet med reglerna är att underlätta byte mellan databehandlingstjänster och att på så vis motverka inlåsningseffekter och främja konkurrensen. I kapitlet föreskrivs bl.a. att när det gäller andra databehandlingstjänster än infrastruktur tjänster så ska leverantörer av databehandlingstjänster säkerställa kompatibilitet med öppna interoperabilitetsspecifikationer eller europeiska standarder för interoperabilitet.

Om öppna interoperabilitetsspecifikationer eller europeiska standarder inte finns för den berörda tjänstetypen ska leverantören av databehandlingstjänster på kundens begäran exportera alla data som genererats eller samgenererats, inbegripet relevanta dataformat och

---

<sup>94</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade regler för skäligen åtkomst till och användning av data (dataakten) (COM[2022] 68 final).

<sup>95</sup> I den svenska översättningen av kommissionens förslag kallas förordningen för dataakten.

datastrukturer, i ett strukturerat, allmänt använt och maskinläsbart format.

## Interoperabilitet

Kommissionens förslag innehåller ett kapitel VIII, benämnt ”Interoperabilitet”. Kapitlet innehåller tre artiklar med grundläggande krav som måste vara uppfyllda när det gäller interoperabiliteten mellan ansvariga för dataområden och leverantörer av databehandlingstjänster, såväl som grundläggande krav för smarta avtal. Genom kapitlet möjliggörs även öppna specifikationer och europeiska standarder för databehandlingstjänsternas interoperabilitet för att främja en gränslös molnmiljö med flera aktörer.

## 6.8 Slutsatser om styrning av interoperabilitet

I Sverige saknas en nationell övergripande lagstiftning som styr interoperabilitet när den offentliga förvaltningen delar data. Det har resulterat i att myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning inte behöver följa gemensamma krav vid datadelning och att den tekniska utvecklingen inte har skett på ett likriktat vis. Data delas därför i många olika format eller gränssnitt. Det försvårar datadelningen och användningen av den data som delas, nätverkseffekter uteblir och kostnader för offentlig förvaltnings it-tjänster ökar.<sup>96</sup> Dessutom leder det till att trösklarna för att initiera delning av nya data blir höga.

Förvaltningsgemensamma ansatser finns emellertid. Digg har inrättats med uppdraget att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Myndigheten har dock inget mandat att genom tvingande bestämmelser styra förvaltningens datadelning mot interoperabilitet. 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. Även samverkan inom Ena har ett förvaltningsgemensamt perspektiv. Det är dock endast samverkan och det finns ingen reglering som ålägger offentlig förvaltning att använda de byggblock som tagits fram inom ramen

---

<sup>96</sup> På fyra år (mellan 2019 och 2023) har statliga myndigheter, regioner och kommuners kostnader för it-tjänster ökat med 25 procent enligt en rapport från Tendium, *Den offentliga IT-marknaden*.

för Ena, eller att följa samma krav vid datadelning. Vi kan också konstatera att samverkan i Ena utgår från regeringsuppdrag som förnyats vartefter. Det har därmed saknats en tillräcklig långsiktighet i arbetet. Att uppnå förvaltningsgemensam interoperabilitet inom den offentliga förvaltningen kommer att ta tid, vilket gör en större långsiktighet i styrningen mycket viktig.

Inom sektorer har det under en längre tid pågått arbete för att uppnå interoperabel datadelning. Vissa sektorer har kommit längre än andra. Förutsättningarna för att styra hur data ska delas skiljer sig åt mellan sektorerna. Styrningen sker primärt genom åtgärder som inte är tvingande, exempelvis genom vägledningar, men det finns exempel på styrning genom författning. Möjligheterna till tvingande styrning av datadelning inom sektorerna mot att bli interoperabel, behöver förbättras. Förutsättningarna för datadelning skiljer sig i dagsläget åt mellan sektorerna men gemensamt för dem är att datadelning som sker maskin-till-maskin kan bidra till realisering av många nyttor, bl.a. kan resurser frigöras som i stället kan användas till kärnverksamheterna. Vår bedömning är att styrningen inom sektorerna måste utgå från ett förvaltningsgemensamt perspektiv eftersom data som delas inom en viss sektor kan ha stort värde för myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning som vanligen inte agerar inom sektorn. Som vi beskriver i kapitel 4 kan det uppstå situationer, såsom nationella kriser, när data från olika sektorer snabbt måste kunna delas mellan sektorerna och olika myndigheter eller andra aktörer för att hantera situationen. Styrningen inom sektorerna får inte styra mot att datadelningen sker på ett sådant sätt att sektorn inte blir interoperabel med andra sektorer.

Det finns viss reglering om hur data ska delas i myndighetsföreskrifter. Dessa har emellertid ofta ett internt perspektiv och är utformade utifrån ändamålen hos den myndighet som meddelar föreskrifterna. Vi vill dock påpeka att det finns undantag, exempelvis SCB:s föreskrifter som nämns ovan.

Det finns ett flertal exempel på när regeringen genom regeringsuppdrag har styrt statliga myndigheter mot bättre förutsättningar för datadelning. Uppdragen utgår emellertid sällan från ett nationellt, förvaltningsgemensamt perspektiv. Den samverkan som sker mellan de myndigheter som omfattas av ett regeringsuppdrag syftar av naturliga skäl till att lösa uppdraget. Om uppdraget saknar en förvaltnings-



gemensam dimension är risken stor att den datadelning som uppdraget avser inte är interoperabel med övriga förvaltningen.

EU har fastställt tydliga mål vad gäller digitaliseringen. Allt fler av unionens rättsakter styr mot dessa mål. På EU-nivå har interoperabilitet identifierats som en förutsättning för att nå målen. Detta präglar rättsakterna och uppbyggnaden av olika digitala tjänster. Sverige kommer i egenskap av medlemsstat i unionen att behöva anpassa sig till ökade krav på datadelning och interoperabilitet. Utredningens uppfattning är att vi behöver utgå från och nyttja initiativen i syfte att förbättra även den nationella interoperabilitet i Sverige. Utöver de anpassningar vi måste göra finns goda möjligheter att återanvända lösningar som tas fram på EU-nivå. Myndigheter och andra aktörer inom den offentliga förvaltningen i Sverige ska inte behöva skapa egna lösningar eller uppfinna hjulet på nytt varje gång när de ska dela nya data eller dela data med nya aktörer.

Att det finns EU-lagstiftning på detta område hindrar enligt vår bedömning inte medlemsstaterna från att vidta egna lagstiftningsåtgärder som syftar till att förbättra interoperabiliteten i de egna offentliga förvaltningarna. EU-lagstiftningen måste dock självfallet tas i beaktande när nationell lagstiftning utformas. I kommissionens förslag till interoperabilitetsförordning introduceras begreppet interoperabilitetslösning. Förslaget innehåller emellertid inget krav att använda lösningarna. Förslaget hindrar inte heller i övrigt medlemsstaterna att vidta lagstiftningsåtgärder avseende interoperabilitet i deras offentliga förvaltningar. Den EU-lagstiftning som i dagsläget finns avser endast delar av den offentliga förvaltningens datadelning, exempelvis när förvaltningen delar data för vidareutnyttjande.

# 7 Informationssäkerhet vid ökad datadelning

## 7.1 Vikten av säkerhet vid datadelning

### 7.1.1 Inledning

Samhällets digitalisering, inbegripet en omfattande delning av data, ger många fördelar och möjligheter för vår välfärd men leder också till nya risker genom en större exponering av information (data) och informationssystem.<sup>1</sup> Tillräckliga säkerhetsåtgärder för att skydda den offentliga förvaltningens information och informationssystem är centrala förutsättningar för att digitaliseringens och datadelningens möjligheter ska kunna tas tillvara. Ett bristande systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete kan medföra att information kan komma obehöriga till del, att organisationer inte får åtkomst till sin information eller att informationen blir förvanskad eller förstörd. Det är bl.a. viktigt att införa säkerhetsåtgärder för att skydda information i informationssystem.<sup>2</sup>

Regeringen utfärdade 2016 en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet för att stärka informations- och cybersäkerheten och främja målen för Sveriges säkerhet och it-politik.<sup>3</sup> I strategin uttrycks regeringens övergripande prioriteringar och målsättningar. Strategin ska bidra till att skapa långsiktiga förutsättningar för samhällets aktörer att arbeta effektivt med informations- och cybersäkerhet samt att höja medvetenheten och kunskapen i hela samhället. Strategin omfattar statliga myndigheter, kommuner, regioner, företag, organisationer och privatpersoner. Det är enligt

---

<sup>1</sup> Begreppet informationssystem används av MSB för applikationer, tjänster eller andra komponenter som hanterar information. I begreppet ingår också nätverk och infrastruktur (se MSB, *Vägledning Säkerhetsåtgärder i informationssystem* (MSB2032), oktober 2022).

<sup>2</sup> MSB, *Vägledning Säkerhetsåtgärder i informationssystem* (MSB2032), oktober 2022.

<sup>3</sup> Skr. 2016/17:213.

strategin sex områden inom samhällets informations- och cybersäkerhet som behöver prioriteras. Viktiga områden för att en ökad datadelning ska vara möjlig utan att säkerheten eftersätts är att säkerställa en systematisk och samlad ansats i arbetet med informations- och cybersäkerhet, att öka säkerheten i nätverk, produkter och system och att stärka förmågan att förebygga, upptäcka och hantera cyberattacker och andra it-incidenter. Regeringen har nu påbörjat ett arbete med en ny strategi på området, något som bl.a. följer av kraven i kommande EU-reglering.

Av offentliga myndighetsrapporter och utredningar m.m. framkommer att det finns allvarliga brister i informations- och cybersäkerheten på olika områden. Detta gäller såväl statliga myndigheters verksamhet som regioner och kommuner men även andra organisationer och inom näringslivet. Bristerna avser både det systematiska informationssäkerhetsarbetet och säkerheten i olika nätverks- och informationssystem. Vidare framkommer att det finns allvarliga brister i styrning och organisering, kunskap och kompetens samt resurstilldelning inom området för informations- och cybersäkerhet.<sup>4</sup>

### 7.1.2 EU-reglering med krav på säkerhet

EU har aviserat många nya regleringar och andra typer av satsningar på informations- och cybersäkerhetsområdet. Initiativen förväntas påverka såväl svensk som europeisk säkerhet i stor utsträckning liksom roller, uppdrag och uppgifter hos offentliga och privata aktörer i Sverige.

EU införde krav på säkerhet i nätverk och informationssystem 2016 genom NIS-direktivet.<sup>5</sup> Direktivet är införlivat i svensk rätt genom lagen (SFS 2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster och förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

NIS-direktivet innehåller rättsliga åtgärder för att öka den övergripande cybersäkerhetsnivån i EU genom att säkerställa

---

<sup>4</sup> Se exempelvis MSB:s rapport *Det systematiska informationssäkerhetsarbetet i den offentliga förvaltningen – Resultatredovisning Infosäkekollen 2021* och *Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem* (SOU 2021:63).

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.

- medlemsstaternas beredskap genom att kräva att de är tillräckligt utrustade. T.ex. med en CSIRT-enhet (Computer Security Incident Response Team) och en behörig myndighet för nationella nätverks- och informationssystem (NIS),
- samarbete mellan alla medlemsstater genom att inrätta en samlingsgrupp för att stödja och underlätta strategiskt samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna,
- en säkerhetskultur inom alla sektorer som är avgörande för vår ekonomi och vårt samhälle och som i hög grad är beroende av IKT, såsom energi, transport, vatten, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård och digital infrastruktur.

Privata och offentliga aktörer som av medlemsstaterna identifierats som leverantörer av samhällsviktiga tjänster inom ovannämnda sektorer måste vidta lämpliga säkerhetsåtgärder och underrätta berörda nationella myndigheter om allvarliga incidenter. Viktiga leverantörer av digitala tjänster, såsom sökmotorer, molntjänster och e-marknadsplatser, måste uppfylla kraven på säkerhet och anmälan enligt direktivet.

I januari 2023 trädde ett nytt EU-direktiv i kraft: direktivet om en hög gemensam cybersäkerhet i hela unionen (kallat NIS2).<sup>6</sup> NIS2-direktivet ersätter det ursprungliga NIS-direktivet. Det syftar till att ytterligare harmonisera hur medlemsstaterna utformar säkerhetskrav, incidentrapportering, tillsyn och sanktioner. Dessutom stärks samverkan på EU-nivå och tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta fler sektorer och aktörer. Här kan särskilt noteras att en av de nya sektorerna i NIS2 utgörs av offentlig förvaltning.

EU har dessutom antagit det s.k. CER-direktivet.<sup>7</sup> Enligt CER-direktivet ska medlemsstaterna säkerställa förmågan hos samhällsviktig verksamhet att förebygga, motstå och hantera störningar eller avbrott i verksamheten. Detta ska gälla oavsett om störningen eller avbrottet har föranletts av t.ex. naturolyckor, terroristattacker, pandemier eller andra allvarliga händelser. Direktivet ålägger aktörerna skyldigheter att bl.a. vidta åtgärder för att stärka sin motståndskraft och att rapportera incidenter. Det innehåller precis som NIS2-direk-

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148.

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG.

tivet bestämmelser om tillsyn och sanktioner samt reglerar hur medlemsstaterna ska samverka. Alla aktörer som omfattas av CER-direktivet omfattas av NIS2-direktivet. Kombinationen av NIS2- och CER-direktiven ger möjlighet att stärka motståndskraften i samhällsviktig verksamhet på ett samlat sätt och utifrån ett allriskperspektiv. Medlemsstaterna ska ha implementerat de båda direktiven i sin nationella lagstiftning på ett samordnat sätt senast den 18 oktober 2024.

I februari 2023 tillsatte regeringen en utredning om genomförandet av NIS2-direktivet och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft (CER).<sup>8</sup> Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 23 februari 2024. Tills den nya nationella regleringen är på plats gäller det nuvarande nationella NIS-regelverket.<sup>9</sup>

### 7.1.3 Krav på statliga myndigheters beredskap

Statliga myndigheter ska genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Bestämmelser finns i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen). Det finns 60 statliga myndigheter som är s.k. beredskapsmyndigheter, vilka har särskild betydelse för samhällets civila beredskap. Myndigheterna ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Genom förordningen har ett antal beredskapssektorer inrättats. I beredskapssektorerna ingår ett antal beredskapsmyndigheter. För varje sektor finns en sektorsansvarig myndighet som leder arbetet med att samordna åtgärder både inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. En sektor är Försörjning av grunddata, som Skatteverket ansvarar för. Övriga myndigheter som ingår är Bolagsverket, Lantmäteriet och Myndigheten för digital förvaltning. Med försörjning av grunddata avses att uppgifter inom den offentliga förvaltningen, som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället, är tillgängliga även under höjd beredskap och vid fredstida kriser.<sup>10</sup> Det

<sup>8</sup> Kommittédirektiv Genomförande av EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft (Dir. 2023:30).

<sup>9</sup> Lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster och förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

<sup>10</sup> *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25), s. 234.

handlar också om att informationen ska finnas kvar över tid utan att förstöras eller förvanskas samt att informationen ska skyddas mot obehörig insyn.

Samtliga statliga myndigheter ska även se till att informationshanteringen uppfyller krav på säkerhet och rapportera it-incidenter enligt 13 och 14 §§ beredskapsförordningen. Ytterligare bestämmelser finns i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter med krav på att statliga myndigheter bedriver ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete<sup>11</sup> samt vidtar säkerhetsåtgärder i sina informationssystem.<sup>12</sup> MSB har även utfärdat närmare föreskrifter om rapportering av it-incidenter.<sup>13</sup>

#### 7.1.4 Säkerhetsskydd

I säkerhetsskyddslagen (2018:585) finns bestämmelser om informationssäkerhet. Lagen gäller för den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet.<sup>14</sup> Enligt 2 kap. 2 § i den lagen ska informationssäkerhet förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs, och förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet. I säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) finns bl.a. bestämmelser om förberedande åtgärder inför driftsättning av ett informationssystem, samt säkerhetskrav för informationssystem som används i säkerhetskänslig verksamhet. Ytterligare bestämmelser finns i Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1). I 3 kap. 12 § föreskrivs att verksamhetsutövaren ska se till att nödvändiga säkerhetsskyddsåtgärder vidtas vid distribution av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter inom och utom verksamheten.

---

<sup>11</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter (MSBFS 2020:6).

<sup>12</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om säkerhetsåtgärder i informationssystem för statliga myndigheter (MSBFS 2020:7).

<sup>13</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om rapportering av it-incidenter för statliga myndigheter (MSBFS 2020:8).

<sup>14</sup> Verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (1 kap. 1 §).

## 7.2 Säkerhetsaspekter vid ökad datadelning

Datadelning kan i sig öka säkerhetsriskerna eftersom det är en mer komplex situation än om endast en part ska förvara och bearbeta data. När data delas ökar antalet parter som är inblandade och dessutom ska data överföras mellan dem. Det öppnar för sårbarheter och det är därför viktigt att känsliga data hanteras på ett säkert sätt och att riskerna läggs på en acceptabel nivå. Som framgår ovan finns redan reglering som syftar till att öka säkerheten i den offentliga förvaltningen.

Delning av data inom och från den offentliga förvaltningen och i samhället i stort kommer att öka. En sådan utveckling tror vi är oundviklig trots de säkerhetsrisker det potentiellt innebär. Nyttorna med ökad datadelning kommer att vara pådrivande i utvecklingen men nödvändig säkerhet måste säkerställas. De risker som är förknippade med datadelning kan bli allvarigare om delningen ökar. En förutsättning för att kunna dra nytta av den ökade datadelningen är att de som delar och hanterar data beaktar de regelverk som finns och vidtar de säkerhetsåtgärder som krävs.

Ökad datadelning innebär att källorna till data blir fler. Det kan även innebära att källorna innehåller mer data. En risk som måste beaktas vid ökad datadelning är möjligheterna att aggregera data, vilket innebär att vissa data kombineras med andra data som tillsammans bildar nya mer känsliga data. Ett av syftena med att förbättra interoperabiliteten vid datadelning är att göra det lättare att kombinera data eftersom det finns stora nyttor med att kunna analysera olika data från olika källor på ett samlat sätt. Det är emellertid förknippat med risker. Delning av vissa data som bedöms som harmlösa utifrån sitt informationsinnehåll kan göra att datadelningen framstår som okomplicerad. Men om dessa data kombineras med andra data kan de tillsammans öka säkerhetsriskerna exempelvis genom att enklare visa på olika förhållanden eller sårbarheter som kan utnyttjas. Riskbedömningen för den som ska dela med sig av data kan bli mer komplex än tidigare eftersom bedömningen i vissa fall behöver ta hänsyn till riskerna med aggregerade data. Riskerna med aggregerade data måste bedömas utifrån vilka data som delas, samt under vilka förutsättningar delade data kan kombineras och aggregeras med andra data samt därmed bli känsliga eller känsligare. Riskerna och nivån av risk kan exempelvis skilja sig åt om data delas genom en sluten infrastrukt-

tur eller om data delas öppet för vem som helst att ta del av (tillgängliggörande för vidareutnyttjande).

Säkerheten, det vill säga skyddet för informationens konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet, behöver inte bli sämre vid ökad datadelning. Om riskerna hanteras på rätt sätt och rätt åtgärder vidtas kan säkerheten höjas jämfört med dagens situation. I kapitel 4 beskriver vi att det i dagsläget förekommer att data delas genom manuell hantering, exempelvis genom att en människa måste läsa av uppgifter i ett system och sedan skriva in dem i ett annat. Ett annat förfarande är att filer laddas upp manuellt i ett system i stället för att överföras maskin-till-maskin. Myndigheter och andra aktörer kan också välja att ge personer från mottagande organisation åtkomst direkt till de egna informationssystemen. Om den typen av förfaranden tillämpas vid datadelning mellan organisationer kan det krävas inloggning och behörighetshantering hos den organisation som ska ta emot data eller tillhandahålla data. Organisationerna kan behöva föra register över personer i andra organisationer som är behöriga att logga in i systemen. Organisationerna som delar data måste samtidigt säkerställa att de har rutiner för att direkt kunna meddela mottagande organisation när en person inte längre är behörig att dela data. Ökad datadelning maskin-till-maskin minskar behovet av denna typ av behörighetshantering.

### 7.3 Förvaltningsgemensamma informationsmodeller

Informationsmodeller eller metoder för struktur och kodning av information finns hos många myndigheter och andra aktörer för t.ex. överföring av data mellan de egna systemen men också inom vissa sektorer, samt mellan två eller flera aktörer för att underlätta informationsutbyte eller datadelning.

En förbättrad interoperabilitet ställer nya krav på offentlig förvaltning att hantera informationen på ett konsekvent och säkert sätt. Detta kan t.ex. uppnås genom att krav ställs på gemensamma informationsmodeller som i sin tur kan stödja organisationer i offentlig förvaltning i arbetet med mer koordinerade skydds nivåer.

Såsom angavs i kapitel 4 ingår det i utredningens uppdrag att överväga förvaltningsgemensamma informationsmodeller för att uppnå en högre informationssäkerhet vid en ökad förmåga att dela data inom



offentlig förvaltning. Ökad interoperabilitet ställer nya krav på offentlig förvaltning att hantera informationen på ett konsekvent och säkert sätt.<sup>15</sup> I vårt uppdrag ingår alltså att överväga om det finns behov av en reglering av en eller flera förvaltningsgemensamma informationsmodeller. I kapitel 4 redogörs för informationsmodeller som handlar om strukturering och kodning av data. I detta kapitel riktas fokus mot informationsmodeller som syftar till att tillgodose säkerhetsaspekterna vid ökad datadelning. En sådan informationsmodell skulle exempelvis kunna innehålla en struktur som stöd för användningen av koordinerade skydds nivåer. Organisationer i den offentliga förvaltningen skyddar i dag sin information utifrån sina egna organisatoriska förutsättningar och behov. Detta innebär att skyddet för samma information varierar inom den offentliga förvaltningen. Vid datadelning kan detta medföra två huvudsakliga olika utmaningar.

1. Att upprätta en ömsesidig tillit: Om organisationer som ska dela eller ta emot data ska inte känna tillräcklig tillit till hur motparterna skyddar data avseende konfidentialitet, riktighet eller tillgänglighet kan viljan att dela data hämmas. Behovet av att kunna förmedla och följa upp krav på skydd är relativt enkelt att omhänderta när det är ett begränsat antal organisationer som deltar i datadelningen. Det blir betydligt mer komplicerat att förmedla och följa upp sådana krav när hela den offentliga förvaltningen ska delta i datadelningen.
2. Att hantera komplexa beroenden och aggregering: När data delas i större omfattning för att bygga fler samhällstjänster, som allt fler blir beroende av, blir samhällets samlade intresse av att information skyddas större. Samtidigt blir det svårare för den enskilda organisationen att inför delningen av data få en god bild över om det kommer att ske någon aggregering utanför organisationens hantering och vilka konsekvenser detta kan medföra. Utan möjlighet att ge en gemensam inriktning för nivån på skyddet blir det svårare att säkerställa att samhällets gemensamma intresse av skydd kan omhändertas.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Kommittédirektiv Utvecklad reglering och styrning av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer (Dir. 2022:118).

<sup>16</sup> Kommittédirektiv Utvecklad reglering och styrning av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer (Dir. 2022:118).

## 7.4 Krav på informationsklassning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har, som nämnts tidigare, meddelat föreskrifter om sådana säkerhetskrav som avses i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) liksom föreskrifter om systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete enligt 11 § lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.<sup>17</sup> MSB har bl.a. föreskrivit om en skyldighet för statliga myndigheter att klassa sin information i föreskrifterna om statliga myndigheters informationssäkerhet (6 § MFBFS 2020:6) och motsvarande för leverantörer av samhällsviktiga och digitala tjänster, s.k. NIS-leverantörer (8 § MSBFS 2018:8).

MSB:s föreskriftsrätt för säkerhetsåtgärder gäller alltså för statliga myndigheter men inte för kommuner och regioner förutom i de delar där de har en roll som NIS-leverantör för att skydda sina nätverk och informationssystem för samhällsviktiga tjänster. Föreskriftsrätten avser hur en myndighet eller NIS-leverantör utför sitt interna säkerhetsarbete, och inkluderar endast generella krav för statliga myndigheter att hantera risker när de anlitar en extern aktör för att behandla myndighetens information. Det tar främst sikte på utkontraktering och leverantörer av it-tjänster. I NIS2-direktivet omfattas statliga myndigheter och regioner av säkerhetskrav i sin helhet. Den nu pågående statliga utredningen ska även bedöma om kommuner ska omfattas.<sup>18</sup>

MSB ger vägledning om informationsklassning i sitt metodstöd för systematiskt informationssäkerhetsarbete som riktar sig till alla organisationer. För att den information som en organisation ansvarar för ska uppfylla krav på informationssäkerhet ska den värderas utifrån tre säkerhetsaspekter: konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet. Det betyder att informationen endast är tillgänglig för behöriga, är korrekt och inte obehörigt ändrad, samt kan komma åt av behöriga när de behöver den. Utifrån resultatet av informationsklassning och en riskbedömning införs därefter säkerhetsåtgärder så att informationen skyddas på rätt nivå. Andra aspekter kan förekomma i en organisations klassningsarbete, såsom spårbarhet och oavvislighet, men klassning utifrån dessa aspekter bedöms enligt MSB inte

<sup>17</sup> 7 § förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

<sup>18</sup> Genomförande av EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft (Dir. 2023:30).

nödvändig. De säkerhetsåtgärder som en klassning utifrån spårbarhet tillför kan exempelvis tillgodoses genom klassning utifrån konfidentialitet och riktighet.

De ovan nämnda föreskrifterna för statliga myndigheter (MSBFS 2020:6) anses utgöra ramen för det systematiska informationssäkerhetsarbetet, oavsett vilken typ av information det gäller. I det systematiska informationssäkerhetsarbetet ingår att organisationen – utifrån sin omvärldsbevakning, inventering av sina och andras behov, sin informationsklassning samt riskanalys med mera – ska välja och därefter införa ändamålsenliga säkerhetsåtgärder. Därefter ska organisationen utvärdera effekten och vid behov förbättra åtgärderna. Arbetet behöver enligt MSB:s vägledning göras löpande för att kunna omhänderta exempelvis ny teknisk utveckling eller ett förändrat säkerhetsläge.<sup>19</sup>

Kommuner, regioner och deras bolag använder SKR:s verktyg KLASSA. Verktuget utgör ett it-stöd för visst informationssäkerhetsarbete. Verktuget ger, genom självskattning, en kontroll av regelefterlevnad (compliance) för informationssäkerhet.

## 7.5 Ömsesidig tillit – koordinerade skyddsnivåer

Egna krav på säkerhetsåtgärder tas fram med stöd av informationsklassning och riskbedömning och utgör en central del i varje organisations systematiska informationssäkerhetsarbete. Myndigheter och andra aktörer i offentlig förvaltning omfattas i viss utsträckning av krav på både informationsklassning och riskbedömning. Det finns stöd att tillgå för hur både klassning och bedömning av risker kan genomföras.<sup>20</sup> Genom den kommande regleringen i NIS2-direktivet kommer alla statliga myndigheter, och eventuellt också regioner och kommuner att omfattas av krav på informations- och cybersäkerhet.

Datadelning innebär att fler organisationer ska hantera informationen som ska skyddas. För att skapa samsyn kring säkerhet vid datadelning och därmed ömsesidig tillit till hur andra myndigheter

---

<sup>19</sup> MSB:s vägledning Säkerhetsåtgärder i informationssystem, MSB2032, oktober 2022.

<sup>20</sup> Se framför allt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter (MSBFS 2020:6), Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för leverantörer av samhällsviktiga tjänster (MSBFS 2018:8), Metodstöd för systematiskt informationssäkerhetsarbete på [www.informationssaerkerhet.se](http://www.informationssaerkerhet.se) och Sveriges kommuner och regioners (SKR) verktyg KLASSA, it-stöd för informationssäkerhetsarbete.

skyddar information är det centralt att de inte bara har förmåga att arbeta systematiskt med informationssäkerhet själva. De behöver även vara överens om vilka säkerhetsåtgärder som krävs för att skydda den data som delas inklusive styrkan hos åtgärderna. För att göra det enklare att förmedla och följa upp säkerhetskrav, särskilt när många myndigheter och andra aktörer i offentlig förvaltning deltar i datadelningen, skulle det kunna vara lämpligt att använda standardiserade säkerhetsåtgärder i form av koordinerade skyddsnivåer. De myndigheter som ska dela information behöver då endast jämföra sina egna krav på säkerhetsåtgärder för den information som ska delas med de säkerhetsåtgärder som beskrivs i respektive skyddsnivå för att identifiera vilken koordinerad skyddsnivå som ska användas vid datadelning. De koordinerade skyddsnivåerna skulle ge offentlig förvaltning ett sätt att beskriva säkerhetsbehoven vid datadelning på ett standardiserat sätt. Detta skulle förenkla arbetet med att skapa en ensad säkerhetsnivå vid datadelning, särskilt vid datadelning en till många respektive många till många. Tillit till varandras skydd av informationen minskar risken för att datadelning väljs bort av säkerhetsskäl och ökar därmed möjligheterna för fler att i ökad utsträckning dela data. En annan fördel med att standardisera säkerhetsarbetet vid datadelning genom koordinerade skyddsnivåer skulle vara att det blir enklare att ta fram ett heltäckande stöd och vägledning för säkerhetsarbetet.

Fråga har uppkommit om det räcker med stöd i form av koordinerade eller gemensamma skyddsnivåer eller om det också behövs en förvaltningsgemensam modell för informationsklassning. Informationsklassning hjälper en organisation att värdera sin information på ett enhetligt sätt utifrån interna och externa krav på konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet.

En informationsklassningsmodell är ett viktigt och organisationsnära stöd för att värdera information utifrån både organisationens uppdrag och syftet med informationsbehandlingen. Det är viktigt att klassningsmodellen utformas på ett sätt som uppfyller de behov som organisationen har och den kan därför se ut på olika sätt hos olika organisationer.

Utredningens bedömning är dock att en förvaltningsgemensam modell för informationsklassning inte är en nödvändig förutsättning för att kunna använda koordinerade skyddsnivåer vid datadelning. Det mottagaren behöver veta är vilka och hur starka säkerhetsåtgär-

gärder som krävs, t.ex. flerfaktorsautentisering, kryptoalgoritmer eller säkerhetskopiering. Detta framgår inte av en klassningsmodell. Det är, som nämnts ovan, svårt att ta fram en informationsklassningsmodell som svarar mot alla organisationers behov. Krav på att använda en förvaltningsgemensam klassningsmodell vid datadelning skulle därför innebära att vissa myndigheter och andra aktörer i offentlig förvaltning blev tvungna att använda en klassningsmodell för sin informationshantering som inte är anpassad till deras behov. Alternativt skulle offentlig förvaltning behöva använda en informationsklassningsmodell för data som ska delas och en annan informationsklassningsmodell för övrig internt hanterad information.

Att införa en gemensam modell för informationsklassning är således inte rätt åtgärd för det som regeringen vill uppnå, vilket är en adekvat säkerhet som också underlättar interoperabilitet i hela den offentliga förvaltningen. Däremot är det centralt att varje myndighet eller annan aktör i offentlig förvaltning genomför informationsklassning och riskbedömning för att kunna välja rätt skyddsnivå för sina informationsmängder.

En förvaltningsgemensam informationsmodell som tillhandahåller en struktur som stöd för användningen av koordinerade skyddsnivåer skulle kunna utgöra en interoperabilitetslösning. De koordinerade skyddsnivåerna behöver tas fram och förvaltas av en myndighet. Mot bakgrund av nya hot och risker samt teknisk utveckling kan säkerhetsåtgärder i en skyddsnivå behöva justeras vartefter eller kompletteras. Ju mer specificerade säkerhetsåtgärderna är desto viktigare är det att de regelbundet ses över för att motsvara behoven av säkerhet. En lösning som ena dagen anses ge ett tillräckligt skydd kan exempelvis visa sig innehålla sårbarheter som gör att lösningen behöver kompletteras med ytterligare säkerhetsåtgärder temporärt tills sårbarheten är hanterad eller tills lösningen är utbytt.

För att kunna upprätthålla tilliten till att de koordinerade skyddsnivåerna ger det skydd som avses är det lämpligt att tilldela en myndighet, eventuellt i samverkan med andra, uppgiften att ta fram, förvalta och publicera de gemensamma skyddsnivåerna. Utredningens bedömning är att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är den myndighet som bör få detta uppdrag. Mot bakgrund av det långsiktiga behovet är det lämpligt att uppdraget tydliggörs genom ett flerårigt regeringsuppdrag alternativt i myndighetens instruktion.

## 8 Internationell utblick

Att använda kunskaper om andra länders styrning, organisering och val av interoperabilitetslösningar kan hjälpa oss att förstå vilka åtgärder de har vidtagit för att öka interoperabiliteten vid datadelning, för att – om möjligt – i nästa steg kunna bedöma vilka lösningar som fungerat bra för att öka interoperabiliteten i dessa länder.

Finland, Norge och Danmark är länder som utredningen har studerat närmare, bl.a. eftersom samtliga placerat sig högre än Sverige i rapporter om t.ex. offentlig sektors tillgängliggörande av data och interoperabilitet. Finland var tidiga med att lagstifta om informationsförvaltning och interoperabilitet samt har en liknande förvaltningsorganisation som Sverige, vilket utifrån utredningens uppdrag har gjort landets lösningar särskilt intressanta.

### 8.1 Styrning och organisering av interoperabilitet vid datadelning i Finland

I Finland har styrning i form av bl.a. lagstiftning om informationsförvaltning och främjande av interoperabilitet funnits sedan 2011. Sedan den 1 januari 2020 gäller lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (informationshanteringslagen) och sedan 2016 lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster.<sup>1</sup> I informationshanteringslagen sammanställdes relevanta bestämmelser från tre andra lagar – lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011) och lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003). Genom

---

<sup>1</sup> Lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019), <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2019/20190906> (hämtad 2023-10-25) och lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (2016/571), <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2016/20160571> (hämtad 2023-10-25).

den nya lagen upphävdes lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. De andra två lagarna gäller dock fortfarande. Genom den nya lagen utvecklades också tekniska regleringar i speciallagstiftning. Regeringen konstaterade i förarbetena till informationshanteringslagen att regleringen var splittrad och i många avseenden föråldrad i förhållande till förvaltningens faktiska verksamhetsmiljö och därför behövde reformeras.<sup>2</sup>

### 8.1.1 Lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen

Informationshanteringslagen har tre syften:

- att säkerställa en enhetlig och kvalitativ hantering samt informationssäker behandling av myndigheternas informationsmaterial så att offentlighetsprincipen förverkligas,
- att möjliggöra ett tryggt och effektivt utnyttjande av myndigheternas informationsmaterial så att myndigheterna i enlighet med god förvaltningssed kan sköta sina uppgifter och tillhandahålla förvaltningskunderna tjänster på ett kvalitativt sätt och med gott resultat,
- att främja interoperabiliteten mellan informationssystem och informationslager<sup>3</sup>.

Av lagens förarbeten framgår att lagen är en implementering av bl.a. det europeiska ramverket för interoperabilitet (EIF)<sup>4</sup> trots att det inte anges explicit i lagen.<sup>5</sup> Lagen tillämpas på informationshantering och på användning av informationssystem då myndigheter behandlar informationsmaterial, om inte något annat föreskrivs i en annan lag. Fokus för den nya lagen är att främja interoperabiliteten mellan informationssystem och informationslager. Den har därmed ett större fokus på datadelning än den gamla lagen som mer tog sikte på förvaltning. Lagens syfte avser dock interoperabilitet mellan informa-

---

<sup>2</sup> Proposition RP 284/2018 rd.

<sup>3</sup> Informationslager är en centraliserad lagringsplats som lagrar strukturerade data (t.ex. databastabeller och Excelblad) och halvstrukturerade data (t.ex. XML-filer).

<sup>4</sup> Vi beskriver ramverket i kapitel 4.

<sup>5</sup> Proposition RP 284/2018 rd.

tionssystem och informationslager, det vill säga inte interoperabilitet i relation till tredje part.

I lagen finns även bestämmelser om hur aktörer inom offentlig förvaltning ska ordna sin informationshantering och ett krav på upprättande av informationshanteringsmodell.

Finansministeriet ansvarar för den allmänna styrningen av interoperabiliteten mellan den offentliga förvaltningens informationslager och informationssystem. Ministeriet ska dels ombesörja uppdateringen av den offentliga förvaltningens informationshanteringskarta, dels upprätthålla allmänna riktlinjer för utveckling av informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen i syfte att främja interoperabiliteten mellan de gemensamma informationslagren och informationssystemen.

Myndigheterna ska som huvudregel genomföra regelbundet återkommande och standardiserad elektronisk överföring av information mellan informationssystem via tekniska gränssnitt, om den mottagande myndigheten enligt lag har rätt till informationen. De ska även, i syfte att möjliggöra och säkerställa interoperabiliteten för informationssystemen inom den offentliga förvaltningen, planera och beskriva sin övergripande arkitektur. Vidare ska de iaktta den utarbetade och uppdaterade övergripande arkitekturen och de beskrivningar samt definitionen av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter, samt beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen enligt ansvarsområde. Finansministeriet ska planera och beskriva den offentliga förvaltningens verksamhets-, informations-, system- och teknikarkitektur (övergripande arkitektur).

Inom sina ansvarsområden ska ministerierna (departementen) se till att beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen inom deras ansvarsområden utarbetas och uppdateras. Informationshanteringslagen förutsätter att ministerierna upprätthåller riktlinjerna för interoperabiliteten inom sina respektive ansvarsområden. Genom förordning får ministeriet utfärda bestämmelser om innehållet i beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen inom ansvarsområdet. Vidare föreskrivs i lagen att det genom förordning får utfärdas bestämmelser om det beroende av och förhållande till informationssystemen hos myndigheterna inom den offentliga förvaltningen som förutsätts av dessa informationssystem med tanke på interoperabi-



liteten. Detta gäller avseende beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som även omfattar informationssystem som samman slutningar eller stiftelser som utövar offentlig makt använder när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Enligt informationsförvaltningslagen får statsrådet, i förordning, utfärda bestämmelser om den gemensamma övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Detta gäller informations-, system- och teknikarkitektur samt innehållet i de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter.

Av förarbetena till lagen framgår inte vad som avses med förutsättningarna för interoperabilitet enligt informationsförvaltningslagen. Däremot konstateras det i motiveringen att finansministeriet i definitionerna och beskrivningarna av den övergripande arkitekturen ska precisera i vilken omfattning, i vilka avseenden och hur noggrant myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska beskriva sin arkitektur.

Vidare har delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen bl.a. till uppgift att utfärda rekommendationer om informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (JHS-rekommendationer). Finansministeriet får besluta att en sådan rekommendation, när det gäller den gemensamma övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen och de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter, ska vara standard för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (nedan JH-standard).

Informationsförvaltningslagen innehåller även en bestämmelse om främjande av informationsutbytet mellan myndigheter. Vidare föreskrivs att innan statliga ämbetsverk och inrättningar samt statens affärsverk eller domstolar och andra rättsskipningsorgan för sin del beslutar om upphandling som gäller informationsförvaltning eller om annan sådan upphandling som gäller informationsförvaltning och som avgörs av myndigheter och finansieras med anslag i statsbudgeten, ska myndigheten begära finansministeriets utlåtande i frågan, om upphandlingen har vittgående betydelse för verksamheten eller betydande ekonomiskt värde. I offentlighetslagen föreskrivs att en myndighet, för att införa och genomföra en god informationshantering, ska se till att dess handlingar och datasystem samt uppgifterna i dem är behörigen tillgängliga, användbara, skyddade och integrerade

samt även sörja för andra omständigheter som påverkar kvaliteten på uppgifterna. Det föreskrivs också vilka åtgärder myndigheterna i synnerhet ska vidta för att genomföra en god informationshantering, bl.a. genom planer och beskrivningar.

### **8.1.2 Lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster**

Så som tidigare nämnts styrs arbetet med interoperabilitet i Finland även av lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster.<sup>6</sup> Syftet med lagen är att förbättra tillgången och kvaliteten på offentliga tjänster, att förbättra tjänsternas informationssäkerhet samt interoperabilitet. Syftet är också att förbättra styrningen av tjänsterna och att främja effektiviteten och produktiviteten inom den offentliga förvaltningens verksamhet. Lagen innehåller bestämmelser om den offentliga förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster, om kraven på stödtjänsterna, om åligganden som hänför sig till produktionen av stödtjänster samt om behandlingen av personuppgifter och andra uppgifter i samband med produktionen. Exempel på gemensamma stödtjänster är en informationsförmedlingskanal som används för att överföra och lämna ut uppgifter som ingår i myndigheters datalager och tillhandahålla elektroniska tjänster (nationell servicekanal) samt en tjänst som samlar enhetligt presenterade uppgifter som gäller myndighetens tjänster och erbjuder centraliserad och offentlig tillgång till och användning av dem (servicedatalager). I lagen finns dessutom bestämmelser om rätten och skyldigheten för bland andra statliga myndigheter och kommuner att använda gemensamma stödtjänster för e-tjänster och om förutsättningarna för att använda tjänsterna.

### **8.1.3 Informationshanteringsnämnden**

Informationshanteringsnämnden för den offentliga förvaltningen är en myndighet som grundar sig på sektorsövergripande sakkunnigsamarbete och lyder under Finansministeriet. Informationshanteringsnämnden främjar genomförandet av de förfaranden, kraven för informationshantering och informationssäkerhet som anges i informa-

---

<sup>6</sup> <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2016/20160571> (hämtad 2023-11-27).

tionshanteringslagen. Informationshanteringsnämnden är inte någon allmän myndighet för informationshantering, utan dess uppgifter hänförs sig specifikt till informationshanteringslagen. Nämnden övervakar efterlevnaden av lagen vid statens ämbetsverk och inrättningar samt i kommuner och samkommuner genom att bedöma

- uppfyllandet av kraven på organisering av informationshanteringen vid informationshanteringsenheterna,
- utarbetandet och upprätthållande av informationshanteringsmodeller,
- utförandet av konsekvensbedömningar som gäller förändringar inom informationshanteringen,
- omvandlingen av datamaterial till elektronisk form,
- tillgången till informationsmaterial i maskinläsbar form,
- användningen av tekniska gränssnitt (t.ex. ska API:er som utgångspunkt användas),
- användning av behörighetsstyrning,
- upprättandet och publiceringen av beskrivningar av handlingars offentlighet,
- tillgodoseendet av kraven på ärendehantering och informationshantering i fråga om tjänster.

I Informationshanteringsnämndens rekommendationer om tekniska gränssnitt och elektroniska förbindelser (2021:38) står bl.a. följande om kraven på interoperabilitet. Kraven på interoperabilitet för de tekniska gränssnittens del förutsätter att man beaktar och säkerställer interoperabiliteten för den tekniska överföringen (gränssnittet och överföringsförbindelsen), den semantiska överföringen (ordlistorna och kodlistorna) samt för informationsmodelleringen (metadata och struktur). De ordlistor som används bör basera sig på de lagstadgade begreppen och de ska inte omdefinieras med en annan betydelse eller innebörd. Detta följer av att man enligt grundlagen ska följa lagen i all offentlig verksamhet. För att främja interoperabiliteten rekommenderas att man i beskrivningen använder gemensamma ordlistor, informationsmodeller och kodlistor. Exempel på rekommendationer från nämnden är

- Rekommendation för en informationshanteringsmodell
- Rekommendation om metadata för myndigheters handlingar i samband med tjänsteproduktion
- Rekommendation om metadata för ärendehantering
- Rekommendationer om tekniska gränssnitt och elektroniska förbindelser.

Den sistnämnda rekommendationen innehåller alltså preciseringar som gäller elektronisk överföring enligt informationshanteringslagen. Trots att den inte är bindande så redogör den för hur myndigheterna kan genomföra elektronisk överföring på det sätt som krävs enligt informationshanteringslagen. Att följa rekommendationen förenklar således för alla aktörer och säkerställer att kraven i lagen uppfylls. Finansministeriets uppfattning är att rekommendationerna i stor utsträckning följs. Det är en förutsättning för att tillämpa det som anses vara god praxis.

#### **8.1.4 Informationshanteringskartan för den offentliga förvaltningen**

Informationshanteringskartan för den offentliga förvaltningen är en beskrivning av hur informationshanteringen är ordnad inom den offentliga förvaltningen.<sup>7</sup> Med hjälp av kartan kan myndigheterna planera och utveckla interoperabiliteten hos informationslagren och informationssystemen inom den offentliga förvaltningen. Syftet med kartan är att ge olika aktörer en allmän överblick över vad som avses med gemensamma informationslager hos den offentliga förvaltningen, vilka uppgifter som förs i dem och hur uppgifterna i lagren utnyttjas, hur uppgifter lämnas ut mellan lagren samt under vilka förutsättningar aktörer kan få tillgång till uppgifter för sina behov. Med hjälp av informationshanteringskartan kan alla aktörer bedöma vilka konsekvenser omfattande administrativa eller strukturella ändringar har för de aktörer som ansvarar för informationshanteringen och för aktörernas informationshantering. Kartan innehåller i dagsläget den offentliga förvaltningens gemensamma informationslager – informations-

---

<sup>7</sup> <https://www.granskaforvaltningen.fi/informationshanteringskartan-for-den-offentliga-forvaltningen/> (hämtad 2023-11-27).

lagrets namn, ändamål, datainnehåll och de myndigheter som ansvarar för förvaltningen av informationslagret samt utlämnande av uppgifter ur den offentliga förvaltningens gemensamma informationslager. Finansministeriet har enligt informationshanteringslagen något som kan liknas vid ett förvaltningsgemensamt ansvar för att kartan bildar ett enhetligt och innehållsmässigt konsekvent informationsmaterial. Respektive ministerium har i uppgift att hålla kartan uppdaterad utifrån sina respektive ansvarsområden.

### 8.1.5 Interoperabilitetsplattformen

Interoperabilitetsplattformen administreras och förvaltas av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Plattformen finns bl.a. för att stödja förvaltningen i API-utveckling och beskrivning av data. Plattformen består av olika verktyg såsom ordlistor, (färdiga) koder, datamodeller och datadefinitioner som behövs i dataflödet och i annan informationshantering. Interoperabilitetsplattformen är avsedd både för den offentliga förvaltningen och för den privata sektorn. Verktygen i plattformen kan utan avgift användas för terminologiskt arbete med ordlistor, för att administrera koder och för datamodellering. I stället för att varje organisation definierar innehållet i begreppet person och den information som hör samman med begreppet görs beskrivningen i interoperabilitetsplattformen. De som producerar datainnehållet ansvarar för att definiera sin information samt för att den är uppdaterad och av god kvalitet. Tekniskt är beskrivningarna för de ordlistor, koder och datamodeller som förs över till interoperabilitetsplattformen s.k. länkad data, det vill säga specificerade webbresurser som har en egen bestående beteckning som kan hänvisas till.

Det system för styrning och den plattform som används i Estland används numera även i Finland, Island, Färöarna och flera utomnordiska länder. Sedan 2018 har Estland och Finland kopplat samman sina X-Road-implementationer för att kunna utbyta data över landsgränserna (se mer om X-Road under avsnittet om Estland).

## 8.2 Styrning och organisering av interoperabilitet i Norge

Historiskt sett har arbetet med att dela data, informationshantering och tillhörande metadata i Norge initierats av förvaltningsmyndigheten Brønnøysundregistrene<sup>8</sup> som tagit fram olika register, exempelvis Enhetsregistret (ER 1995) och Oppgaveregisteret (OR 1997). Myndigheten har även tagit fram Altinn<sup>9</sup> och tillhörande metadata-lösning (SERES) 2003 i nära samarbete med andra statliga myndigheter, bland andra norska motsvarigheterna till Skatteverket och SCB. Arbetet för att främja datadelning och interoperabilitet – med fokus på användarperspektivet – har därefter fortsatt med bl.a. samverkan och utvecklande av tjänster<sup>10</sup>, riktlinjer från Kommunal- og distriktsdepartementet, ett ramverk med stöd och vägledning och så småningom även ekosystemet för digital hantering<sup>11</sup>. Altinn har gett alla invånare och företag en enda digital plattform för kommunikation med alla myndigheter.

Arbetet med datadelning och tjänster utgår till stor del från EU:s förhållningssätt till samarbete och t.ex. European Interoperability Reference Architecture (EIRA) samt EIF.<sup>12</sup>

Datadelning och vidareutnyttjande (vidarebruk) för myndigheter anges i en s.k. rundskriv till offentleglova (offentlighetslagen) från regeringen. Det finns inget krav i lag men offentleglova genomför EU-direktivet från 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.<sup>13</sup> En rundskriv innehåller tolkningar av lagar och föreskrifter och uppdateras vartefter reglerna ändras. Det finns inte heller någon lag om infrastruktur men det anges i rundskriv även att Altinn bör användas och att myndigheter bör publicera data i en dataportal (en s.k. felles datakatalog).<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> Brønnøysundregistrene är en norsk förvaltningsmyndighet med ansvar för en rad nationella kontroll- och registreringsordningar.

<sup>9</sup> Altinn är en infrastruktur för datadelning, se även beskrivning av Altinn under rubriken Felles datakatalog och Altinn.

<https://docs.altinn.studio/nb/community/about/open-source/> (hämtad 2023-05-15).

<sup>10</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/?ch=1> (hämtad 2023-11-17).

<sup>11</sup> <https://www.digdir.no/handlingsplanen/felles-okosystem-nasjonal-digital-samhandling-og-tjenesteutvikling/1256> (hämtad 2023-10-26).

<sup>12</sup> Se beskrivning i kapitel 4.

<sup>13</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

<sup>14</sup> data.norge.no.

Mot bakgrund av EU:s senare direktiv om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn<sup>15</sup>, samt en rapport från OECD 2017 att Norge låg långt ner på listan av länder när det gäller digitalisering och datadelning mellan sektorer samt mellan kommuner och staten, tog Kommunal- och moderniseringsdepartementet fram riktlinjer 2017 om vidareutnyttjande av offentliga data som nu förvaltas av Kommunal- och distriktsdepartementet. Syftet med riktlinjerna är att säkerställa samtliga lager av interoperabilitet för bästa möjliga användning av offentlig information.

Av riktlinjerna framgår bl.a. följande. Att tillgängliggöra offentliga data handlar om mer än att publicera data så att det går att hitta den på en webbplats. Data måste göras tillgängliga på ett sätt som gör det möjligt för användarna att inse dess värde. Detta innebär att det måste beskrivas väl både hur data kan användas (lagligt) och hur data tekniskt görs tillgängliga (format och eventuellt applikationsprogrammeringsgränssnitt). Att tillgängliggöra offentliga data är ett viktigt bidrag till innovation, affärsutveckling och transparens i samhället. Att ge tillgång till offentliga data innebär att näringsliv, forskare, civilsamhället och offentlig sektor själva kan använda sig av information som förvaltas av offentlig sektor – för värdeskapande, ökad effektivitet och ökad öppenhet och transparens. I riktlinjerna anges vidare mer konkret vad offentliga organisationer rekommenderas att göra för att datadelning och vidareutnyttjande ska fungera.

Som ett resultat av antagna politiska mål och de erkännanden som följde på den digitala agendan 2016 och den ovan nämnda OECD-rapporten 2017 undertecknade Norge Tallinndeklarationen (den 6 oktober 2017) tillsammans med EU och andra Eftaländer. I förklaringen ålades Norge att genomföra EIF genom separata nationella ramar. Den första versionen av detta nationella ramverk, ett nationellt interoperabilitetsramverk (NIF), utarbetades 2018. Ramverket kallades i den första versionen Norwegian Architecture Framework for Interaction men heter numera Framework for digital collaboration.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Se beskrivning av direktivet i kapitel 6.

<sup>16</sup> Ramverket för digitalt samarbete: [https://www.digdir.no/digital-samhandling/rammeverk-digital-samhandling/2148#teknisk\\_samhandlingsevne](https://www.digdir.no/digital-samhandling/rammeverk-digital-samhandling/2148#teknisk_samhandlingsevne) (hämtad 2023-11-27).

### 8.2.1 Digitaliseringsdirektoratet och ramverket för digitalt samarbete

Den 1 januari 2020 bildades myndigheten Digitaliseringsdirektoratet (Digdir).<sup>17</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) lades ner och förvaltningen av Altinn togs över av Digdir. Myndighetens primära uppdrag är att genomföra regeringens digitaliseringsstrategi<sup>18</sup> i nära samarbete med många andra aktörer inom både offentlig och privat sektor. Digdirs arbete riktar sig således till staten, kommuner, företag och medborgare. Digdirs bedömning är att myndigheten måste samordna utvecklingen av digitala tjänster mellan sektorer och på förvaltningsnivå för att främja datadelning, en användarorienterad tjänsteutveckling samt främja samarbete mellan aktörer inom statsförvaltningen, kommunerna och näringslivet.

Digdir förvaltar ett ramverk för digitalt samarbete. Det mest centrala i ramverket är uppdelningen i juridisk, organisatorisk, semantisk och teknisk interoperabilitet. Enligt Digdir är dessa områden absolut nödvändiga att arbeta med för att uppnå interaktion och interoperabilitet mellan organisationer. Ramverket bygger på EIF:s lagermodell och används för samverkan samt för att bidra till att den offentliga sektorn blir mer homogen. Exempelvis finns en samarbetsarkitektur som gör det möjligt för myndigheter och företag att interagera med och återanvända information från andra. Ramverket används också för att ge organisationer stöd vid digital informationsförvaltning och utveckling avseende alla de fyra lagren av interoperabilitet. Den vägledning som finns inom ramverket kan användas av organisationer för att se till att de lösningar för datadelning som skapas är interoperabla med andra.

Digdirs bedömning är att offentliga organisationer i stor utsträckning följer departementets riktlinjer och vägledningen i ramverket men att det är mycket arbete kvar för att skapa interoperabilitet i alla delar t.ex. mellan sektorer.

---

<sup>17</sup> <https://www.digdir.no/digdir/digitaliseringsdirektoratets-strategi/2497> Digdir anges som regeringens främsta verktyg för en effektiv och samordnad digitalisering av den offentliga sektorn, och av samhället i stort, samt ska bidra till digitaliseringen i näringslivet.

<sup>18</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/?ch=2> (hämtad 2023-11-28).



## 8.2.2 Ekosystem för sammanhållna (sömlösa) tjänster

Under de senaste åren har Direktoratet för digitalisering arbetat med att definiera och producera ett s.k. nationellt ekosystem för gemensamt sammanhängande och interagerande tjänster som innefattar digital samverkan och tjänsteutveckling (ekosystemet för nationell digital samverkan och tjänsteutveckling).

Viktiga övergripande aspekter relaterade till hantering och hantering av samarbetsarkitektur som Digdir beskriver i ramverket är:

- Politiskt stöd. Politiskt stöd är nödvändigt för att skapa en vilja till förändring för samverkan mellan nationella aktörer. Ett effektivt samarbete förutsätter att alla intressenter delar visionen om samarbete och är överens om de konkreta resultaten av arbetet. Samverkan inom offentlig sektor förutsätter att arbetet prioriteras tillräckligt politiskt och att tillräckliga resurser frigörs för de olika insatserna.
- Tillräcklig expertis. Brist på intern kompetens kan vara ett hinder för arbetet med samverkanslösningar. Arbetet med att utveckla den egna förmågan inom området bör ingå i respektive sektors plan för kompetensutveckling. Detta gäller alla olika interoperabilitetsområden (rättslig, organisatorisk, semantisk och teknisk interaktion).
- Hållbara lösningar. Användningen av interoperabilitetslösningar måste vara förutsägbar. För den enskilde användaren är det viktigt att lösningarna är tillgängliga på lång sikt.

Ekosystemet skapas genom hur organisationer interagerar – över sektorer, discipliner (sakområden) och nationsgränser. De olika aktörerna behöver bidra till att uppnå målen i regeringens digitaliseringsstrategi. För att uppnå dessa mål bidrar ”ekosystemaktörer” med gemensamma resurser, och arbetar under en uppsättning ramvillkor. Allt detta är tänkt att bidra till att skapa den samarbetskapacitet som krävs för att uppnå målen.

Ekosystemet i sig är både ett sätt att samverka, och en samling verktyg och lösningar som fler kan använda för att utveckla digitala tjänster. Genom att interagera i ekosystemet kan organisationerna göra tjänsterna sammanhängande och bilda det som kallas sömlösa tjänster.

### 8.2.3 Felles datakatalog och Altinn

Digdir ansvarar för drift och utveckling av den offentliga webbplatsen Felles datakatalog – data.norge.no (FDK-data). Webbplatsen ger en översikt över beskrivningar av datamängder, begrepp, API:er och informationsmodeller. Innehållet tillhandahålls av olika organisationer, både offentliga och privata.

Felles datakatalog – data.norge.no är indelat i två huvuddelar:

- en portal där det finns beskrivningar av datamängder, begrepp, API:er och informationsmodeller från olika verksamheter och
- kataloger/mappar/register för att lägga till innehåll, där alla aktörer kan lägga in beskrivningar av sina data

Felles datakatalog har två möjligheter för de organisationer som lägger in data i katalogerna:

- lägga in en egen katalog som kan tillgängliggöras och delas med ett s.k. skörde slutdatum
- registrera sin organisation och få en översikt över organisationens egna datamängder, koncept, API:er och bearbetningsaktiviteter. De publicerade beskrivningarna visas automatiskt i portalen. Privata företag som vill använda katalogerna kan också använda lösningarna enligt överenskommelse

Den tekniska nivån – med faktisk delning av data – är inriktad på infrastrukturen för delning av data, där det till stor del är API:er som används. När det gäller standarder för datadelning, så används DCAT-AP för att beskriva dataset (datamängder). De använder även CPSV-AP för att beskriva tjänster.<sup>19</sup> De använder även tillägg till DCAT för att beskriva informationsmodeller (som realiserar genom API:er).

På den tekniska nivån finns alltså även Altinn (DAN) som är en infrastruktur för att dela data.<sup>20</sup> Lösningen är även anpassad för delning av icke-öppna data och personuppgifter. Grunden för behandlingen som krävs för att hämta dessa uppgifter förutsätter att ”konsumenten” har en rättslig grund för att hämta informationen eller får ett samtycke från en behörig representant för aktör om vilken in-

<sup>19</sup> The Core Public Service Vocabulary Application profile.

<sup>20</sup> data.altinn.no.

formationen samlas in. DAN erbjuder olika lösningar som gör det möjligt för konsumenten att dokumentera att grunden för behandlingen finns, t.ex. genom Altinns samtyckeslösning eller genom en specifik e-legitimation.

I de fall datakällorna lämnar ut personuppgifter eller andra uppgifter som omfattas av sekretess eller andra begränsningar är Digdir skyldig att ingå personuppgiftsbiträdesavtal med de parter som har ansvar för behandlingen.

För delning av data som inkluderar den privata sektorn har Norge några goda exempel som fungerar väl

- samtyckesbaserad låneansökan där bankerna samlar in uppgifter från skatteregistret och från arbetsgivar- och arbetstagarregistret
- försäljning och köp av fastigheter där fastighetsmäklaren får information från banker och myndigheter
- under första kvartalet 2024 kommer tjänsten Settlement after death att lanseras där information från offentliga och privata sektor kommer att samlas för att underlätta enklare dödsboförvaltning.

### **8.3 Styrning och organisering av interoperabilitet i Danmark**

I Danmark finns en modell för prioritering och finansiering av Digitaliseringsåtgärder genom överenskommelser mellan stat, kommun och region. I den modellen har också privat sektor en tydlig roll genom en gemensam digitaliseringsstrategi med medföljande finansiering och styrstruktur.<sup>21</sup>

#### **8.3.1 Digitaliseringsstyrelsen**

Digitaliseringsstyrelsen inrättades 2011 under Finansministeriet och lyder sedan den 15 december 2022 under Digitaliserings- och Ligestillingsministeriet. Digitaliseringsstyrelsen ansvarar för att genomföra den danska regeringens politik och utveckla den digitala offentliga sek-

---

<sup>21</sup> Digitaliseringsstyrelsen, Den fællesoffentlige strategi for 2022–2025, <https://digst.dk/strategier/den-faellesoffentlige-digitaliseringsstrategi/> (hämtad 2023-10-30).

torn samt för stora delar av den danska offentliga digitala tjänsteinfrastrukturen.

Digitaliseringsstyrelsen ansvarar även för den kontinuerliga utvecklingen av en samlad digital offentlig sektor och för en mängd olika digitala verktyg och lösningar för att skapa en samlad nationell infrastruktur för digitala tjänster. I ansvaret ligger att underlätta samverkan mellan samtliga offentliga aktörer, inklusive regionala och kommunala förvaltningar. Fokus för de digitala tjänsterna är människors och företags behov. Det nationella Digital Post-systemet har gett alla invånare och företag en enda digital plattform för kommunikation med alla offentliga myndigheter i Danmark.

Den gemensamma offentliga digitala arkitekturen består av lednings- och arkitekturprinciper, riktlinjer och standarder.

Myndigheten arbetar med publika it-projekt med användning av gemensamma komponenter och design i digitala lösningar för att skapa mer datadelning och sammanhållen service. En gemensam offentlig webbplats om gemensam offentlig digital arkitektur och ett verktyg som heter FORM-online som ger enkel tillgång till en gemensam offentlig uppgiftskatalog.

Myndigheten bygger och delar infrastrukturkomponenter för att säkerställa att samma typ av komponenter inte behöver byggas många gånger. I stället bjuds den offentliga sektorn (och i möjligaste mån även den privata sektorn) in att använda komponenter och närliggande tjänster.

### 8.3.2 Datavejviser

Datavejviser.dk är en katalog över tillgängliga data från den offentliga sektorn och som tillhandahålls av Digitaliseringsstyrelsen. Datavejviser utökas löpande över de kommande åren i ett samarbete mellan Digitaliseringsstyrelsen och Erhvervsstyrelsen.<sup>22</sup>

Syftet med Datavejviser är att göra det enklare för verksamheter, forskare, myndigheter och civilsamfundet att hitta tillgängliga offentliga data.

---

<sup>22</sup> Erhvervsstyrelsen har ett brett ansvarsområde som sammantaget ska göra den enklare och mer attraktivt att bedriva verksamhet i Danmark.

Datavejviser ger användaren en överblick och leder användaren vidare till de plattformar där data är tillgängliga, t.ex. från Danmarks Miljöportal, Statistikbanken eller Datafordelaren.

Datavejviseren tillhandahåller datasetbeskrivningar i den allmänt tillgängliga och europeiska interoperabla standarden DCAT-AP-DK.

### 8.3.3 Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur

Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur är ett statligt bolag, som etablerades den 1 januari 2016. Styrelsen förser den offentliga och privata sektorn med data av hög kvalitet och skapar en digital infrastruktur, som bidrar till att göra det möjligt att fatta viktiga samhälleliga beslut på bästa möjliga grund. Styrelsen sorterar under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet och består av 16 kontor inom varsitt specialområde.

#### Datafordeler.dk

Styrelsen tillhandahåller Datafordelaren. Med grunddataprogrammet, som övergick i drift 2019, har grunddata gjorts tillgänglig för myndigheter, privata verksamheter och medborgare. Grunddata kan som utgångspunkt användas fritt av alla och hämtas säkert via Datafordelaren.

Via datafordeler.dk går det att hitta metadata och annan relevant information och beskrivningar om den grunddata som tillgängliggjorts. Syftet är att främja och utveckla internationella och nationella öppna standarder, specifikationer och guider. Med fler och fler organisationer som arbetar i enlighet med dessa dokument kan högre nivåer av interoperabilitet uppnås. Detta gäller även den privata sektorn, som också kan ta del av de öppna standarderna, specifikationerna och metoderna. Dessutom hjälper de gemensamma riktlinjerna och öppna standarderna den offentliga sektorn att minimera leverantörsinlåsning på grund av proprietära lösningar.

Common Digital Architectur: en ramarkitektur, riktlinjer för arkitekturdokumentation, riktlinjer för projektgranskningar, fyra temaspecifika referensarkitekturer och ett större antal specifikationer, regler, modell- och instruktionstexter.

## 8.4 Styrning och organisering av interoperabilitet i Frankrike

Styrningen av e-förvaltning i Frankrike finns under premiärministern och ministern för offentlig förvaltnings transformation och statsförvaltning<sup>23</sup>. DINUM är ett direktorat som sorterar under detta departement. Inom direktoratets ansvarsområden ligger att leda, stötta och koordinera utvecklingen den offentliga förvaltningens informations- och kommunikationssystem, i syfte att förbättra kvaliteten, effektiviteten och tillförlitligheten av dessa. DINUM utvecklar och tillhandahåller också flera gemensamma tjänster, såsom det gemensamma nätverket för offentligt datautbyte (Réseau interministériel de l'État, RIE), den digitala ID-federationslösningen FranceConnect och gemensamma API-kataloger, se mer nedan.

### 8.4.1 Rättslig reglering om interoperabilitet

I Frankrike finns sedan 2005 en lag som reglerar den offentliga förvaltningens digitalisering och informationsutbyte.<sup>24</sup> Lagen reglerar bl.a. säkerhetskrav och interoperabilitetskrav för den offentliga förvaltningens informationssystem. I lagen finns reglering om ett allmän interoperabilitetsramverk (référentiel général d'interopérabilité) som fastställer regler för hur interoperabilitet mellan informationssystem ska uppnås (artikel 11). I lagen regleras också hur interoperabilitetsramverket ändras och godkänns. Den offentliga förvaltningen hade, avseende de informationssystem som redan användes när lagen trädde i kraft, tre år på sig att anpassa sig efter interoperabilitetsramverket (artikel 14).

Frankrikes interoperabilitetsramverk, som avses i lagen, godkändes genom ett dekret 2007.<sup>25</sup> Den senaste versionen av interoperabilitetsramverket godkändes 2016.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Vår översättning av Minister for Public Sector Transformation and the Civil Service.

<sup>24</sup> Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

<sup>25</sup> Décret n° 2007-284 du 2 mars 2007 fixant les modalités d'élaboration, d'approbation, de modification et de publication du référentiel général d'interopérabilité.

<sup>26</sup> Arrêté du 20 avril 2016 portant approbation du référentiel général d'interopérabilité.

### 8.4.2 Initiativ för enklare datadelning i Frankrike

I Frankrike har det vidtagits en rad olika initiativ för att förenkla datautbyte mellan myndigheter och för att förbättra e-tjänster för enskilda. Vi presenterar nedan några av dessa.

- DINUM tillhandahåller en API-katalog som innehåller adresser till API:er. I katalogen är det möjligt att söka efter olika datateman och vilka myndigheter som tillhandahåller API:et. Det är möjligt att hitta både sådana API:er som är öppna och sådana som kräver viss behörighet för att använda.<sup>27</sup>
- Datapass är en auktorisationstjänst som tillhandahålls av DINUM och som används för standardiserad auktorisering. Aktörer kan ansluta sig till tjänsten som sedan används för att hämta sådan data hos offentliga aktörer som är begränsad.
- Gemensamt nätverk som möjliggör för datautbyte mellan myndigheter, som syftar till att underlätta och säkra datautbyten, som också tillhandahålls av DINUM.<sup>28</sup>

## 8.5 Styrning och organisering av interoperabilitet i Estland

Estland har länge legat i framkant när det gäller digitalisering av samhället i stort. Grunden till digitaliseringen är ett datautbyteslager som hanteras centralt och standardiserat mellan informationssystem med öppen källkod – ett system för interoperabilitet (X-Road). X-road kan även beskrivas som en struktur för styrning och en teknisk plattform och kallas ibland för ”e-Estlands ryggrad” genom att offentliga och privata organisationer kopplas ihop och fungerar tillsammans.<sup>29</sup>

Förutom att skapa interoperabilitet över Internet säkerställer X-Road konfidentialitet och integritet. På ett standardiserat sätt kopplar lösningen ihop olika informationssystem. Utgående data signeras och krypteras, medan ingående data autentiseras och loggas. Varje organisation skapar och förvaltar sina egna data. Offentliga och privata

---

<sup>27</sup> <https://api.gouv.fr/> (hämtad 2023-11-17).

<sup>28</sup> Europeiska kommissionen, *Digital Public Administration Factsheet 2023, Frankrike*.

<sup>29</sup> Se t.ex. Datautbytesskikt X-Road, Myndigheten för informationssystem, Estland, februari 2016, Introduktion till X-Road (del 1), Myndigheten för informationssystem, Estland, den 8 augusti 2016.

organisationer kan också hämta data för att undvika att data dupliceras. All data förblir oförändrad och krypterad medan den är i rörelse.

X-Road kan överföra stora dataset och göra sökningar i flera informationssystem samtidigt. Systemet är skalbart, så att det går att utöka skalan på mjukvaran i takt med att nya tjänster ansluts.<sup>30</sup>

Ett exempel på användning är att när ett barn föds i Estland skickas data om barnet från sjukhuset till befolkningsregistret. Därifrån skickas data automatiskt till sjukvårdssystemet för att barnet ska få sjukvårdsförsäkring och en husläkare. Några år senare vet skolsystemet när barnet ska börja i skolan.

X-Road används numera även i Finland, Island, Färöarna och flera utomnordiska länder. Det går också att koppla samman X-Road-implementationer mellan länder. Sedan 2018 har Estland och Finland kopplat samman sina X-Road-implementationer för att kunna utbyta data över landsgränserna.<sup>31</sup>

Finland och Estland har även tillsammans grundat Nordiska institutet för interoperabilitetslösningar (NIIS) genom ett samarbetsavtal mellan ländernas regeringar. Institutets uppdrag är att utveckla e-förvaltningslösningar, som utgår från X-Road. NIIS ansvarar för utvecklingen av X-Road-kärnan och ger stöd till sina medlemmar. NIIS är både en nätverks- och samarbetsplattform och ansvarar för it-utveckling i medlemmarnas gemensamma intresse. Institutet fokuserar på praktiskt samarbete, erfarenhetsutbyte och främjande av innovation. Institutets verksamhetsmodell kan sägas vara något helt unikt i världen. Sedan 2021 är även Island medlem i NIIS.<sup>32</sup> Vår bedömning är att förutsättningarna för att införa X-road inte handlade så mycket om teknik utan mer om ledning och styrning, lagstiftning, finansiering och utbildning.

---

<sup>30</sup> Introduktion till X-Road (del 1), Myndigheten för informationssystem, Estland, den 8 augusti 2016, Källkoder som släppts till centrala komponenter i X-Road som används av Estland och Finland”, Befolkningsregistercentralen Finland, den 3 oktober 2016.

<sup>31</sup> ”Finlands och Estlands informationslager anslöt sig till varandra den 7 februari”. Befolkningsregistercentralen Finland och Petteri Kivimäki MyData 2018 Talarens profiler, Helsingfors, Finland, Nd.

<sup>32</sup> Nordiska institutet för interoperabilitetslösningar (NIIS), [www.niis.org](http://www.niis.org).



## 8.6 Internationella jämförelser

### Digital förvaltning

I OECD:s senaste mätning över digital förvaltning placerar sig Sverige under OECD:s genomsnitt.<sup>33</sup> Mätningen avser de grundläggande förmågorna i digital förvaltning: digitalt som utgångspunkt, datadriven offentlig förvaltning, förvaltning som plattform, öppenhet som utgångspunkt, användardrivenhet och proaktivitet.<sup>34</sup> Särskilt i fråga om öppenhet har Sverige bottenresultat i mätningen och OECD konstaterar att det finns stort utrymme för förbättring. Även i fråga om proaktivitet har Sverige enligt OECD stor förbättringspotential. I fråga om datadriven offentlig förvaltning konstaterar OECD också att Sverige behöver skapa ett holistiskt, strategiskt angreppssätt i fråga om datadelning, särskilt i fråga om bl.a. infrastruktur för datadelning och standarder som möjliggör för offentliga aktörer att använda data på effektivt och strategiskt vis.

I EU-kommissionens årliga undersökning eGovernment Benchmark mäts olika indikatorer för e-förvaltning i europeiska länder utifrån en rad olika indikatorer: användarvänlighet<sup>35</sup>, transparens, nyckelförmågor<sup>36</sup> och gränsöverskridande tjänster. Länderna mäts bl.a. utifrån onlinetillgänglighet, transparens i utformning av tjänster och hantering av personuppgifter, och användning av eID och digital post. Sverige hamnar i jämförelse med andra länder på plats 16, men har en högre poäng än genomsnittlandet.<sup>37</sup> Sverige ligger dock sämst till av samtliga nordiska länder enligt undersökningen.

Myndigheten för digital förvaltning, Digg, har med anledning av kommissionens mätning konstaterat att ett skäl till att Sverige halkar efter i fråga om digitalisering av den offentliga förvaltningen är att den svenska förvaltningen var tidig med att digitalisera sina tjänster, men att digitaliseringen skedde separat hos respektive aktör. Förväntningarna på digitaliseringen har under åren skiftat och i dag är utmaningen enligt Digg att få olika aktörers tjänster att fungera sömlöst tillsammans.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> OECD, *Digital government index*, 2020.

<sup>34</sup> Vår översättning av begreppen digital by design, data driven public sector, government as a platform, open by default, user-driven, proativeness.

<sup>35</sup> Vår översättning av "user centricity".

<sup>36</sup> Vår översättning av "key enablers".

<sup>37</sup> Europeiska kommissionen, *eGovernment Benchmark 2023 Factsheets*. Framtagen av Capgemini, Sogeti, IDC och Politecnico di Milano på uppdrag av kommissionen.

<sup>38</sup> Myndigheten för digital förvaltning, *Delad bild av Sverige i nya internationella mätningar*, 6 november 2023, <https://www.digg.se/om-oss/nyheter/nyheter/2023-11-06-delad-bild-av-sverige-i-nya-internationella-matningar> (hämtad 2023-11-17).

## Tillgängliggörande av data för vidareutnyttjande

Utredningen har tagit del av olika studier och rapporter som har undersökt bl.a. tillgängliggörandet av öppna data och interoperabilitet i olika länder, t.ex. OECD:s index för öppna data, användbara och vidareutnyttjande (OURdata), 2019.<sup>39</sup> Det är dock svårt att dra några säkra slutsatser om hur väl just interoperabiliteten fungerar i de olika länderna utifrån dessa dokument. Vi kan dock konstatera att Norge, Danmark och Finland placerar sig högre än Sverige. Sammantaget i OURdata 2019 placerar sig Norge högst (15) av de nordiska länderna och ligger också högre än OECD-genomsnittet. Därefter kommer Danmark (27), Finland (28) och Sverige (31). Norge placerar sig framför allt mycket högt på tillgängliggörande, tillgänglighet, åtkomst (availability and accessibility) men lägre på statligt stöd för återanvändning av data. OURdata 2017 och 2019 var också en av anledningarna till att NIF bildades i Norge (2018) och att departementet utfärdade riktlinjer med stöd och rekommendationer (2020).

## 8.7 Slutsatser

Sammantaget kan vi konstatera att det varierar hur de nordiska länderna har hanterat anpassningen till bl.a. EIF och hur arbetet med styrning av interoperabilitet vid datadelning i övrigt har organiserats och bedrivits – både när det gäller bindande styrning och sådan som inte är bindande. I Finland har t.ex. lagstiftning och en organisationsstruktur med en tydlig ansvarsfördelning mellan olika centrala aktörer (departement och myndigheter) varit framgångsrikt. Danmark och Norge har valt att utveckla en digital infrastruktur utifrån användarnas behov med nationella tjänster, plattformar, samverkansstrukturer, samt har huvudsakligen arbetat med icke bindande styrning i form av t.ex. riktlinjer och rekommendationer, stöd (vägledning), avtal och överenskommelser. Gemensamt för alla länderna är den politiska viljan och den starka kopplingen till finansiering. Finland har utifrån EU:s arbete med bl.a. EIF arbetat aktivt med att skapa förutsättningar för interoperabilitet vid datadelning i drygt tio år. Även

---

<sup>39</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2022>, <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/policy-paper-ourdata-index-2019.htm> (hämtade 2023-05-03).

Frankrike har lagreglerat interoperabilitet för den offentliga förvaltningen utifrån ett interoperabilitetsramverk.

Informationshanteringslagen i Finland, som är en implementering av EIF, skapar förutsättningar för styrning av hela den offentliga förvaltningen. Vid förändringarna av lagstiftningen 2020 tydliggjordes styrningsfunktionerna och kraven på organisationer i offentlig förvaltning. Informationshanteringsnämndens mandat och ansvar utökades genom att nämnden blev en egen myndighet. Enligt utredningens samtal med Finansministeriet ledde dessa förändringar till att arbetet med interoperabilitet blev tydligare och bättre. Nuvarande beslutsprocess är även mer transparent än den tidigare. Informationshanteringslagen – med dess olika krav på t.ex. användande av interoperabilitetslösningar tillsammans med konsekvensbedömningarna som är knutna till finansiering – och Informationshanteringsnämnden är de viktigaste delarna för att skapa interoperabilitet vid datadelning i Finland enligt Finansministeriets uppfattning. Informationshanteringsnämnden får utvärdera hur myndigheter tillämpar informationshanteringslagen, vilket gör att förbättringar kan göras kontinuerligt.

Genom att Finansministeriet har det övergripande ansvaret för interoperabiliteten, och andra departement har ansvar för sina respektive områden, har det skapats en tydlighet i Finland. Finansministeriet får även fatta vissa bindande beslut som riktar sig till statliga myndigheter, t.ex. avseende användning av vissa beskrivningar av information (metadata), när myndigheter erbjuder tjänster eller utbyter information. Den möjligheten har ministeriet dock ännu inte använt, men kan enligt uppgift komma att göra det framöver. Eftersom myndigheterna inte alltid följer nämndens rekommendationer är bedömningen att det finns ett behov av en starkare styrning.

Utredningens bedömning är att de viktigaste delarna i Finlands system för att skapa interoperabilitet är den tydliga nationella styrningen i form av lagstiftning med krav på offentliga aktörer att använda gemensamma interoperabilitetslösningar såsom nationella tekniska gränssnitt (API:er) och informationsmodellen (Tietomallit) samt krav på att göra konsekvensbedömningar med en tydlig koppling till finansiering. Av stor betydelse är även inrättandet av Informationshanteringsnämnden. Vidare finns en organisation med en tydlig ansvarsfördelning, t.ex. mellan ministerierna och Informationshanteringsnämnden.

Lagstiftningen i Finland togs fram tidigt mot bakgrund av EU:s ramverk. Systemet för att skapa interoperabilitet har därmed funnits under många år och även förbättrats, bl.a. genom att Informationshanteringsnämnden gjorts till en fristående myndighet. Finland har hittills haft fokus på styrning på nationell (förvaltningsgemensam) nivå, och centralt har inga särskilda lösningar för olika sektorer eller områden har skapats. Vidare utgör informationshanteringskartan, interoperabilitetsplattformen och informationsmodellen viktiga delar i det som utredningen uppfattar som ett tydligt och genomtänkt system för att skapa interoperabilitet för samtliga lager av interoperabilitet. En viktig hörnsten i arkitekturen är Informationshanteringskartan. Informationshanteringskartan och Interoperabilitetsplattformen kan jämföras med Dataportalen i Sverige. Plattformen i Finland innehåller dock mer stöd och kartan innehåller mer information än Dataportalen, t.ex. avseende ändamål och datainnehåll. Tillgången till färdiga koder och datamodeller vid systemutveckling är kostnadseffektivt och förbättrar kompatibiliteten mellan de olika aktörernas system. Att alla aktörer använder enhetliga begrepp underlättar tjänsteplaneringen och förståelsen. Genom att ordlistor, koder och datamodeller som tidigare skapats i plattformen används i så hög grad som möjligt, behöver inte varje organisation själv definiera innehållet i begreppen och den information som är kopplad till detta. Utredningens bedömning är att användningen av verktygen med enhetliga begrepp underlättar begripligheten, förbättrar den semantiska interoperabiliteten och är kostnadseffektiv.

Mot bakgrund av bl.a. samtal med departement och myndigheter i Finland så är utredningens bedömning att det även tidigt funnits och fortfarande finns en tydlig politisk viljeinriktning för att skapa interoperabilitet. Den nationella finansieringen av implementering och förvaltning har också varit av stor betydelse. Sammantaget har det lett till att myndigheter, invånare, företag och leverantörer har tillit till systemet och lösningarna. Exakt hur stor effekt den nya informationshanteringslagen har fått har dock inte utvärderats helt än i Finland men Finansministeriets bedömning är att interoperabiliteten är god, även om man anser att det finns vissa förbättringsområden.

Norge och Danmark har sedan länge centrala digitaliseringsfunktioner på plats. Utredningens bedömning är att viktiga faktorer för att skapa interoperabilitet i Norge har varit att etablera en nationell digital infrastruktur, ett ramverk med stöd och arkitekturprinciper

och att en myndighet gjorts ansvarig för arbetet med digitalisering och interoperabilitet. Den norska regeringens rundskrivelse och riktlinjer är också centrala. I Sverige har arbetet med interoperabilitet byggts på frivillighet och i den mån det har funnits nationella lösningar har offentlig förvaltning kunnat välja att avstå från dem. Dataportalen är ett exempel på det, där uppladdningen av öppna data från statliga myndigheter inte alltid görs.

En viktig faktor i Danmark är enligt utredningens bedömning att det skapats en nationell digital infrastruktur och att Digitaliseringsstyrelsen har varit placerad under Finansministeriet (i dag under det nybildade Digitaliserings- och Ligestillingsministeriet) vilket gör att frågorna får ett större ekonomiskt fokus. Exempelvis ges stöd till ett särskilt it-råd som gör riskbedömningar av stora digitaliseringsprojekt och bereder underlag för nya initiativ som en del av Finansdepartementets budgetprocess. Målsättningen är att investeringarna ska betala sig själva över tid. Kommunernas insatser för interoperabilitet knyts i viss mån även till det danska systemet för statlig finansiering av kommunerna, dvs. att det finns ett tydligt ekonomiskt inslag i kommunernas incitament för att utveckla interoperabiliteten.

Ytterligare en slutsats vi kan dra är att detaljerade bestämmelser och detaljerad vägledning ges av myndigheter eller nämnder i de nordiska länderna. Detaljerna fastställs inte i lag. Vi kan vidare konstatera att de detaljerade bestämmelserna eller rekommendationerna i de nordiska länderna har mycket gemensamt.

Genom X-Road kan data utbytas mellan offentliga och privata organisationer på ett standardiserat och säkert sätt. När Estland skapade den första versionen av X-Road hade digitaliseringen i andra i europeiska länder mycket längre än i Estland. Estland hade på så sätt andra förutsättningar att bygga nytt och rätt från början, jämfört med länder som utvecklat sina system tidigare och successivt. Därigenom har Estland vid utvecklingen av X-Road kunnat skapa ett väl genomtänkt och interoperabelt system med ny teknik. Utredningen har inte sett det möjligt att i Sverige göra på samma sätt i dag då det skulle innebära ett alltför stort omtag med stora kostnader för offentlig förvaltning.

## 9 Utredningens förslag

### 9.1 Det krävs mer och tydligare styrning av interoperabilitet

Det finns hinder för datadelning utifrån samtliga lager av interoperabilitet, dvs. utifrån de rättsliga, organisatoriska, tekniska och semantiska lagren, vilket vi har redogjort för i kapitel 4. Data utbyts ofta manuellt genom överföring av filer, vilket är tidsödande, i stället för att utbytas automatiserat. Den offentliga förvaltningen behöver ofta utveckla, utforma eller upphandla egna lösningar eller samverka på olika sätt när data ska delas. För att etablera nya former av datadelning inom offentlig förvaltning krävs inledningsvis ett kostsamt och tidsödande arbete. Vid akuta behov av datadelning finns det sällan befintliga eller vedertagna sätt att dela data på som kan användas. Detta är onödigt dyrt och ineffektivt och kan utgöra ett hinder för Sverige i hanteringen av kommande kriser och komplexa samhällsproblem. Brister i interoperabilitet innebär också hinder för den offentliga förvaltningen att utföra sin kärnverksamhet på ett kostnadseffektivt sätt.

Det tydligaste skälet till de brister som vi har identifierat är avsaknaden av styrning av interoperabilitet, vilket resulterat i att varje myndighet eller aktör själv bestämmer över sin egen tekniska utveckling med resultatet att utvecklingen inte sker på ett likformigt eller standardiserat vis. Den direkta styrning som finns i Sverige i dagsläget är begränsad i sin omfattning och sker primärt sektorsvis, inte gemensamt för hela offentlig förvaltning. Vad gäller statliga myndigheter har regeringen möjlighet att styra mot åtgärder som gagnar interoperabiliteten, men har bara utnyttjat dessa mycket försiktigt. När det kommer till kommuner och regioner har regeringen i dag inga möjligheter att styra mot åtgärder som uttryckligen och direkt gynnar interoperabiliteten. Behovet av en sammanhållen och likartad styrning har vid vår utredning och analys visat sig vara särskilt stort

inom och mellan kommuner och regioner. Bristande styrning och samordning på alla administrativa nivåer och mellan sektorer orsakar bristande interoperabilitet inom EU, enligt konsekvensanalysen till EU:s interoperabilitetsförordning.<sup>1</sup> Vi kan även konstatera att Sverige i förhållande till andra europeiska länder, inbegripet de nordiska grannländerna, ligger efter i utvecklingen av styrningen av datadelning och interoperabilitet, vilket vi har redogjort för i kapitel 8.

Vår slutsats är därför att det krävs mer och tydligare styrning av interoperabilitet vid datadelning. Sådan styrning behöver möjliggöra för offentlig förvaltning att dela data. Styrningen måste enligt vår uppfattning avse gemensamma krav som ska efterlevas vid datadelning och som därmed standardiserar hur den offentliga förvaltningen delar data och skapar interoperabilitet vid datadelning.

Syftet med att datadelningen inom och med den offentliga förvaltningen ska bli interoperabel är dock inte själva interoperabiliteten i sig. En förbättrad interoperabilitet vid datadelning är i stället en absolut nödvändig förutsättning för att kunna dela data på ett effektivt sätt. Som vi har beskrivit i kapitel 2 så omfattar våra förslag inte några skyldigheter för den offentliga förvaltningen att dela data eller försörja samhället med information. Däremot är styrning av interoperabilitet en förutsättning för att en effektivare datadelning ska uppnås och även för att delning och användning av data ska öka över tid. Den tekniska utvecklingen kommer visserligen att leda till att den offentliga förvaltningen fortsatt digitaliserar sina verksamheter, men i avsaknad av styrning kommer den alltför låga nivån av interoperabilitet att bestå eller bli ännu sämre.

Vi har i kapitel 4 angett vad vi ser som några av de viktigaste syftena med interoperabel datadelning. Det rör sig om offentlig förvaltnings förmåga att möta kommande kriser, att hantera komplexa samhällsutmaningar som kräver sektorsöverskridande datadelning, att effektivisera och förenkla medborgarnas möte med den offentliga förvaltningen, att effektivisera kärnverksamheterna inom offentlig förvaltning, att möjliggöra en kunskapsbaserad förvaltning, att möjliggöra ett ökat vidareutnyttjande av data från den offentliga förvaltningen, och att uppnå regeringens uppsatta mål för digitaliseringen. Genom mer, tydligare och sammanhållen styrning av den offentliga förvaltningens datadelning i syfte att den ska bli interoperabel så kan dessa mål realiseras. Interoperabilitet kan också bidra till tillit mellan myndigheter

---

<sup>1</sup> Europeiska kommissionen, *Impact Assessment Report* (SWD[2022] 721 final).

och andra aktörer i offentlig förvaltning, bl.a. genom ett koordinerat arbetssätt och koordinerade skydds nivåer. Interoperabilitet vid datadelning kan därmed även leda till en höjd informationssäkerhet och ett bättre skydd av Sveriges säkerhet.

## 9.2 En reform för att uppnå interoperabilitet vid datadelning

Vi föreslår en reform som syftar till att den datadelning som sker inom och med offentlig förvaltning ska bli interoperabel. I detta avsnitt presenterar vi övergripande våra förslag. I resterande del av detta kapitel presenterar vi varje förslag med tillhörande motiveringar.

Den lag som vi föreslår reglerar en skyldighet för den offentliga förvaltningen att använda *nationella interoperabilitetslösningar*. Lösningarna kan avse exempelvis standarder, specifikationer och andra liknande lösningar eller krav som ska tillämpas vid datadelning. De interoperabilitetslösningar som den offentliga förvaltningen ska tillämpa ska meddelas genom myndighetsföreskrifter.

En myndighet, Myndigheten för digital förvaltning (Digg), ska ansvara för att ta fram lösningarna och får föreskriva om dem. Digg kan också välja att rekommendera nationella interoperabilitetslösningar, som inte blir tvingande att använda.

De nationella interoperabilitetslösningarna ska tas fram i samarbete mellan myndigheter och andra aktörer, exempelvis privata aktörer. Att de tas fram i samarbete möjliggör att de lösningar som tas fram möter de behov som finns, och att de utformas på ändamålsenliga sätt och blir möjliga att använda.

Användningen av de nationella interoperabilitetslösningarna ska följas upp av Digg, i syfte bl.a. att säkerställa att de krav som ställs skapar avsedda nyttor.

Digg ska vara behörig myndighet för EU:s kommande interoperabilitetsförordning. På så vis kan Digg ta till vara det europeiska arbetet med interoperabilitet och säkerställa att det svenska arbetet med interoperabilitet utvecklas i linje med det europeiska.



### 9.3 Politiskt mål: Den offentliga förvaltningen ska vara fullt interoperabel

**Utredningens bedömning:** Det bör vara ett politiskt mål att offentlig förvaltnings mest angelägna datadelning ska vara fullt interoperabel senast år 2030.

#### Skälen för utredningens bedömning

Det har under utredningens arbete framkommit att de politiska ambitionerna uppfattas som otydliga när det kommer till interoperabilitet. Hur väl Sverige ska lyckas uppnå det övergripande målet att vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter, målen för digitaliseringspolitiken och det förvaltningspolitiska målet är avhängigt av att den offentliga förvaltningen blir interoperabel. Inget av dessa mål nämner emellertid interoperabilitet. De styrningsåtgärder som hittills har vidtagits av regeringen, såsom regeringsuppdragen som resulterat i Ena-samarbetet, har inte heller utgått från en uttalad ambition att förvaltningen ska bli interoperabel.

Det finns initiativ som syftar till att underlätta datadelning, exempelvis för hälso- och sjukvården. Dessa initiativ syftar primärt till att underlätta datadelning inom det aktuella området eller den aktuella sektorn. Men det framstår som otydligt vilka de politiska ambitionerna är för förvaltningen som helhet när det kommer till interoperabilitet. I andra länder, såsom Finland, Danmark, Norge och Frankrike är ambitionerna tydligare (se kapitel 8).

Interoperabilitet vid datadelning är en viktig förutsättning för att lyckas med samhällets digitalisering. En interoperabel offentlig förvaltning kan bättre möta medborgarnas behov. Det behövs därför ett tydligt politiskt mål för digitaliseringspolitiken genom beslut från riksdagen om att den offentliga förvaltningen ska vara interoperabel. Vi bedömer att myndigheterna inte uppfattar att de har krav på sig att verka för interoperabilitet, särskilt inte förvaltningsgemensam interoperabilitet. Om nyttorna med datadelning och interoperabilitet ska kunna realiseras fullt ut behöver även politiken arbeta utifrån ett mål att förvaltningen ska vara interoperabel. Vår bedömning är att regeringen bör föreslå att riksdagen beslutar om ett nytt mål för digitaliseringspolitiken.

Ett mål bör vara mätbart. Vi konstaterar i kapitel 4 att det är svårt att mäta interoperabilitet. Ett politiskt mål att förvaltningen ska vara interoperabel kan alltså vara förenat med en risk att det blir svårt att mäta. Ett konkret sätt att mäta interoperabilitet är dock att mäta i vilken omfattning den offentliga förvaltningen använder nationella interoperabilitetslösningar och andra interoperabilitetslösningar för olika sektorer.

Eftersom det hittills har saknats interoperabilitetsstyrning för hela den offentliga förvaltningen kommer det att ta tid för förvaltningen att bli fullt interoperabel. Det är dock viktigt att ett uttalat mål kommer på plats. Tidsgränsen bör dessutom stimulera att arbetet kommer igång. Vi föreslår därför att målet bör avgränsas till sådan datadelning som är mest angelägen. Det kan avse exempelvis sådan data som behöver kunna delas för att underlätta hantering av angelägna samhällsutmaningar eller för att utveckla viktiga tjänster som tillhandahålls till medborgare.

## 9.4 En ny lag för att styra den offentliga förvaltningens interoperabilitet

<b>Utredningens förslag:</b> Styrning för att uppnå interoperabilitet vid datadelning ska samlas i en ny lag.
---

### Skälen för utredningens förslag

Vi har kunnat konstatera att det saknas nationell styrning som gäller för hela offentlig förvaltning i syfte att data som delas ska vara interoperabel eller att den ska delas på ett interoperabelt sätt. Styrningen av den offentliga förvaltningen när den delar data är i dag ytterst begränsad och sker i många fall genom rekommendationer som är frivilliga att följa eller genom tidsbegränsade regeringsuppdrag (se kapitel 6). Dessa iakttagelser har även gjorts av Statskontoret som i en rapport år 2018 konstaterade att aktörer inom förvaltningen upplever svaga incitament för att dela öppna data och att myndigheterna upplever att den egna vinsten av detta arbete är liten.<sup>2</sup> Dagens nivå av förvaltningsgemensam interoperabilitet är inte tillräcklig för att

---

<sup>2</sup> Statskontoret, *Hinder för att använda myndigheternas öppna data* (2018:6), s. 44–45.

realisera datadelningens nyttor eller för att uppnå EU:s eller Sveriges mål för offentlig förvaltnings digitalisering.<sup>3</sup> Förutsättningarna för att styra förvaltningen mot interoperabilitet vid datadelning behöver därför bli mycket bättre. Det behövs enligt vår bedömning möjligheter att styra den offentliga förvaltningen genom tvingande bestämmelser i syfte att skapa förvaltningsgemensam interoperabilitet så att datadelningen blir mer effektiv och nyttorna med den kan uppnås. Det kommer även att behövas mer styrning för att efterleva EU-lagstiftning.

## En ny lag behövs

Utredningens uppdrag omfattar datadelning inom den offentliga förvaltningen och från förvaltningen till externa aktörer. Enligt definitionen i den lag som vi föreslår ingår statliga myndigheter, kommuner, kommunalförbund, regioner och kommunala bolag i den offentliga förvaltningen. Enligt regeringsformen ska föreskrifter som avser kommunernas befogenheter och deras åligganden meddelas genom lag och det krävs därmed bemyndigande i lag för att regeringen ska få besluta om åligganden för kommunerna och regionerna (se kapitel 5). De bestämmelser om styrning av interoperabilitet som vi ser som nödvändiga behöver således anges i lag för att kunna omfatta hela den offentliga förvaltningen.

Utredningen har övervägt att placera de bestämmelser vi anser är nödvändiga i redan existerande författningar. Lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data (öppna datalagen) syftar till att främja den offentliga sektorns tillgängliggörande av data för vidareutnyttjande, särskilt i form av öppna data.<sup>4</sup> Lagen genomför EU:s s.k. öppna data-direktiv.<sup>5</sup> Lagen ska tillämpas av bl.a. myndigheter<sup>6</sup> och bestämmelserna aktualiseras när en myndighet ska tillgängliggöra data för vidareutnyttjande. Lagen omfattar emellertid inte de uppgiftsutbyten som förekommer mellan myndigheter.<sup>7</sup> Det innebär att lagen inte omfattar stora delar av den datadelning som vi anser

<sup>3</sup> Se bl.a. EU:s digitala mål som rör den offentliga förvaltningen, artikel 4 i Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2022/2481 av den 14 december 2022 om inrättande av policyprogrammet för det digitala decenniet 2030.

<sup>4</sup> 1 kap. 1 § öppna datalagen.

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (omarbetning).

<sup>6</sup> 1 kap. 5 § första stycket första punkten öppna datalagen.

<sup>7</sup> 1 kap. 8 § andra stycket första punkten öppna datalagen, se också prop. 2021/22:225 s. 30.

behöver regleras. Lagen är därför inte lämplig att använda för att införa de nya bestämmelser som det är frågan om här.

Även kravställning vid upphandling är en viktig komponent i att öka interoperabiliteten eftersom många system som hanterar och delar data upphandlas. Interoperabilitet bör självklart beaktas vid upphandling. Emellertid sker också egenutveckling av system och tjänster inom den offentliga förvaltningen. Därför skulle det inte räcka att införa interoperabilitetskrav i det regelverk som styr upphandlingar.

Utredningen har även övervägt om bestämmelser om interoperabilitet skulle kunna placeras i förvaltningslagen (2017:900). Interoperabilitet kommer att vara så central för den offentliga förvaltningens fortsatta tekniska utveckling att det går att argumentera för att krav på interoperabilitet ska ses som en av grunderna för god förvaltning. Bestämmelser om interoperabilitet skulle i sådana fall kunna införas i förvaltningslagen. De bestämmelser som vi anser nödvändiga är dock delvis av teknisk art och kräver anslutande förordning och myndighetsföreskrifter för att kunna tillämpas fullt ut. Sådana bestämmelser framstår därmed som främmande i förhållande till förvaltningslagens övriga bestämmelser. Förvaltningslagen styr inte heller alla delar av kommuner och regioner m.fl. Vi bedömer därför att det inte är lämpligt att införa de nya bestämmelserna i förvaltningslagen.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att en ny lag ska införas. Det namn vi föreslår är lagen om den offentliga förvaltningens interoperabilitet.

#### 9.4.1 Lagen ska tillämpas av offentlig förvaltning

**Utredningens förslag:** Statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala bolag ska tillämpa den föreslagna lagen.

#### Skälen för utredningens förslag

Det framgår av utredningens direktiv att vi ska analysera och föreslå styrning av interoperabilitet vid datadelning inom offentlig förvaltning och från offentlig förvaltning till externa aktörer. Begreppet

offentlig förvaltning och vilka organisationer som enligt vår definition omfattas av begreppet diskuteras i kapitel 2.

Det delas redan stora mängder data mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala bolag. Likaså delar dessa data till andra aktörer, såsom företag. Genom ökad interoperabilitet kan stora nyttor för individ och samhälle uppnås, bl.a. i form av effektivitetsvinster och bättre service till enskilda. Det kan även bidra till en högre datakvalitet, tillgänglighet och innovation. Nyttan av att använda interoperabilitetslösningar ökar ju fler som använder dem, vilket brukar beskrivas som nätverkseffekt. Om endast en part använder en interoperabilitetslösning uppnås inte interoperabilitet, men ju fler som använder samma lösning, desto fler kan datadelning ske till. Detta är ett skäl till att styrningen av användning av interoperabilitetslösningar bör omfatta en så bred krets av myndigheter och andra aktörer som möjligt. Ett annat skäl är att vi bedömer att behoven av att kunna dela data inom och med den offentliga förvaltningen kommer att öka över tid eftersom datadelning kommer att vara en förutsättning för att kunna bedriva kärnverksamhet effektivt.

Om endast delar av förvaltningen skulle omfattas, exempelvis endast statliga myndigheter, finns en risk att förutsättningarna för att realisera nyttorna försämras. Kommuner har exempelvis uppgiftsskyldigheter till flera statliga myndigheter. Kommuner ägnar sig i dag åt tidskrävande administrativt arbete när statliga myndigheter begär in uppgifter, som kommunerna är skyldiga att lämna enligt författning, på olika sätt, i olika format eller i olika typer av e-tjänster. Kommuner och regioner behöver dessutom tillhandahålla data och ta del av data från olika myndigheter och andra aktörer inom ramen för sina välfärdsuppdrag. Genom att inkludera såväl statliga myndigheter som kommuner, regioner, kommunförbund och kommunala bolag förbättras förutsättningarna för en mer sammanhållen, effektiv och säker förvaltning.

Möjligheterna för kommuner och regioner att själva välja hur de organiserar sin verksamhet har lett till att den i vissa fall bedrivs av en nämnd och i andra fall av kommunala bolag eller privata företag. De kan också bilda kommunalförbund. När det gäller behovet av att öka den offentliga förvaltningens interoperabilitet vid datadelning ska kommunernas val av organisation inte spela någon roll. För att kunna uppnå interoperabilitet inom hela den offentliga förvaltningen

ska organisationsneutralitet tillämpas. Att välja att inrätta kommunala bolag eller kommunalförbund för att undgå kravet på att tillämpa nationella interoperabilitetslösningar ska inte vara möjligt. Lösningarna syftar till att förbättra interoperabiliteten för all verksamhet inom den offentliga förvaltningen, oavsett i vilken form den bedrivs. Kommunala bolag och kommunalförbund ska därför omfattas av den lag som vi föreslår och därmed av kravet på att tillämpa de nationella interoperabilitetslösningar som kommer att meddelas genom föreskrifter. Med kommunalförbund förstås här sådana förbund som avses i 3 kap. 8 § kommunallagen (2017:725). Med kommunala bolag avses aktiebolag och handelsbolag där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Definitionen är densamma som i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Av andra stycket samma paragraf framgår att kommuner och regioner ska anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,
2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller
3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Av 2 kap. tredje stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen framgår att det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen (TF) om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också gälla också handlingar hos dessa bolag. Kommunala bolag som tillämpar tryckfrihetsförordningen vad gäller rätten att ta del av allmänna handlingar omfattas således av våra förslag. Bestämmelsen har funnits länge<sup>8</sup> och bolagen har därför under lång tid tillämpat tryckfrihetsförordningens bestämmelser. De bolag som tillämpar bestämmelserna omfattas också av våra förslag.

Enligt 2 kap. 3 § TF ska även ekonomiska föreningar och stiftelser av där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande

---

<sup>8</sup> Motsvarande bestämmelse fanns i 1 kap. 9 § i den tidigare sekretesslagen (1980:100), som upphävdes genom den nu gällande lagen.

inflytande tillämpa lagens bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. Vi har emellertid inte funnit skäl för att ekonomiska föreningar och stiftelser ska omfattas av den lag vi föreslår.

I våra utredningsdirektiv ingår inte privata företag (se mer nedan). Dessa omfattas därmed inte av kravet på att tillämpa nationella interoperabilitetslösningar. Den offentliga förvaltningen ska dock ställa krav på att de används när den genomför upphandlingar.

Kommissionens förslag till interoperabilitetsförordning<sup>9</sup> ska tillämpas av offentliga myndigheter. Definitionen av offentliga myndigheter är densamma som i öppna datadirektivet.<sup>10</sup> Offentliga myndigheter definieras i direktivet som statliga, regionala eller lokala myndigheter och offentligrättsliga organ eller sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller av ett eller flera sådana offentligrättsliga organ. För att ett organ ska vara ett offentligrättsligt organ ska det särskilt ha inrättats för att tillgodose behov av allmänt intresse, som inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Det ska vara en juridisk person och, något förenklat, vara finansierat av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ, alternativt att hälften av ledamöterna i organisationens styrelse eller motsvarande ledningsorgan utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra offentligrättsliga organ. Den definition av offentlig förvaltning som vi föreslår omfattar många av de myndigheter och andra aktörer som omfattas av kommissionens förslag.

### Privata aktörer omfattas inte av förslaget

Det har under vårt utrednings- och analysarbete framförts att även privata aktörer borde omfattas av en kommande styrning av interoperabiliteten. Här nämns framför allt privata aktörer som utför samma tjänster åt kommuner och regioner, som kommuner och regioner annars utför själva, eller privata aktörer som omfattas av samma lagstiftning som kommuner och regioner, t.ex. privata vårdgivare som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen och skolor med privata huvud-

---

<sup>9</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa) (COM[2022] 720 final).

<sup>10</sup> Artikel 2.4 i förslaget till interoperabilitetsförordning som hänvisar till artikel 2.1 i öppna datadirektivet.

män. I vissa sektorer kan de som agerar i sektorn utgöras av en blandning av myndigheter, offentligt finansierade privata aktörer och privata aktörer utan offentlig finansiering. Data kan behöva delas mellan alla aktörer inom en sektor, oavsett om det är privaträttsliga eller offentligrättsliga subjekt.

Vår bedömning är att det i framtiden även kommer att behövas styrning av interoperabiliteten inom sektorer (se avsnitt 9.9). Privata aktörer i en sektor kommer förmodat att omfattas av den styrning som avser den aktuella sektorn. De kommer dock inte omfattas av våra förslag, dvs. den förvaltningsgemensamma styrningen. Det är dock viktigt att styrningen inom en sektor beaktar den styrning som finns på förvaltningsgemensam nivå, bl.a. i syfte att förbättra interoperabiliteten mellan sektorer. Den förvaltningsgemensamma styrningen förväntas därför på sikt få effekt även inom sektorer och för alla de aktörer som agerar där, oavsett om de är offentliga eller privata. Det kommer dessutom vara möjligt för privata aktörer att frivilligt tillämpa de nationella interoperabilitetslösningarna.

I den mån privata aktörers tjänster eller produkter upphandlas av myndigheter eller andra aktörer inom den offentliga förvaltningen kommer de att påverkas av våra förslag eftersom kraven i upphandlingarna ska utgå från den förvaltningsgemensamma styrningen.

#### 9.4.2 Lagens avgränsning mot andra författningar

**Utredningens förslag:** Den föreslagna lagen ska inte påverka tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning som ger någon rätt att få tillgång till data, eller som begränsar en sådan rätt.

Lagen påverkar inte heller tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning om skyddet av personuppgifter.

#### Skälen för utredningens förslag

Den offentliga förvaltningens skyldigheter och möjligheter att dela data regleras i olika författningar. Den lag som vi föreslår ska inte påverka de rättsliga förutsättningarna för att tillhandahålla eller ta del av data. Vi föreslår därför att det i lagen införs en bestämmelse som



reglerar förhållandet mellan den lag som vi föreslår och andra författningar som reglerar förutsättningarna för att få tillgång till data, eller som begränsar en sådan rätt. Den bestämmelse som vi föreslår är likalydande med bestämmelsen i 1 kap. 2 § öppna datalagen.

Med bestämmelser som ger någon rätt att få tillgång till data avses exempelvis författningar som reglerar myndigheters tillhandahållande av uppgifter ur register. Bestämmelsen förtydligar att bedömningen av huruvida det föreligger en möjlighet att dela data ska göras utifrån annan lagstiftning än den lag som vi föreslår. Denna lag medför således ingen skyldighet att tillhandahålla allmänna handlingar eller uppgifter ur allmänna handlingar i digitalt format. Den utgör därmed inte ett sådant undantag från utskriftsregeln som avses i tryckfrihetsförordningen.<sup>11</sup>

Med bestämmelser som begränsar sådan rätt avses huvudsakligen bestämmelser om sekretess för uppgifter som gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som kan begränsa möjligheten att dela data.

Genom bestämmelsens andra stycke förtydligas att dataskyddsförordningen och anslutande nationell reglering ska ha företräde framför den lag som vi föreslår, och att all datadelning ska ske i förenlighet med dessa författningar.

## Lagen medför ingen skyldighet att dela data i digitala format

Den lag som vi föreslår innebär ingen skyldighet för den offentliga förvaltningen att ge tillgång till information. På samma sätt reglerar lagen inte heller någon skyldighet för offentlig förvaltning att dela information i digitala format. Lagen medför inte heller någon skyldighet för offentlig förvaltning att föra över sådana uppgifter som finns i fysiska handlingar till digital form.

Mot bakgrund av vår utredning och analys anser vi dock att det är en fördel att offentlig förvaltning delar information i digitala format. Det ligger emellertid utanför vårt uppdrag att reglera att allt informations- eller uppgiftsutbyte som sker ska ske digitalt. Vår utredning har visat att uppgiftsutbyte i väldigt stor utsträckning ändå sker digitalt. Vi bedömer därför att interoperabiliteten vid datadelning kan

---

<sup>11</sup> 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen.

åstadkommas även utan att det finns en skyldighet att dela information i digitala format.

### **Lagens krav ska i vissa fall tillämpas när data tillgängliggörs för vidareutnyttjande**

Den lag som vi föreslår reglerar offentlig förvaltnings datadelning. Öppna datalagen reglerar när data tillgängliggörs för vidareutnyttjande, dvs. när data tillgängliggörs av den offentliga sektorn i syfte att data ska kunna bearbetas för valfritt ändamål.

Eftersom den lag som vi föreslår reglerar bl.a. tillhandahållande av data, oaktat för vilket syfte sådant tillhandahållande sker, kan den sägas bilda huvudregel i förhållande till öppna datalagen på så vis att den lag som vi föreslår ska tillämpas på tillhandahållande av data. Öppna datalagen ska i sin tur tillämpas i de fall då syftet är vidareutnyttjande, se 1 kap. 8 § öppna datalagen samt definitioner i 1 kap. 4 § öppna datalagen.

Det finns dock en viss skillnad i tillämpningsområde avseende vilka myndigheter och andra aktörer som omfattas av lagarna, då den lag som vi föreslår ska tillämpas av offentlig förvaltning medan öppna datalagen ska tillämpas av statliga myndigheter, kommuner och regioner (med vissa undantag) samt av offentligt styrda organ och offentliga företag.<sup>12</sup> Att lagarna delvis har olika tillämpningsområde avseende vilka aktörer som omfattas motiverar dock inte att avgränsa lagarnas tillämpningsområden. Det kommer att vara upp till respektive aktör att avgöra om den omfattas av både den lag som vi föreslår och öppna datalagen och vilken lag som ska tillämpas vid datadelning.

I öppna datalagen anges att om det i någon annan lag eller i en förordning finns mer långtgående krav i fråga om tillgängliggörande av data än i denna lag, ska de kraven tillämpas.<sup>13</sup> Bestämmelsen tar huvudsakligen sikte på exempelvis formatkrav som finns i annan författning som exempelvis lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret.<sup>14</sup> Vissa av kraven som kan komma att meddelas med stöd av den lag som vi föreslår kan vara mer långtgående än kraven i öppna

---

<sup>12</sup> Se närmare om vilka aktörer som omfattas av öppna datalagen i 1 kap. 5–7 §§ öppna datalagen.

<sup>13</sup> Se 1 kap. 3 § öppna datalagen.

<sup>14</sup> Prop. 2021/22:225 s. 72.

datalagen, exempelvis i fråga om format som regleras i öppna datalagen.<sup>15</sup> Innebörden av subsidiaritetsbestämmelsen i öppna datalagen<sup>16</sup> är att krav som meddelas med stöd av den lag vi föreslår i tillämpliga fall kommer att ha företräde framför öppna datalagens krav, i de fall som kraven i den lag som vi föreslår är mer långtgående (jfr 1 kap. 3 § öppna datalagen).

### **EU-rättsliga krav vid datadelning och på interoperabilitet har företräde framför den lag som vi föreslår**

Vi har beskrivit det EU-rättsliga utrymmet för att styra och vilket utrymme som finns för nationell reglering (se kapitel 5 och 6). Så som vi har konstaterat är området för interoperabilitet endast delvis reglerat på EU-nivå och det finns därför utrymme för medlemsstaterna att själva reglera det som inte omfattas.

EU-rätten har företräde framför nationell rätt. Det innebär att EU-rättslig lagstiftning ska tillämpas före nationella regleringar.<sup>17</sup> För det fall att det skulle finnas en normkonflikt mellan krav som följer av den lag som vi föreslår och krav som följer av EU-rätten så kommer de EU-rättsliga kraven att ha företräde, t.ex. ett specifikt krav på format eller gränssnitt för ett visst datautbyte. Om ett EU-rättsligt krav skiljer sig från ett krav som har reglerats med stöd av den lag som vi föreslår ska det EU-rättsliga kravet tillämpas. Detta behöver inte särskilt regleras i den lag som vi föreslår.

Målsättningen med våra förslag är emellertid att de krav på interoperabilitet vid datadelning som föreskrivs med stöd av den lag som vi föreslår, och som blir bindande för hela den offentliga förvaltningen, i så stor utsträckning som möjligt ska överensstämja med eventuella krav vid datadelning som följer av EU-rätten. Den lag som vi föreslår får dock inte leda till en dubbelreglering vid krav på datadelning, eftersom Sverige är förhindrat att reglera samma områden som regleras av EU-rätten. De krav som ställs med stöd av lagen, och den anpassning av data som sker för de syften som föreskrivs i lagen, ska möjliggöra följsamhet till eventuella krav som föreskrivs i EU-

---

<sup>15</sup> 2 kap. 2 § öppna datalagen.

<sup>16</sup> 1 kap. 3 § öppna datalagen.

<sup>17</sup> Domstolens dom den 15 juli 1964. Flaminio Costa mot E.N.E.L. Begäran om förhandsavgörande: Giudice conciliatore di Milano – Italien. Mål 6-64.

rätten för samma typ av data. På så vis möjliggör lagen också ett mer effektivt införande och efterlevande av eventuella EU-rättsliga krav.

## 9.5 Vissa definitioner ska föras in i lagen

### 9.5.1 En definition av data

**Utredningens förslag:** En definition av data ska föras in i lagen. Data ska definieras som information i digitalt format oberoende av medium.

### Skälen för utredningens förslag

Den lag som vi föreslår reglerar sättet för datadelning. Det krävs därför en definition av data. I svensk rätt i bl.a. tryckfrihetsförordningen och registerförfattningar, är det vanligt förekommande att tala om uppgifter i digital form så som upptagning för automatiserad behandling. Vi anser emellertid att begreppet data är mer ändamålsenligt att använda för vår reglering, både utifrån att våra direktiv tar sikte på data och därför att EU-rättsakter, som öppna data-direktivet och dataförvaltningsförordningen<sup>18</sup>, använder begreppet data för att beskriva information i digitala format.

I öppna datalagen definieras data som information i digitalt format oberoende av medium (1 kap. 4 §). Lagen genomför EU:s öppna datadirektiv från 2019 och tar uteslutande sikte på tillgängliggörande av information i digitala format för vidareutnyttjande.<sup>19</sup> Vid genomförandet av direktivet valde den svenska lagstiftaren att använda en annan term än handling och menade att det var en fördel att information inte har samma tydliga koppling till fysiska dokument som handling.<sup>20</sup> Med data avses i lagen all information i digitalt format oberoende av medium, det vill säga allt informationsbärande innehåll och alla delar av ett informationsbärande innehåll oberoende av i vilket digitalt format det innehas.<sup>21</sup> Trots att definitionen i sig kan tolkas som ett likhetstecken mellan information och data tydliggör lagens

<sup>18</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/868 av den 30 maj 2022 om europeisk dataförvaltning och om ändring av förordning (EU) 2018/1724 (dataförvaltningsakten).

<sup>19</sup> Prop. 2021/22:225 s. 19.

<sup>20</sup> Prop. 2021/22:225 s. 18.

<sup>21</sup> Prop. 2021/22:225 s. 19.

förarbeten att data kan ses som bärare av information. Vi använder oss därför av samma definition av data som i 4 § öppna datalagen. Data är således information i digitalt format oberoende av medium. Ett tungt vägande skäl till att välja samma definition som i öppna datalagen är att olika definitioner skulle kunna leda till oklarheter och tillämpningssvårigheter för myndigheter och andra aktörer i offentlig förvaltning. Det ska här noteras att dataförvaltningsförordningen har en något annorlunda lydande definition av data. Den utredning som har föreslagit kompletterande bestämmelser till dataförvaltningsförordningen har emellertid bedömt att definitionerna i allt väsentligt är likalydande och att definitionen av data i öppna datalagen inte behöver ändras.<sup>22</sup>

### 9.5.2 Datadelning

**Utredningens förslag:** En definition av datadelning ska föras in i lagen. Datadelning ska definieras som att tillhandahålla data eller ta del av data.

#### Skälen för utredningens förslag

Datadelning innebär enligt vårt synsätt både att dela med sig av egna data och att ta del av någon annans data. Begreppet datadelning bör således innefatta både att tillhandahålla och att ta del av data. Att även mottagandet av data bör inkluderas, motiveras bl.a. av behovet att förenkla för kommuner och regioner som är skyldiga att lämna data till olika statliga myndigheter, vilka i sin tur efterfrågar data i varierande format. Ett sådant synsätt på datadelning är dessutom naturligt när vi talar om interoperabilitet vid datadelning, där två eller flera informationssystem behöver kunna utbyta data på ett interoperabelt sätt.

Att använda begreppet datadelning innebär att vi tydligt behöver definiera vad som avses med datadelning. Datadelning definieras i dataförvaltningsförordningen som en registrerads eller datainnehavares tillhandahållande av data till en dataanvändare för gemensam eller individuell användning av dessa delade data, baserat på frivilliga avtal, unionsrätt eller nationell rätt, direkt eller via en förmedlare, t.ex.

---

<sup>22</sup> *Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning* (Ds 2023:24), s. 88.

inom ramen för öppna eller kommersiella licenser mot en avgift eller kostnadsfritt.<sup>23</sup> En datainnehavare kan vara en offentlig myndighet.<sup>24</sup> Förordningens definition av datadelning inbegriper således både tillhandahållande av data och användningen av data. På så vis ligger begreppet datadelning som det definieras i dataförvaltningsförordning nära vad vi avser med datadelning. Definitionen återspeglar dock inte helt det vi avser med datadelning, bl.a. eftersom vi behöver en mer generell definition av hur data delas. Datadelning i den lag som vi föreslår avser inte tillhandahållande från en registrerad. Vi ser därför anledning att definiera datadelning på annat sätt.

I annan lagstiftning används en rad olika begrepp för att beskriva när en myndighet tillhandahåller data till en utomstående aktör. I öppna datalagen används begreppet tillgängliggörande. Tillgängliggörande definieras inte särskilt men används för att reglera de situationer i vilken en aktör som omfattas av lagen gör data tillgänglig för vidareutnyttjande.<sup>25</sup> Vi har övervägt om begreppet tillgängliggörande ska användas. En fördel med det skulle vara att använda ett redan etablerat begrepp. Vi har emellertid valt att inte använda detta begrepp eftersom vi ser behov av att i vissa avseenden tydliggöra en gränsdragning mellan våra förslag och bestämmelserna i öppna datalagen (se avsnitt 9.4.2). Begreppet tillgängliggörande leder tanken till att data kan användas fritt av vem som helst för valfritt ändamål. Den datadelning som vår reglering tar sikte på är bredare än tillgängliggörande av data för vidareutnyttjande. Begreppet datadelning är också det som används i våra direktiv.

Mot denna bakgrund anser vi att termen tillhandahållande är lämplig att använda. Tillhandahållande används också i definitionen av begreppet datadelning i EU:s dataförvaltningsförordning.<sup>26</sup> Tillhandahållande definieras i Svenska Akademiens ordlista som att ställa till någons förfogande. Vidare bedömer vi att begreppet tillhandahållande också inrymmer sättet på vilket något ställs till förfogande. Begreppet tillhandahållande ligger således närmast vad vi avser med datadelning.

För att den lag som vi föreslår ska fungera behöver datadelning även innefatta att ta del av data, och även för detta behövs ett begrepp. I öppna datalagen och i dataförvaltningsförordningen används begreppet vidareutnyttjande, vilket tar sikte på hur en mottagare av

<sup>23</sup> Artikel 2.10 dataförvaltningsförordningen.

<sup>24</sup> Artikel 2.8 dataförvaltningsförordningen.

<sup>25</sup> 1 kap. 8 § öppna datalagen.

<sup>26</sup> Artikel 2.10 dataförvaltningsförordningen.

data kan och får bearbeta data från offentliga aktörer. Begreppet vidareutnyttjande tar i direktivet huvudsakligen sikte på hur data används hos mottagaren av data samt i vilken utsträckning som den tillhandahållande myndigheten kan begränsa vidareutnyttjandet. Vi ser i stället ett behov av att ringa in själva mottagandet av data. Hur data sedan används hos den offentliga aktören regleras av annan lagstiftning. Av det skälet ligger begreppet att ta del av data närmast till hands.

Den myndighet som tillhandahåller data blir då att se som tillhandahållande myndighet och den myndighet som tar del av data blir mottagande myndighet. Detta hindrar inte att också privata aktörer kan vara mottagare av data, och på samma vis kan privata aktörer tillhandahålla data som den offentliga förvaltningen tar del av. I enlighet med våra direktiv kan dock våra förslag inte innehålla krav som är tillämpliga på privata aktörer.

### Alternativ som utredningen har övervägt

Våra direktiv definierar inte vilken slags datadelning som avses. I direktiven nämns emellertid vikten av att kunna kombinera datamängder med varandra, att kunna dela data för att effektivisera verksamheter, möta samhällsutmaningar och dela stora maskinläsbara datamängder. Sådant tillhandahållande som sker i enstaka fall, som exempelvis uppgiftsutbyte mellan myndigheter i enstaka, enskilda ärenden avses således inte med begreppet datadelning enligt vår bedömning. Det ska snarare vara fråga om en mer omfattande och systematisk datadelning – eller en återkommande datadelning för att tillgodose myndigheters behov av data. Mot bakgrund av vad som anges i direktiven – och för att avgränsa de situationer vid datadelning som avses – har vi övervägt att reglera lagens tillämpningsområde som återkommande datadelning.

Begreppet återkommande är dock inte tillräckligt precist för den datadelning som avses och skulle även kunna leda till tolkningssvårigheter. Det är inte heller enbart återkommande datadelning som skulle behöva regleras utan även systematisk datadelning eller mer omfattande datadelning vid enstaka tillfällen. Vi har således vid en sammantagen bedömning valt att inte uttryckligen definiera tillämpningsområdet som återkommande datadelning i den lag som vi föreslår. Den datadelning som lagen ska tillämpas på är dock den som är

återkommande, systematisk eller som endast sker vid enstaka tillfällen men då är mer omfattande.

### 9.5.3 Interoperabilitet vid datadelning

**Utredningens förslag:** En definition av interoperabilitet vid datadelning ska föras in i lagen. Interoperabilitet vid datadelning ska definieras som förmågan att tillhandahålla eller ta del av data genom informationssystem som interagerar med varandra.

#### Skälen för utredningens förslag

Den lag och den styrning som ska ske med grund i den lag vi föreslår syftar till att åstadkomma interoperabilitet vid datadelning. Det krävs därför en definition av vad vi avser med interoperabilitet vid datadelning och en vedertagen sådan saknas. Vi har i kapitel 2 beskrivit att det finns en mängd olika definitioner av interoperabilitet, och vi ser ett tydligt behov av att även definiera vad vi avser med begreppet i den lag som vi föreslår. Vi kan konstatera att de definitioner som används för att beskriva interoperabilitet och som vi har beskrivit i kapitel 2 i och för sig skiljer sig åt till sina ordalydelser, men att de i allmänhet tar sikte på förmågan hos it-system att fungera tillsammans vid utbyte av data. Ibland innehåller definitionerna också förmågor hos verksamheter och organisationer. Vi anser att definitionen bör ta sikte på förmågan till datadelning, och användningen av informationssystem för datadelning. Vi föreslår därför att definitionen av interoperabilitet ska vara förmågan att tillhandahålla eller ta del av data genom informationssystem som interagerar med varandra.

Med förmågan avses förmågan hos de myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning som omfattas av den lag som vi föreslår, se avsnitt 9.4.1. Förmågan ska inrymma samtliga förutsättningar som behöver föreligga hos en myndighet eller annan aktör inom offentlig förvaltning för att datadelning ska fungera. Vi har genomgående i vår utredning beskrivit att interoperabilitet behöver avse både tekniska, semantiska, rättsliga och organisatoriska aspekter. Förmåga i vår definition ska därför förstås som att det inrymmer alla dessa aspekter av interoperabilitet. Vi anser också att definitionen tydligt



behöver knytas till föremålet för vår reglering, nämligen datadelning och därmed att tillhandahålla eller ta del av data. Delning av data sker i sin tur genom informationssystem, vilket kan förstås som it-system, som interagerar med varandra.

Definitionen omfattar därmed datadelning mellan två myndigheter eller andra aktörer inom offentlig förvaltning och när en myndighet eller annan aktör inom offentlig förvaltning tillhandahåller data, eller tar del av data från en privat aktör.

#### 9.5.4 Interoperabilitetslösningar

**Utredningens förslag:** En definition av interoperabilitetslösning ska föras in i lagen. Interoperabilitetslösning ska definieras som en återanvändbar resurs som avser rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska krav, såsom konceptuella ramverk, riktlinjer, referensarkitekturer, tekniska specifikationer, standarder, tjänster och applikationer, samt dokumenterade tekniska komponenter, såsom källkod, som syftar till att uppnå interoperabilitet vid datadelning.

#### Skälen för utredningens förslag

De krav som ska gälla vid datadelning behöver kunna innefattas i ett samlingsbegrepp. Vi har därför valt att använda begreppet interoperabilitetslösning. En interoperabilitetslösning är en återanvändbar resurs som avser rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska krav, såsom konceptuella ramverk, riktlinjer, referensarkitekturer, tekniska specifikationer, standarder, tjänster och applikationer, samt dokumenterade tekniska komponenter, såsom källkod, som syftar till att uppnå interoperabilitet vid datadelning.

Definitionen som vi har valt är i princip likalydande med den definition som används i interoperabilitetsförordningen som just nu är under förhandling<sup>27</sup> förutsatt att den inte ändras under förhandlingens

---

<sup>27</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa) (COM[2022] 720 final). Under år 2023 har förslaget förhandlats inom EU. Vi utgår därför i vår framställning från, utöver kommissionens förslag, också rådets och Europaparlamentets

gång. Skulle definitionen i interoperabilitetsförordningen ändras något bör samma ändring göras i den lag som vi föreslår.

Vi anser att definitionen i förslaget till interoperabilitetsförordning ringar in alla de olika slags lösningar som kan användas för att ställa krav vid datadelning. En skillnad i vårt förslag, jämfört med definitionen i interoperabilitetsförordningen, är att interoperabilitetslösningarna ska syfta till att uppnå en förmåga hos informationssystem att interagera med varandra genom datadelning. Eftersom interoperabilitetslösningar kommer att användas för att styra data-delning så krävs det att definitionen inrymmer detta syfte.

Att vi använder samma definition som i interoperabilitetsförordningen innebär att de lösningar som anses vara interoperabilitetslösningar enligt den lag som vi föreslår också kan anses vara interoperabilitetslösningar enligt interoperabilitetsförordningen.

Definitionen av interoperabilitetslösning som vi föreslår inrymmer ett stort antal olika lösningar. De kan avse rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska krav för att möjliggöra interoperabilitet. Som ett exempel kan här nämnas programkod, en standard för applikationsprogrammeringsgränssnitt eller en checklista för rättsliga förutsättningar för interoperabilitet vid datadelning. En interoperabilitetslösning innehåller någon form av beskrivning på hur något ska utföras, och som därför kan återanvändas av någon annan. För att en sådan resurs ska anses vara en interoperabilitetslösning så ska den slutligen syfta till att uppnå förmåga hos offentlig förvaltning att tillhandahålla eller ta del av data genom informationssystem som interagerar med varandra.

En fråga i vår utredning har varit om tjänster ska ingå i definitionen av interoperabilitetslösning och i så fall vilka typer av tjänster som ska ingå. Vår bedömning är att tjänster kommer att ingå i definitionen av interoperabilitetslösning i interoperabilitetsförordningen.<sup>28</sup> Vår bedömning är att tjänster även ska ingå i definitionen i den lag som vi föreslår. De tjänster som avses kan exempelvis vara olika former av s.k. växeltjänster, dvs. tjänster som växlar från ett format till ett annat. En tjänst kan även vara ett API. Däremot avses inte s.k.

---

förhandlingsmandat avseende förordningen. Se Draft European parliament Legislative resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures for a high level of public sector interoperability across the Union (Interoperable Europe Act) (COM[2022]0720 – C9 0387/2022 – 2022/0379[COD]) samt Interoperable Europe Act, Council's negotiating mandate with the European Parliament, 6 oktober 2023.

<sup>28</sup> Se definitionerna i respektive förhandlingsmandat för rådet och Europaparlamentet (se fotnot 27).

e-tjänster eller sådana tjänster som tillhandahålls av en statlig myndighet som anropas från en annan myndighet eller annan aktör inom den offentliga förvaltningen, såsom Bolagsverkets tjänst Mina ombud eller Diggs tjänster Säker digital kommunikation (SDK) och Digital post. Även om sådana tjänster i och för sig underlättar datadelning inom den offentliga förvaltningen, så utgör de inte sådana generellt återanvändbara resurser som avser förmågan att tillhandahålla eller ta del av data genom informationssystem som interagerar med varandra. Det är därför viktigt att understryka att den lag som vi föreslår inte reglerar sådana specifika tjänster som används genom att anropa en viss tjänst som tillhandahålls av någon annan myndighet eller annan aktör inom offentlig förvaltning. Gränsdragningen är viktig eftersom den innebär att det bemyndigande att föreskriva om användning av vissa interoperabilitetslösningar som vi föreslår inte kan avse att föreskriva om en skyldighet för myndigheter eller andra aktörer inom offentlig förvaltning att ansluta sig till sådana tjänster. Det kommer således stå dem fritt att välja vilka specifika e-tjänster som upphandlas, men däremot kommer det finnas generella interoperabilitetskrav som tjänster måste uppfylla. Dessa krav framgår av de nationella interoperabilitetslösningar som Digg kommer föreskriva om.

### 9.5.5 Nationella interoperabilitetslösningar

**Utredningens förslag:** En nationell interoperabilitetslösning ska definieras som en interoperabilitetslösning som är gemensam för den offentliga förvaltningen.

#### Skälen för utredningens förslag

Vissa interoperabilitetslösningar kommer att behöva användas av samtliga aktörer inom den offentliga förvaltningen. Det behövs därför en definition av sådana interoperabilitetslösningar. Vi föreslår därför att begreppet nationell interoperabilitetslösning ska införas i lagen, och att definitionen av en nationell interoperabilitetslösning ska vara interoperabilitetslösning som är gemensam för den offentliga förvaltningen.

Vi har övervägt om definitionen ska innehålla att samtliga myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning ska vara berörda av en interoperabilitetslösning för att den ska anses vara nationell. Detta skulle dock inte vara en ändamålsenlig reglering. I stället ska nationell definieras utifrån behovet av att alla myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning ska tillämpa en viss interoperabilitetslösning. Om en interoperabilitetslösning exempelvis avser en viss datamängd, behöver den givetvis enbart användas av de myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning som faktiskt behandlar datamängden.

Genom att förtydliga den nationella karaktären på vissa interoperabilitetslösningar möjliggör vi också för att i framtiden reglera vilka interoperabilitetslösningar som behöver vara gemensamma inom vissa sektorer. Vi utvecklar förhållandet mellan den nationella styrningen och styrning inom sektorer i avsnitt 9.9.

Vi har löpande i vår utredning använt begreppet förvaltningsgemensam när vi avser något som är gemensamt för den offentliga förvaltningen. Vi har därför övervägt att benämna de gemensamma interoperabilitetslösningarna som förvaltningsgemensamma interoperabilitetslösningar. Vi har emellertid valt att använda begreppet nationell. Nationell avser dock som begrepp något som är gemensamt för hela Sverige, och är inte begränsat till den offentliga förvaltningen. På sikt bör emellertid även privata aktörer kunna omfattas av interoperabilitetsstyrningen, vilket vi utvecklar i avsnitt 9.11.4. Vi anser därför att definitionen inte bör anges som förvaltningsgemensam. Vidare anser vi att begreppet nationell gör sig bättre språkligt för att använda i kommunikation om interoperabilitetslösningar än begreppet förvaltningsgemensam. Att vi benämner lösningarna som nationella hindrar givetvis inte att vi också talar om förvaltningsgemensam interoperabilitet eller förvaltningsgemensam nivå av styrning.

## 9.6 Styrning av interoperabilitet vid datadelning

### 9.6.1 Nationella interoperabilitetslösningar ska användas vid datadelning

**Utredningens förslag:** Den offentliga förvaltningen ska vid datadelning använda nationella interoperabilitetslösningar som har föreskrivits med stöd av lag.

Första stycket ska inte tillämpas för de data som omfattas av datadelningen om det är olämpligt med hänsyn till krav på informationssäkerhet eller krav på skydd av Sveriges säkerhet.

### Skälen för utredningens förslag

Vår utredning och analys visar att det finns hinder för datadelning utifrån rättsliga, organisatoriska, tekniska och semantiska perspektiv, dvs. inom alla de fyra lagren av interoperabilitet som anges i våra direktiv. Det främsta skälet till det är att det i Sverige har saknats ett sammanhållet regelverk med krav på hur data ska utbytas. Den datadelning som sker i dag fungerar därför att statliga myndigheter, kommuner och regioner bilateralt eller i samverkan med flera myndigheter, har kommit överens om hur data ska delas. Det är ofta dyrt och resurskrävande för myndigheter att komma överens om hur data ska delas, vilket vi beskriver närmare i kapitel 4. Det är även kostsamt och ineffektivt för samhället i stort.

Situationen i Sverige är härvidlag bristfällig i jämförelse med länder som Finland, Estland, Norge och Danmark. I dessa länder finns i mycket större utsträckning strukturer för styrning och organisering av interoperabilitet, tekniska plattformar eller standardiserade informationssystem samt användning av t.ex. öppen källkod som organisationer och individer har tillgång till (se kapitel 8).

Det som behövs i Sverige är krav på att använda nationella, förvaltningsgemensamma standarder, specifikationer eller liknande lösningar som beskriver rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska förutsättningar som syftar till att uppnå interoperabilitet vid datadelning och som efterlevs av den offentliga förvaltningen. Vi föreslår därför en skyldighet för offentlig förvaltning att använda nationella

lösningar vid datadelning. Sådana gemensamma krav ska säkerställa att datadelning sker på ett mer standardiserat och ändamålsenligt sätt.

Den lag som vi föreslår ska tillämpas vid datadelning. Innebörden av det är att de bindande nationella interoperabilitetslösningarna ska användas när data delas, det vill säga när en myndighet eller en annan aktör som ingår i offentlig förvaltning tillhandahåller eller tar del av data.

Kravet på att använda de interoperabilitetslösningar som kommer att föreskrivas om för offentlig förvaltning ska därmed vara tillämpligt både på den som tillhandahåller data och på den som tar del av data. Vår bedömning är att krav som enbart träffar tillhandahållandet av data, skulle riskera att inte uppnå syftet med lagstiftningen eftersom det även är datadelning mellan myndigheters system som behöver vara interoperabel. Det innebär att både den tillhandahållande och mottagande myndigheten behöver följa samma krav.

Privata aktörer som tar del av data eller tillhandahåller data träffas inte av kraven på att använda interoperabilitetslösningar, men de kan vara mottagare av data på så vis att de tar del av data som tillhandahålls av myndigheter eller andra aktörer inom offentlig förvaltning. Därtill kommer att offentlig förvaltning vid upphandlingar som innebär att tjänster eller produkter upphandlas från privata aktörer för att utföra uppgifter för deras räkning som inkluderar datadelning, att behöva ställa krav på användande av de nationella interoperabilitetslösningar som Digg föreskrivit om, t.ex. vissa gränssnitt eller format. Vi bedömer att privata aktörers möjlighet att nyttja data kommer att öka i och med att myndigheter kommer att tillhandahålla data på det sätt som följer av bestämmelserna. Användning av nationella interoperabilitetslösningar inom den offentliga förvaltningen kommer således att förenkla för alla mottagare att veta vilka utgångspunkter som gäller för den data de tar del av.

## **Digitala tjänster som offentlig förvaltning erbjuder medborgare**

I utredningens direktiv ingår inte att föreslå reglering av digitala e-tjänster som offentlig förvaltning erbjuder medborgare, t.ex. Mina sidor. Utredningens bedömning är dock att även sådana tjänster behöver göras tillgängliga på ett interoperabelt sätt framöver så att nya gränssnitt, t.ex. applikationer eller AI-lösningar, kan utvecklas för att skapa nytta genom de tjänster som erbjuds medborgare. Det är

även ett sätt att möjliggöra innovation. Vidare skulle det innebära en möjlighet för offentlig förvaltning att på sikt minska sina kostnader för interoperabilitet eftersom alla myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning inte skulle behöva utveckla eller upphandla sina egna gränssnitt eller lösningar utan i stället kan återanvända sådana som redan finns.

### **Nationella interoperabilitetslösningar ska inte tillämpas om det är olämpligt av säkerhetsskäl**

Det kan finnas situationer i vilka en myndighet behöver göra avsteg från de åtgärder för interoperabilitet som ska vidtas enligt den nya lagen. Krav på informationssäkerhet eller skydd av Sveriges säkerhet kan innebära att vissa data inte bör delas på vissa sätt. Det kan vara aktuellt exempelvis när aggregering och ackumulering av data ibland innebär risker som kan kräva särskilda bedömningar (se mer i kapitel 7). Det behövs därför en möjlighet till undantag från kraven i den nya lagen. Undantaget innebär att offentlig förvaltning inte ska använda en nationell interoperabilitetslösning om det är olämpligt med hänsyn till krav på informationssäkerhet eller krav på skydd av Sveriges säkerhet.

Det bör vara upp till varje myndighet eller annan aktör som omfattas av lagen att bedöma huruvida en nationell interoperabilitetslösning är olämplig att använda i det enskilda fallet av säkerhetsskäl. Möjlighet finns att få stöd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) vid sådana bedömningar. Det är en mer ändamålsenlig lösning än att den myndighet som utfärdar föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar ska försöka beakta de unika förutsättningar eller behov av skydd som kan finnas hos olika myndigheter för olika data. Huvudregeln är dock att nationella interoperabilitetslösningar som har meddelats genom föreskrifter ska tillämpas.

Redan vid framtagandet av nationella interoperabilitetslösningar ska emellertid krav på skydd för Sveriges säkerhet och informations-säkerhet beaktas, vilket vi beskriver i avsnitt 9.7.3. Det undantag som vi föreslår kommer därför endast att bli aktuellt att tillämpa vid enstaka tillfällen.

## Alternativ som vi har övervägt men avfärdat

Vi har övervägt att direkt i den lag som vi föreslår också föra in krav om att de myndigheter och andra aktörer som omfattas av lagen ska tillämpa maskinläsbara format och lämpliga gränssnitt vid datadelning. Sådana format förbättrar möjligheterna för mottagarens system att ta emot och bearbeta data i sina system. Data kan då bearbetas automatiserat utan att det krävs någon hantering av en människa. Data behöver utbytas via någon form av gränssnitt, företrädesvis API:er, för att säkerställa att den återkommande datadelningen inom och med den offentliga förvaltningen ska ske maskin-till-maskin och att den inte ska kräva manuella ingrepp.

Redan i dag förekommer det i stor utsträckning att myndigheter delar data i maskinläsbara format maskin-till-maskin, utan att det finns uttryckliga krav i författning att data ska delas på det sättet. I öppna datalagen finns sådana bestämmelser. Datadelning maskin-till-maskin är enligt utredningen önskvärd och behöver öka bland myndigheter, för att undvika kostsam manuell hantering och för att säkerställa ett effektivt datautbyte och korrekta data.

På sikt bör datadelning inom och med offentlig förvaltning ske helt automatiserat och i maskinläsbara format för att vara effektiv. Vi har dock funnit att ett krav i lag på att tillämpa API:er skulle innebära att den datadelning som i dag fungerar väl med användning av annan teknik än API skulle behöva ställa om, och att det skulle vara en omfattande och kostsam åtgärd för de myndigheter som delar data manuellt att ställa om till att dela via API:er redan vid lagens införande. Vissa myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning kan också ha upphandlat tjänster med avtalstider som det är kostsamt att ta sig ur innan avtalstiden löpt ut. På sikt bör dock den offentliga förvaltningen styras mot att tillämpa API:er vid datadelning, vilket kan ske successivt genom Diggs föreskrifter. Detsamma gäller för kravet på att använda maskinläsbara format för den data som delas.

## Framtida nationella interoperabilitetslösningar

Det kommer att krävas ett flertal nationella interoperabilitetslösningar som kan styra och stödja den offentliga förvaltningen i arbetet med att uppnå interoperabilitet vid datadelning. Det finns redan många



lösningar framtagna för att uppnå interoperabilitet, vilka vi har beskrivit närmare i kapitel 4. Det är enligt vår uppfattning viktigt att det fortsatta arbetet med nationella interoperabilitetslösningar utgår från en princip om att redan existerande och ändamålsenliga lösningar ska tas till vara samt återanvändas. Om de är lämpliga bör de tjäna som utgångspunkt när nationella interoperabilitetslösningar tas fram, antingen delar av dem eller i sin helhet. Vi lämnar inga förslag avseende framtida nationella interoperabilitetslösningar men däremot exemplifierar vi vilka lösningar som kan vara lämpliga att utgöra nationella interoperabilitetslösningar. I avsnitt 9.7.3 beskriver vi hur framtagande av nationella interoperabilitetslösningar ska gå till.

*Ramverken för interoperabilitet bör bilda utgångspunkt för interoperabilitetslösningar*

I kapitel 4 har vi beskrivit det Europeiska ramverket för interoperabilitet (EIF) och den svenska motsvarigheten Svenskt ramverk för digital samverkan. Båda ramverken innehåller principer och rekommendationer för hur organisationer ska arbeta för att säkerställa interoperabilitet. Ramverken lämpar sig inte i sina befintliga former som bindande nationella interoperabilitetslösningar men det finns starka skäl för att styrningen för interoperabilitet bör utgå från, och komplettera, det europeiska och svenska ramverket för interoperabilitet. Ramverkens principer och rekommendationer kan omsättas till bindande krav i tillämpliga delar. Det kan exempelvis vara specifikationer för hur data ska vara strukturerad, specifikationer för hur data ska överföras samt taxonomier eller gemensamma utgångspunkter för att arbeta tillsammans för att uppnå interoperabilitet. Att ramverken används som utgångspunkt för interoperabilitetslösningar i Sverige är också i linje med hur arbetet med interoperabilitetslösningar kommer att ske på EU-nivå, där EIF kommer att bilda utgångspunkt för interoperabilitetsarbetet.

*Exempel på interoperabilitetslösningar som kan vara nationella*

- API:er för datadelning. Digg har i samverkan med myndigheter och andra aktörer tagit fram en s.k. REST API-profil, som beskrivs i kapitel 4. Den skulle kunna utgöra utgångspunkt för en styrning avseende gränssnitt som används vid datadelning.
- förvaltningsgemensamma grunddefinitioner av vissa begrepp som förekommer inom hela förvaltningen (såsom ”person”, ”adress” och ”företag”) samt modeller för versionshantering av grunddefinitionerna.
- modeller för samverkan för interoperabilitet (jfr E-hälsomyndighetens arbete och systematik för att välja ut och tillgängliggöra nationella, gemensamma specifikationer som ska underlätta informationsutbyte inom samt mellan hälso- och sjukvård samt socialtjänst).
- gemensamma modeller för metadata som anger hur och när metadata ska produceras och tillgängliggöras (jfr den s.k. ”byggblocksbeskrivningen” avseende metadata som har tagits fram inom samarbetet i Ena).
- förvaltningsgemensamma informationsmodeller (se det särskilda avsnittet nedan om en sådan informationsmodell).

*Förvaltningsgemensamma informationsmodeller om datastrukturering som interoperabilitetslösning*

I dag används många olika informationsmodeller eller metoder för t.ex. strukturering och märkning av data i offentlig förvaltning och hos andra aktörer.<sup>29</sup> De informationsmodeller som tillämpas inom en organisation eller gemensamt av två eller fler myndigheter eller andra organisationer, enligt en överenskommelse, tar dock inte nödvändigtvis hänsyn till andra organisationers behov. Att strukturera och använda samma koder för information och datamängder eller att använda t.ex. en gemensam informationsutbytesmodell skulle enligt utredningens bedömning kunna skapa interoperabilitet och därmed förenkla myndigheters informationsutbyte med varandra samt med andra aktörer. Det skulle också förenkla informationsutbytet mellan

---

<sup>29</sup> Se kapitel 4 om informationsmodeller.

olika elektroniska system internt inom en organisation. Om sådana standarder används som är anpassningar av europeiska eller internationella standarder (utbytesformat) så skulle även det gränsöverskridande informationsutbytet underlättas. Finland har informationsmodeller som beskrivs som sådant ett verktyg för datamodellerare och informationsarkitekter i organisationer inom den offentliga förvaltningen som heter Tieto mallit. Tieto mallit används för att beskriva datasystemens och gränsytornas informerande innehåll och datastrukturer. Tieto mallit gör den logiska datamodelleringen av offentliga data inom den offentliga förvaltningen offentlig, vilket underlättar användningen av informationsmodeller över organisationsgränserna.<sup>30</sup>

En bred användning av gemensamma informationsmodeller inom den offentliga förvaltningen kan vidare bidra till att de elektroniska verksamhetssystemen som finns på marknaden anpassas av leverantörer så att de kan ta emot respektive exportera information enligt samma standarder eller specifikationer. Det skulle därmed på sikt kunna minska kostnaderna för den offentliga förvaltningen men även för privata aktörer som utför tjänster åt offentlig förvaltning. Exempelvis så skulle många organisationer att kunna minska sina kostnader för konvertering av information. Äldre system som innehåller information som organisationen behöver ha tillgång till men som man inte kunnat överföra till nya system skulle inte heller behöva behållas. Om fler organisationer ställer krav på och följer informationsmodellernas struktur i nya system från början blir överföringen av information lättare, oavsett om den ska överföras inom eller utanför organisationen.

En förvaltningsgemensam informationsmodell (eller flera modeller) för datastrukturering är således något som enligt utredningens bedömning skulle kunna ta om hand en del av de hinder för datadelning samt de tids- och resurskrävande moment som utredningen identifierat. Den får ses som en möjlig interoperabilitetslösning som skulle bidra till både teknisk och semantisk interoperabilitet.

Det finns olika typer av modeller som skulle kunna fylla syftet att skapa en eller flera förvaltningsgemensamma modeller eller verktyg för strukturering av data eller datamängder och som skulle förbättra interoperabiliteten vid datadelning. Särskilt viktigt är detta naturligtvis för data som används av många, exempelvis nationella grunddata.

---

<sup>30</sup> <https://tietomallit.suomi.fi/> (hämtad 2023-11-17).

Det är dock inte lämpligt eller möjligt att inom ramen för den här utredningen utreda och föreslå en eller flera gemensamma informationsmodeller som fungerar för hela den offentliga förvaltningen. Frågan kräver en mer omfattande utredning och bedömning i samverkan mellan myndigheter och andra aktörer. Utarbetandet av en förvaltningsgemensam informationsmodell på en övergripande nivå är därför något som bör göras av Digg som får ansvaret för att ta fram de nationella interoperabilitetslösningarna. Utgångspunkten för modellen bör vidare tas i sådant arbete som redan är gjort i denna riktning, t.ex. det arbete som tidigare gjorts i Ramverket för nationella grunddata. Även det arbete som gjorts i samverkan inom Ena bör kunna tjäna som utgångspunkt, exempelvis byggblocket om metadata. Detsamma gäller relevant arbete inom kommunsektorn. Även det interoperabilitetsarbete som pågår inom EU behöver beaktas i avvägningarna om en lämplig modell.

För att lösningen ska fungera så bra som möjligt och främja data-delning bör kravet på användning gälla för hela offentlig förvaltning. Utredningens bedömning är att den största utmaningen finns avseende att skapa en modell för semantisk interoperabilitet. Samtidigt är detta en av de viktigaste förutsättningarna för interoperabilitet som många myndigheter påtalat för utredningen. Semantiken är ofta svår att komma överens om vid samverkan och därför något som en myndighet skulle behöva ha det yttersta ansvaret för. Socialstyrelsens nationella informationsstruktur och Riksarkivets förvaltningsgemensamma specifikationer är goda exempel på när arbetet med semantisk interoperabilitet kommit långt. Utredningen gör således bedömningen att det skulle gynna interoperabiliteten att fastställa en förvaltningsgemensam modell med styrning på grundläggande definitioner av t.ex. vissa begrepp på gemensam nivå, som därefter kan utvecklas och bli mer detaljerade eller specifika på sektors- eller domännivå.

Den eller de modeller som väljs på förvaltningsgemensam nivå måste underhållas och förvaltas på samma sätt som andra interoperabilitetslösningar. Genom den föreskriftsrätt i den förordning som vi föreslår, samt eventuella föreskriftsrätter för andra myndigheter på sektors- eller domännivå, exempelvis grunddatamyndigheterna, kan interoperabilitetslösningarna relativt lätt förändras vid exempelvis utveckling av tekniska förutsättningar.

### 9.6.2 Bemyndigande att meddela föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar

**Utredningens förslag:** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar.

#### Skälen för utredningens förslag

De nationella interoperabilitetslösningar som ska vara tvingande för den offentliga förvaltningen att använda vid datadelning ska meddelas genom föreskrifter. Vi föreslår därför att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar. Det bemyndigande som vi föreslår innebär en delegation i lag till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar som avses i 6 § i den lag som vi föreslår. Bemyndigandet ska placeras i lag eftersom kravet på att tillämpa de föreskrifter som meddelas gäller även för kommuner, regioner, kommunala bolag och kommunalförbund. Vi har beskrivit förutsättningarna för sådan delegation i kapitel 5.

#### *Regeringen bör bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter*

Vi anser att myndighetsföreskrifter lämpar sig bäst för den detaljeringsgrad som kommer att krävas för att styra förvaltningens interoperabilitet. De detaljerade bestämmelser som kommer att behövas lämpar sig inte för lag eller förordning. Bestämmelser i lag och förordning tar längre tid att ta fram och ändra än myndighetsföreskrifter. På detta sätt skapas en större flexibilitet i styrningen. Ytterligare ett skäl till att den detaljerade styrningen bör ske genom myndighetsföreskrifter är att de expertkunskaper som kommer att krävas för att styra förvaltningen på ett ändamålsenligt sätt kommer att finnas vid den myndighet som får i uppdrag att styra och stödja förvaltningen, och den myndigheten har möjlighet att samverka med andra aktörer i syfte att ta fram ändamålsenliga nationella interoperabilitetslösningar.

Av dessa skäl är det lämpligt att krav som kan finnas i en nationell interoperabilitetslösning blir bindande genom myndighetsföreskrifter,

och inte genom lag eller förordning. Vi utvecklar i avsnitt 9.7 hur styrningen ska organiseras och vilken myndighet som bör bemyndigas rätten att meddela föreskrifter.

### *Vad bemyndigandet ska avse*

Bemyndigandet avser en rätt att meddela föreskrifter om användning av sådana interoperabilitetslösningar som är gemensamma för den offentliga förvaltningen, dvs. nationella interoperabilitetslösningar. Sådana lösningar blir då tvingande för den offentliga förvaltningen vid datadelning, dvs. när den offentliga förvaltningen tillhandahåller eller tar del av data. Vi har beskrivit innebörden av begreppen interoperabilitetslösning och nationell interoperabilitetslösning i avsnitt 9.5.4 respektive 9.5.5 samt vad sådana interoperabilitetslösningar kan avse.

Vi har i avsnitt 9.6.1 beskrivit att det redan av definitionen av en interoperabilitetslösning följer att bemyndigandet inte avser en möjlighet att meddela föreskrifter om att en myndighet eller annan aktör inom offentlig förvaltning ska ansluta sig till en viss tjänst. Mot bakgrund av vår utredning och analys kommer föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar främst att avse tekniska och semantiska aspekter av datadelning.

Givetvis kan inte en enda interoperabilitetslösning åstadkomma fullständig interoperabilitet vid datadelning, utan det kommer att krävas ett flertal olika nationella interoperabilitetslösningar för att åstadkomma syftet.

## **9.7 Hur styrningen ska utformas och organiseras**

Utvecklingen av den offentliga förvaltningens interoperabilitet vid datadelning styrs i dagsläget främst genom enskilda regeringsuppdrag till statliga myndigheter och då mest framträdande genom Ena. Den styrning som givits genom uppdrag till myndigheterna som ingår i Ena har präglats av reaktivitet och kortsiktighet, vilket vi har beskrivit i kapitel 6. Såsom tidigare framgått rekommenderar Statskontoret att tvärssektoriella frågor ska styras som en del av den ordinarie myndighetsstyrningen. Mot den bakgrunden bedömer vi att styrningen av interoperabiliteten behöver förändras och bli mer långsiktig.

Interoperabilitetens tvärspektoriella karaktär innebär att ansvaret för att uppfylla interoperabilitetskrav och härigenom bidra till en ökad interoperabilitet vid datadelning, ligger på flera myndigheter inom olika sektorer av den offentliga förvaltningen. Vi bedömer att ansvaret behöver ges till en central myndighet som har ett nationellt perspektiv. Ett sådant perspektiv krävs för att ha förmåga att identifiera bakomliggande orsaker och föreslå lösningar som främjar interoperabiliteten totalt sett.

Den omständigheten att interoperabiliteten är en tvärspektoriell fråga kan tala för att ett antal myndigheter, i stället för en enda, ges ett ansvar för att bl.a. stödja interoperabiliteten. Det är också så att samarbetet i Ena hittills har styrts med uppdrag till flera samverkande myndigheter som samordnats av Digg. Vi bedömer dock att en myndighet måste ges ett övergripande ansvar och mandat för att göra interoperabilitetsarbetet effektivt. Det finns enligt vår bedömning annars en risk för att samverkande myndigheter inte kommer överens och att effektiviteten i interoperabilitetsarbetet blir lidande. Såsom framgått i föregående avsnitt föreslår vi därför att endast en myndighet ska få föreskriva om den förvaltningsgemensamma interoperabiliteten. Samma myndighet ska även ha ansvar för att stödja densamma. En sådan ordning skapar bättre förutsättningar för regeringen att få överblick över och att styra interoperabilitetsarbetet.

Den utpekade myndighetens uppgift avseende interoperabilitet på förvaltningsgemensam nivå bör kompletteras med ett sektors-specifikt ansvar hos en eller flera sektorsmyndigheter. Vi utvecklar detta i avsnitt 9.9.

Vi har beskrivit Diggs uppdrag i kapitel 6. Redan de uppgifter som i dag framgår av Diggs instruktion<sup>31</sup> kan sägas innefatta området för interoperabilitet. Som exempel kan nämnas myndighetens uppgift att enligt instruktionen samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte.<sup>32</sup> Vidare ansvarar myndigheten enligt instruktionen bl.a. för att delta i och främja nationellt och internationellt standardiseringsarbete inom sitt verksamhetsområde, att främja öppen och datadriven innovation samt att ge vägledning till den offentliga förvaltningen i juridiska frågor inom ramen

---

<sup>31</sup> Förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

<sup>32</sup> 4 § 2 förordning med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

för den förvaltningsgemensamma digitaliseringen.<sup>33</sup> Digg har också lett arbetet med etableringen av Ena, som har utgjort det främsta exemplet på arbete med sektorsövergripande interoperabilitet i Sverige.

Uppgiften att styra förvaltningsgemensam interoperabilitet ligger därmed naturligt nära Diggs befintliga uppgifter i dag. I ett förstärkt och förtydligt uppdrag att styra förvaltningsgemensam interoperabilitet skulle Digg kunna ta tillvara befintlig kompetens, redan utfört arbete och upparbetad samverkan med andra myndigheter på området för interoperabilitet. Vi anser att interoperabilitet inte är ett tydligt och uttalat mål med de uppgifter som Digg har i dag. Diggs roll att behöver därför förtydligas på de sätt som vi föreslår.

### Alternativ som utredningen har övervägt

Vi har övervägt om en befintlig myndighet ska utses till interoperabilitetsmyndighet eller om en ny myndighet bör inrättas för det syftet. Att inrätta en ny myndighet är en ingripande åtgärd som måste motiveras av starkt vägande skäl. Redan av den anledningen, och mot bakgrund av att det redan finns en myndighet som har ett övergripande uppdrag inom digitalisering (Digg), anser vi att det saknas skäl att inrätta en ny myndighet.

Vi bedömer att det är viktigt att det finns ett stort förtroende för de nya krav på interoperabilitet som kommer att beslutas av den myndighet som ges uppdraget, för att kraven ska få ett effektivt genomslag. Övergripande krav på interoperabilitet kommer att träffa den offentliga förvaltningen i sin helhet, dvs. statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala bolag. Ett sätt att skapa förtroende är genom representation. Ett tänkbart alternativ vore därför att inrätta en ny nämndmyndighet. En sådan kan bedriva sin verksamhet på ett sätt som ger goda förutsättningar för en jämlik relation mellan staten, kommunerna och regionerna, eftersom dessa kan finnas representerade i nämnden och därigenom ges möjlighet att delta i beslutsfattandet. Det skulle i sin tur kunna bidra till en bättre förankring av, och ett större förtroende för, de beslut som nämnden fattar. Det skulle möjligen kunna ge bättre förutsättningar för att styrningen ska få genomslag.

---

<sup>33</sup> 6 § förordning med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.



Vi bedömer dock att representation och delaktighet kan åstadkommas på ett mindre ingripande sätt än genom att inrätta en nämnd, vilket utvecklas nedan i avsnitt 9.7.3 där vi föreslår att styrningen ska präglas av samarbete med berörda aktörer.

### Diggs styrande roll på området för data för vidareutnyttjande

Digg har i dag i uppgift att främja öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande och vidareutnyttjande av öppna data från den offentliga förvaltningen.<sup>34</sup> Vi har i kapitel 6 beskrivit den styrning som inte är bindande som Digg i dag utövar på området för öppna data. Enligt de förslag som presenterats för genomförandet av dataförvaltningsförordningen ska Digg ges i uppgift att främja området för öppna data även när det gäller skyddade data som tillgängliggörs enligt dataförvaltningsförordningen.<sup>35</sup> Digg föreslås att utses som behörigt organ<sup>36</sup> och som ansvarig för en gemensam informationspunkt<sup>37</sup> enligt dataförvaltningsförordningen.

Vi har i kapitel 6 beskrivit att en utgångspunkt för styrningen på området för data som tillgängliggörs enligt öppna datalagen och dataförvaltningsförordningen är att data ska tillgängliggöras på ett sätt som säkerställer interoperabilitet. Regleringen har därmed en mycket nära koppling till den lag som vi föreslår. Vi ser därför ett behov av att styrning på området för data bör vara likartad, oavsett om data delas enligt den lag som vi föreslår eller enligt öppna datalagen. Vi har också beskrivit att Digg redan i dag utövar icke-bindande styrning på området, med rekommendationer och vägledningar som riktar sig till hela den offentliga förvaltningen, som arbetar med data vilka tillgängliggörs för vidareutnyttjande. Den roll som Digg har i dag på området för öppna data, och som Digg föreslås att få med anledning av dataförvaltningsförordningen, utgör enligt vår bedömning viktiga uppgifter för att styra för interoperabilitet för data som tillgängliggörs för vidareutnyttjande. Att myndigheten får utökade uppdrag avseende interoperabilitet vid datadelning enligt våra förslag kompletterar dessa uppgifter väl.

---

<sup>34</sup> 6 § p. 2 förordning med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

<sup>35</sup> *Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning* (Ds 2023:24), s. 31–32.

<sup>36</sup> Artikel 7 dataförvaltningsförordningen.

<sup>37</sup> Artikel 8 dataförvaltningsförordningen.

### 9.7.1 Digg ska ta fram nationella interoperabilitetslösningar i samarbete

**Utredningens förslag:** Digg ska ta fram nationella interoperabilitetslösningar i samarbete med offentlig förvaltning och andra aktörer.

#### Skälen för utredningens förslag

Det ska regleras i förordningen att Digg ska ansvara för att ta fram nationella interoperabilitetslösningar. Uppgiften avser både sådana nationella interoperabilitetslösningar som rekommenderas och sådana som meddelas genom föreskrifter. Att uppgiften särskilt ska framgå av förordningen motiveras av att det behöver vara tydligt att arbetet med nationella interoperabilitetslösningar ska bedrivas aktivt och under tydlig ledning av Digg.

Innebörden av ansvaret att ta fram nationella interoperabilitetslösningar är att Digg kommer att behöva ha en verksamhet som arbetar med framtagande av sådana interoperabilitetslösningar. I ansvaret ligger också ett ansvar för att förvalta nationella interoperabilitetslösningar som myndigheten rekommenderar eller föreskriver om. Det innebär att Digg bör säkerställa att det finns förvaltning för en nationell interoperabilitetslösning som säkerställer att lösningen hålls uppdaterad vid behov.

#### *Nationella interoperabilitetslösningar ska tas fram i samarbete*

Nationella interoperabilitetslösningar behöver väljas ut och utformas med omsorg för att kunna underlätta den offentliga förvaltningens data-delning. Digg kommer därför att behöva stöd från andra myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning och i viss utsträckning även privata aktörer i framtagandet av nationella interoperabilitetslösningar. Det gäller oavsett om lösningarna ges i rekommendationer eller i föreskrifter.

Vi föreslår därför en skyldighet för Digg att samarbeta med myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning och andra aktörer när myndigheten tar fram nationella interoperabilitetslösningar. Syftet med en sådan skyldighet är att andra aktörer än Digg ska kunna

bidra både till att identifiera vilka nationella interoperabilitetslösningar som det finns behov av, och till att de lösningar som tas fram utformas så att de blir möjliga att tillämpa. Vi ser också behov av att andra aktörer, såsom privata företag, ska delta i samarbetet. Sådana aktörer kan exempelvis finnas bland dem som arbetar med standarder och specifikationer eller som är leverantörer av it och andra tjänster till den offentliga förvaltningen.

Att vi föreslår en skyldighet att samarbeta innebär emellertid inte ett krav på att samtliga aktörer som deltar i samarbetet behöver vara helt överens om utformningen av en nationell interoperabilitetslösning.

#### *Vilka myndigheter och andra aktörer som ska delta i samarbetet*

De som ska delta i samarbetet är offentlig förvaltning och andra aktörer. Med andra aktörer avses privata aktörer, som exempelvis leverantörer av system eller aktörer som arbetar med standarder och specifikationer.

Vi reglerar dock inte vilka myndigheter eller andra aktörer som ska delta. Det blir upp till Digg att etablera lämpliga samarbetsformer med utvalda aktörer. En aktör kan delta i samarbete antingen därför att den har generell kompetens inom området som lösningen avser, eller därför att lösningen har särskilda beröringspunkter med dess verksamhet. Som exempel är det relevant för en statlig myndighet som har register att delta i arbete som avser gemensamma begrepp m.m. Det är också av stor vikt att Digg säkerställer att kommuner och regioner av olika storlek, geografisk placering och digital mognad deltar i samarbetet för att dessa perspektiv ska kunna beaktas löpande under framtagandet. Vidare ser vi att MSB kommer att ha en central roll i att stödja Digg i framtagandet av nationella interoperabilitetslösningar utifrån myndighetens verksamhetsområde. Detta är särskilt viktigt med tanke på att de lösningar som ska tas fram ska kunna användas utan hinder av säkerhets- eller informations-säkerhetsaspekter, se avsnitt 9.6.1.

Digg leder och samordnar i dag arbetet med Ena, vilket vi har beskrivit i kapitel 6. Inom Ena har redan ett flertal interoperabilitetslösningar tagits fram som kan bli nationella interoperabilitetslösningar, exempelvis REST API-profilen och Ramverk för nationella grunddata. Vi ser det som naturligt att de myndigheter som i dag

samarbetar inom Ena kan fortsätta samarbeta i den samordningsorganisation som de har kommit överens om även i syfte att bidra till att ta fram nationella interoperabilitetslösningar. Samarbete och samverkan med de statliga myndigheter som ingår i Enas samordningsorganisation är emellertid inte tillräckligt för att uppfylla samarbetsskyldigheten, utan det krävs att samarbete sker med en bredare krets statliga myndigheter, kommuner och regioner samt andra aktörer.

## Hur samarbetet i framtagande ska gå till

Vi har övervägt att reglera i förordningen hur samarbetet ska gå till. Vi ser det dock som lämpligt att Digg själv bestämmer hur samarbetet ska gå till. Vi beskriver nedan hur vi ser att samarbetet kan gå till.

Vår bedömning är att processen för att ta fram en nationell interoperabilitetslösning bör innehålla följande steg: identifiera behov av nationella interoperabilitetslösningar, ta fram sådana lösningar i samarbete och slutligen inhämta synpunkter i form av yttranden från berörda aktörer.

### 1. Identifiering av behov av och prioritering av nationella interoperabilitetslösningar

Det kommer att krävas att Digg säkerställer att de nationella interoperabilitetslösningar som tas fram möter de behov som finns, och att myndigheten prioriterar i vilken ordning som sådana lösningar ska tas fram. Det innebär att Digg kommer att behöva etablera rutiner för behovsfångst, där myndigheten kan samla in behov och synpunkter från de aktörer som ska tillämpa nationella interoperabilitetslösningar. Sådan identifiering och prioritering bör ske med stöd av synpunkter från en bred krets av aktörer.

När ett behov har identifierats bör Digg också undersöka om det redan finns en interoperabilitetslösning som tagits fram av en annan statlig myndighet eller annan aktör som kan återanvändas och bli en nationell interoperabilitetslösning, antingen i sin befintliga version eller efter viss omarbetning, i enlighet med principen om återanvändning.

2. Framtagande av nationella interoperabilitetslösningar i samarbete  
Att ta fram kan innebära både att justera och bygga vidare på en befintlig interoperabilitetslösning eller att ta fram en interoperabilitetslösning från ax till limpa. I denna fas krävs aktivt samarbete med olika berörda aktörer. Beroende på om interoperabilitetslösningen ska avse tekniska, semantiska, rättsliga eller organisatoriska förutsättningar kommer olika kompetenser krävas i arbetet. Här är lämpligt att Digg etablerar eller använder sig av befintliga arbetsgrupper för att ta fram nationella interoperabilitetslösningar.
3. Inhämtande av synpunkter  
Digg bör inom ramen för samarbetet också säkerställa att myndigheten inhämtar synpunkter från en bredare krets av berörda aktörer, för att säkerställa att den nationella interoperabilitetslösningen är utformad på ett ändamålsenligt sätt och är möjlig att tillämpa. Detta bör göras oavsett om en nationell interoperabilitetslösning ska rekommenderas eller bli bindande genom föreskrift. Om den ska bli bindande genom föreskrift gäller ett uttryckligt krav på att inhämta yttranden från berörda aktörer, se avsnitt 9.7.5.

### Reglering av offentlig förvaltnings deltagande i samarbetet

Att nationella interoperabilitetslösningar tas fram och används är en angelägenhet för hela den offentliga förvaltningen. Den reglering vi föreslår, att lösningarna ska tas fram i samarbete, innebär att det finns en tydlig förväntan på myndigheter och andra aktörer inom den offentliga förvaltningen att delta i samarbetet. Vi har övervägt om det krävs någon uttrycklig skyldighet i författning för dessa att delta i samarbetet. Det finns huvudsakligen två skäl för att reglera en sådan skyldighet för den offentliga förvaltningen. Det första skälet är att myndigheter och andra aktörer ska ha rättsligt stöd ur legalitetshänseende för att delta i det aktiva samarbetet. Det andra skälet är att de ska uppfatta att de förväntas delta i samarbetet och även prioritera detta arbete genom att tillsätta resurser.

I och med den lag vi föreslår bildas en skyldighet för de myndigheter och andra aktörer i offentlig förvaltning som träffas av lagen att använda nationella interoperabilitetslösningar. Det innebär att de kommer att vara direkt berörda av de lösningar som tas fram, och vi bedömer därför att incitamenten för att delta i sådant samarbete kom-

mer att vara starka. Med stöd av den allmänna samverkansskyldigheten enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) menar vi att dessa myndigheter och andra aktörer kan delta aktivt i samarbete kring framtagande av nationella interoperabilitetslösningar. Vidare omfattas statliga myndigheter av skyldigheten att samverka och att löpande utveckla sina verksamheter enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515). Av samma bestämmelse framgår också att statliga myndigheter ska ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Vi anser att framtagandet av nationella interoperabilitetslösningar utgör ett tydligt exempel på sådana fördelar som kan vinnas för staten som helhet.

Därtill framstår det som rimligt att myndigheter och andra aktörer kan prioritera att lägga resurser på att delta i detta samarbete då de är direkt berörda av frågorna. Dessutom leder den tekniska utvecklingen till att aktörer inom förvaltningen redan utvecklar sina verksamheter. Vi anser därför inte att det krävs någon ytterligare reglering om de berörda aktörernas deltagande i framtagande av nationella interoperabilitetslösningar.

Enligt vår bedömning kan regleringen om samarbete med fördel kompletteras av aktiv styrning av regeringen avseende vissa statliga myndigheter. När det exempelvis finns behov av att ta fram en nationell interoperabilitetslösning där en viss statlig myndighet har expertkompetens och därför behöver bidra i stor utsträckning genom omfattande resurser, kan regeringen exempelvis styra den statliga myndigheten genom regleringsbrev eller regeringsuppdrag med särskild finansiering för just den insatsen.

### **Alternativ som utredningen har övervägt**

Under utredningen har det framförts till oss att det krävs en långsiktig och tydlig styrning av statliga myndigheter som inskräper deras ansvar, och möjligheter, att tillsätta resurser för att delta i arbetet med nationella interoperabilitetslösningar. Vi har övervägt att peka ut vilka statliga myndigheter som ska delta i samarbetet. En sådan reglering hade exempelvis kunnat bygga på de befintliga statliga myndigheter som deltar i Ena-samarbetet. Vi anser dock att det krävs mer flexibilitet i regleringen av vilka myndigheter som ska delta än vad som är möjligt om det regleras direkt i en förordning. Med den reglering

som vi föreslår blir det möjligt för Digg att etablera långsiktigt samarbete med vissa statliga myndigheter, i likhet med hur myndigheten har reglerat samarbetet inom Ena. En sådan samverkan kan också vid behov kompletteras av enskilda insatser från vissa statliga myndigheter, som exempelvis behövs vid framtagandet av en viss nationell interoperabilitetslösning. Vissa statliga myndigheter som har verksamheter som berör hela den offentliga förvaltningen kan exempelvis delta i samverkan på ett långsiktigt vis. Som ett exempel på detta är MSB, som vi också föreslår ska få ett uppdrag om skyddsnivåer, se avsnitt 9.10.

### **Andra myndigheters interoperabilitetslösningar**

Många myndigheter och andra aktörer arbetar i dag med lösningar som kan anses vara interoperabilitetslösningar enligt vår definition. En del av de lösningar som tagits fram skulle kunna användas på förvaltningsgemensam nivå. Dessa lösningar kan bli nationella interoperabilitetslösningar genom att Digg rekommenderar eller föreskriver om dem. På så vis kan hela den offentliga förvaltningen dra nytta av det arbete som redan har utförts av andra myndigheter och som syftar till att uppnå interoperabilitet vid datadelning.

Vi föreslår ingen särskild reglering om hur lösningar ska föreslås för Digg, utan vi anser att Digg bör etablera kontaktytor och samverkan med andra aktörer i syfte att identifiera sådana lösningar. Det finns givetvis ingen rätt för en statlig myndighet, kommun eller region att få prövat om lösningen kan bli en nationell interoperabilitetslösning. Som vi ser det ligger det dock i det gemensamma intresset för offentlig förvaltning att befintliga lösningar kan återanvändas, och därutöver ligger det i Diggs intresse att framtagandet också kan ske av andra aktörer än Digg själva.

### **Planering för kommande nationella interoperabilitetslösningar**

Det kommer att krävas en rad olika nationella interoperabilitetslösningar för att åstadkomma interoperabilitet vid datadelning. Den offentliga förvaltningen som omfattas av styrningen med nationella interoperabilitetslösningar kommer att behöva anpassa sin datadelning efter dem. Därför är det viktigt att den offentliga förvaltningen

som träffas av kraven ges goda förutsättningar att planera för införandet av dem. Vi anser därför att Digg bör kommunicera tydligt till offentlig förvaltning vilka nationella interoperabilitetslösningar som är planerade att tas fram. Syftet med att kommunicera kommande nationella interoperabilitetslösningar är att skapa förutsebarhet och möjlighet till kostnadsbesparingar för den offentliga förvaltningen. Det möjliggör för den offentliga förvaltningen att planera sin ordinarie it-utveckling för att kunna omhänderta kommande krav. Som ett exempel kan den offentliga förvaltningen, om den vet att det inom ett antal år kommer att finnas krav på API:er, avstå från att utveckla en annan slags lösning. Detsamma gäller för sektorsmyndigheter som kommer att veta vilka krav som kommer att tas fram på förvaltningsgemensam nivå och som kommer att behöva beaktas i arbetet inom sektorn. Vi anser dock inte att detta behöver regleras särskilt.

### 9.7.2 Digg ska analysera nyttor och kostnader med nationella interoperabilitetslösningar

**Utredningens förslag:** Digg ska analysera vilka nyttor och kostnader som användning av nationella interoperabilitetslösningar innebär för den offentliga förvaltningen.

#### Skälen för utredningens förslag

För att förbättra den offentliga förvaltningens interoperabilitet vid datadelning och för att styra den på ett ändamålsenligt sätt krävs att Digg också följer upp vilka nyttor respektive kostnader som användning av de nationella interoperabilitetslösningar innebär. Denna uppgift ska regleras i den förordning som vi föreslår.

De åtgärder som vidtas i form av styrning med nationella interoperabilitetslösningar måste följas upp och utvärderas för att säkerställa att den nu föreslagna reformen får önskad effekt. De bör följas upp både avseende vilka nyttor som användningen medför, och vilka kostnader som de medför. I uppföljningen bör också ligga att beakta huruvida nationella interoperabilitetslösningar faktiskt används av den offentliga förvaltningen. Om en lösning inte har lett till önskad effekt måste det undersökas varför. Lösningen kan behöva justeras,



förvaltningen kanske har behov av mer stöd eller så bedöms lösningen som ändamålsenlig men i behov av hårdare styrning.

Utredningen är av den bestämda uppfattningen att ökad interoperabilitet kan leda både till besparingar och initialt till ökade kostnader. Det kan emellertid variera stort mellan olika organisationer. Dessutom behöver vinsterna av ökad interoperabilitet inte nödvändigtvis uppstå hos den som delar data. Vinsterna kan många gånger uppstå hos dem som använder de data som delas. Sådana vinster måste också följas upp och analyseras för att ge en förståelse för de sammantagna effekterna av reformen över tid. Analysarbetet bör också kunna ge insikter i om att det är motiverat för myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning att göra nödvändiga investeringar om det förväntas ge positiva effekter på samhällsekonomin i övrigt. Syftet med uppföljningen är primärt att säkerställa att den styrningen som myndigheten utövar är ändamålsenlig, men också att utgöra underlag för den rapportering till regeringen som vi också föreslår ska ske, se nedan.

### 9.7.3 Digg får meddela föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar

**Utredningens förslag:** Digg får, efter att berörda aktörer getts tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar enligt 5 § lagen om den offentliga förvaltningens interoperabilitet.

#### Skäl för utredningens bedömning

Vi har beskrivit behovet av att nationella interoperabilitetslösningar ska meddelas genom myndighetsföreskrifter och därigenom bli bindande för den offentliga förvaltningen att använda vid datadelning i avsnitt 9.6.2. Enligt vår bedömning bör Digg ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar. Att det ska vara Digg som bemyndigas med en sådan föreskriftsrätt är i linje med de förslag som vi i övrigt föreslår angående Diggs roll på området för att styra och stödja den offentliga förvaltningens interoperabilitet vid datadelning och utgör ett centralt verktyg för myn-

digheten i sin uppgift som styrande och stödjande av den offentliga förvaltningens interoperabilitet vid datadelning.

### *Berörda myndigheter och andra aktörer ska ges tillfälle att yttra sig*

Vi föreslår att det bemyndigande som ges Digg ska förenas med en skyldighet att låta de aktörer som berörs av en föreskrift yttra sig om föreskriften innan beslut om föreskrift meddelas. Detta motiveras av att förankringen i den offentliga förvaltningen som berörs av förslaget är av stor vikt för att lösningarna ska bli så ändamålsenliga som möjligt. Det är också viktigt för förtroendet för den myndighet som ges rätten att föreskriva. De yttranden som ska lämnas kan lämnas i samband med framtagandet av nationella interoperabilitetslösningar, vilket vi har beskrivit i avsnitt 9.7.3 ovan.

Styrning som sker genom föreskrifter behöver iaktta kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Där framgår att den beslutande myndigheten, innan den beslutar föreskrifterna, ska utreda kostnadsmässiga- och andra konsekvenser.<sup>38</sup> Myndigheten ska även ge statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala bolag, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmässigt, eller på något annat betydande sätt berörs, tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen.

## **Digg kan rekommendera nationella interoperabilitetslösningar**

Vår bedömning är att Digg kan behöva använda sig av olika verktyg för styrning av offentlig förvaltning. I många fall kan tydliga och skriftliga rekommendationer om användandet av nationella interoperabilitetslösningar vara tillräckliga. Rekommendationer kommer emellertid inte alltid vara tillräckliga för att en nationell interoperabilitetslösning ska få genomslag i hela förvaltningen. Det kan komma att krävas att myndigheten meddelar bindande föreskrifter. En lämplig ordning kan dock vara att först rekommendera en interoperabilitetslösning, och att meddela bindande föreskrifter om det önskade resultatet inte uppnås.

Vi föreslår ingen särskild reglering om att Digg ska rekommendera nationella interoperabilitetslösningar, utan vår bedömning är

---

<sup>38</sup> 4 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

att det står myndigheten fritt att välja att rekommendera lösningar utan någon uttrycklig reglering i lag eller förordning. Redan i dag arbetar Digg med webbplatsen Regler och rekommendationer som avser rekommendationer till den offentliga förvaltningen om de verksamhetsområden som Digg arbetar med att stödja och främja. Vi har också beskrivit i kapitel 6 att Digg har valt att rekommendera en specifikation för metadata, i stället för att föreskriva om den, vilket Digg i och för sig får anses ha ett bemyndigande för i 6 a § myndighetens instruktion.

Vi har övervägt att i författning reglera att nationella interoperabilitetslösningar som rekommenderas ska publiceras. Vi anser dock att det inte kräver författningsreglering. Redan i dag arbetar Digg med att publicera sådana lösningar som vi anser kan utgöra nationella interoperabilitetslösningar, både på myndighetens egen hemsida och på webbplatsen Dataportal.se som Digg också tillhandahåller. Om Digg väljer att publicera sådana interoperabilitetslösningar som myndigheten anser ska vara rekommenderade nationella interoperabilitetslösningar, blir det dock tydligt för offentlig förvaltning vilka interoperabilitetslösningar som bör tillämpas.

#### 9.7.4 Digg ska stödja den offentliga förvaltningen

**Utredningens förslag:** Det ska anges i Diggs instruktion att myndigheten ska stödja den offentliga förvaltningen i syfte att uppnå interoperabilitet.

#### Skälen för utredningens förslag

Ansvar som Digg ges att föreskriva om nationella interoperabilitetslösningar för den offentliga förvaltningen behöver kompletteras av ett ansvar att stödja densamma. Detta ska förtydligas i myndighetens instruktion.

Att myndigheten ska ansvara för att stödja den offentliga förvaltningen i syfte att uppnå interoperabilitet motiveras av att styrningen behöver kompletteras av hjälpande insatser för att den offentliga förvaltningen enklare ska kunna göra omställningen till interoperabel data-delning. Vi reglerar inte i detalj vad stödet ska avse utan anser att det

är upp till Digg att avgöra i vilken form sådant stöd ske ges. Stödet ska dock ges primärt för att hjälpa den offentliga förvaltningen att använda de nationella interoperabilitetslösningar som Digg rekommenderar eller föreskriver om. Stödet avser inte interoperabilitet vid datadelning i enstaka fall. Avsikten är inte heller att stödet ska vara av reaktiv natur på så sätt att enstaka myndigheter eller andra aktörer inom offentlig förvaltning ska kunna kräva aktivt stöd i implementeringen av en nationell interoperabilitetslösning, att jämföra med exempelvis supporttjänster. Snarare ska stödet ta sikte på vägledning och annat proaktivt stöd som kan underlätta för den offentliga förvaltningen att använda nationella interoperabilitetslösningar.

### 9.7.5 Digg ska delta i europeiskt arbete för interoperabilitet

**Utredningens förslag:** Det ska anges i Diggs instruktion att myndigheten ska

- beakta internationellt interoperabilitetsarbete
- vara behörig myndighet enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr XXXX/xxxx om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa).

### Skälen för utredningens förslag

Utöver de uppgifter som regleras för Digg i den föreslagna förordningen ser vi behov av att vissa uppgifter regleras direkt i myndighetens instruktion. Att uppgifterna ska ligga i myndighetens instruktion motiveras av att uppgifterna tar sikte på uppgifter som myndigheten ska utföra, oberoende av regleringen i den nya lag och förordning som vi föreslår.

#### *Beakta internationellt interoperabilitetsarbete*

Interoperabilitet är inte enbart en nationell fråga. Som vi har beskrivit i kapitel 6 och kapitel 8 pågår det arbete för att förbättra interoperabilitet även på EU-nivå och globalt. Det är viktigt att Sverige i så

stor utsträckning som möjligt drar nytta av det arbete som bedrivs för att förbättra interoperabiliteten. Den uppgift som vi föreslår till innebär en skyldighet för myndigheten att aktivt beakta det interoperabilitetsarbete som pågår på internationell nivå. Enligt 7 § myndighetsförordningen ska myndigheter ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen och i annat internationellt samarbete. Den skyldighet som vi föreslår tar emellertid sikte på att säkerställa att det arbete som bedrivs i Sverige fullt ut tar till vara på utvecklingen på internationell nivå, som exempelvis utveckling av viss teknik eller standarder, att ta tillvara på de nyttor som kan uppstå i det internationella arbetet samt att säkerställa att den styrning som ges i Sverige är förenlig med den internationella utvecklingen. En liknande skrivning finns i Diggs bemyndigande att meddela föreskrifter enligt 3 § andra stycket förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, där det anges att Digg vid utarbetande av föreskrifter ska beakta nationell och internationell standard.

*Vara behörig myndighet enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr XXXX/xxxx om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa)*

Vi föreslår också att Digg ska pekas ut som behörig myndighet enligt artikel 17 i EU:s kommande interoperabilitetsförordning. Förordningen är inte ännu färdigförhandlad men vi anser att det finns starka skäl att förmoda att varje medlemsland kommer att behöva utse en eller flera behöriga myndigheter enligt förordningen. Vilka uppgifter som kommer att åläggas den behöriga myndigheten kommer att framgå direkt av förordningen och vara gällande så som lag i Sverige.

Det är lämpligt att Digg pekas ut så som behörig myndighet enligt förordningen av samma skäl som vi har anfört i avsnitt 9.7.2 om varför myndigheten ska vara den myndighet i Sverige som styr och stödjer den offentliga förvaltningens interoperabilitet vid datadelning. Därutöver ser vi att ansvaret som regleras i interoperabilitetsförordningen, och som i huvudsak avser gränsöverskridande interoperabilitet, kompletterar det nationella ansvaret som vi reglerar på ett tydligt sätt. Om Digg blir behörigt organ finns möjlighet till stora synergier mellan det europeiska och nationella arbetet.

Genom att vi föreslår att Digg pekas ut innan förordningen är färdigförhandlad kan frågan beredas och stora tidsvinster kan göras. För det fall att förordningens slutliga lydelse förändras bör givetvis vårt förslag till skrivning i instruktionen anpassas.

### 9.7.6 Digg ska årligen rapportera om utvecklingen av interoperabilitet

**Utredningens förslag:** Det ska anges i Diggs instruktion att myndigheten årligen ska rapportera till regeringen om hur den offentliga förvaltningens interoperabilitet utvecklas.

### Skälen för utredningens förslag

För att den föreslagna reformen ska få önskad effekt måste även regeringen kontinuerligt följa den samt vidta åtgärder när så krävs. Regeringen ska årligen få en samlad återrapportering från Digg baserad på uppföljnings- och analysarbetet som Digg ska ansvara för, se avsnitt 9.7.4. Rapporteringen ska hjälpa regeringen att bedöma om och i så fall vilka åtgärder som behöver vidtas. Som exempel på åtgärder som kan behöva vidtas är att regeringen med tydlig styrning, exempelvis i regeringsuppdrag, pekar på vilka statliga myndigheter som ska bidra till framtagande av nationella interoperabilitetslösningar, se avsnitt 9.7.3, eller vilka särskilda insatsområden som är angelägna och därför behöver prioriteras, se avsnitt 9.3.

## 9.8 Inget behov av sanktioner i dagsläget

Under utredningsarbetet har vissa myndigheter och andra aktörer lyft frågan om vad som händer om den offentliga förvaltningen inte följer tvingande nationella interoperabilitetslösningar. Vi har övervägt om det finns behov av ett sanktionssystem, exempelvis i form av tillsyn. Vår bedömning är emellertid att ett sådant inte behövs i dagsläget.

Den offentliga förvaltningen ska följa de författningskrav som de omfattas av. Det inkluderar de framtida interoperabilitetslösningarna som Digg meddelar föreskrifter om. Incitamenten att tillämpa de nationella lösningarna kommer att vara höga eftersom de kommer

att underlätta datadelning. Utgångspunkten är därför att de nationella interoperabilitetslösningarna kommer att användas, och att det inte behöver finnas några sanktioner.

Som framgår av avsnitt 9.7.4 föreslår vi att Digg ska få i uppdrag analysera vilka nyttor och kostnader som användning av nationella interoperabilitetslösningar innebär för den offentliga förvaltningen. De åtgärder som vidtas i form av styrning med nationella interoperabilitetslösningar måste följas upp och i uppföljningen bör ligga att beakta huruvida nationella interoperabilitetslösningar faktiskt används av den offentliga förvaltningen. Om det visar sig att meddelade föreskrifter från Digg inte följs kan det framöver bli aktuellt att överväga att införa sanktioner. Sådana observationer bör ingå i den årliga rapporteringen som Digg ska ansvara för, se avsnitt 9.7.8.

## 9.9 Styrning inom sektorer eller områden bör ske genom speciallagstiftning

**Utredningens bedömning:** Interoperabilitet vid datadelning inom sektorer eller områden bör styras genom lagstiftning för respektive sektor eller område. Det finns behov av fortsatt utredning av förutsättningarna för att införa styrning av interoperabilitet inom sektorer eller områden.

### Skälen för utredningens bedömning

För att på sikt uppnå en högre grad av interoperabilitet vid datadelning inom och med offentlig förvaltning krävs att den förvaltningsgemensamma styrningen kompletteras med styrning inom sektorer. Den förvaltningsgemensamma styrningen kommer att avse de grundläggande förutsättningarna som krävs för att åstadkomma interoperabilitet inom hela den offentliga förvaltningen. Det kan emellertid också krävas en mer detaljerad styrning på sektorsspecifik nivå, som exempelvis kan avse särskilda data som huvudsakligen utbyts inom sektorer. Det är mest lämpligt att åtgärder vidtas så nära de mest berörda myndigheterna och andra aktörer som möjligt. Styrningen inom sektorer kommer i de flesta fall att behöva vara mer detaljerad än på förvaltningsgemensam nivå för att få effekt.

Interoperabilitet inom sektorer bör enligt vår uppfattning lämpligen styras av statliga myndigheter som redan har någon form av ansvar inom respektive sektor. Vår bedömning är att den lagstiftning inom sektorer som redan finns bör användas som grund för styrning av interoperabilitet inom respektive sektor. Om utrymme för ytterligare styrning saknas bör det vidtas lagstiftningsåtgärder som ger myndigheterna möjlighet till styrning.

Vi ser därför att det finns behov av fortsatta utredningar om införande av sektorsspecifik interoperabilitetsstyrning.

### **Etablering av sektorer pågår redan i dag**

Vi har identifierat att det i dag i viss utsträckning sker etablering av sektorer där statliga myndigheter tar fram sektorsspecifik interoperabilitetsstyrning. Vi ser det som viktigt att sådan etablering fortsätter.

Vi gör bedömningen att interoperabilitetsarbetet har kommit relativt långt inom vissa sektorer. Som exempel kan nämnas samhällsbyggnadsprocessen avseende geodata, hälso- och sjukvården avseende patientdata och skolväsendet avseende elevdata samt etableringen av grunddatadomäner. Inom dessa sektorer finns interoperabilitetslösningar som kan tillämpas, däremot saknas möjligheter till tvingande styrning inom respektive sektor. De centrala förvaltningsmyndigheterna inom dessa sektorer, Lantmäteriet, E-hälsomyndigheten och Skolverket har i kontakter med utredningen efterfrågat möjlighet att meddela föreskrifter inom sina respektive sektorer i syfte att styra och förbättra interoperabiliteten. En utredning som tar sikte på en sådan sektorsspecifik styrning är Utredningen om infrastruktur för hälsodata som nationellt intresse (S 2022:10) och Utredningen om ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister (JU 2022:09).

Vi ser att det finns behov av att förstärka möjligheten till interoperabilitetsstyrning med möjligheten att meddela bindande föreskrifter om sektorsspecifika interoperabilitetslösningar. Förenklat kan man säga att det som behöver vara gemensamt på förvaltningsgemensam nivå ska styras med nationella interoperabilitetslösningar, medan det som enbart behöver regleras för en sektor bör regleras där. Genom ett delat ansvar mellan den förvaltningsgemensamma nivån och den sektorsspecifika nivån säkerställs en mer effektiv styrning.



Mot denna bakgrund anser vi att det finns behov av fortsatt utredning angående förutsättningarna för att införa styrning av interoperabilitet inom sektorer.

### Förhållande till förvaltningsgemensam styrning

När styrning tas fram inom sektorer behöver den vara förenlig med krav som ställs på förvaltningsgemensam nivå. Det innebär att styrning som tas fram på sektorsspecifik nivå, både styrning som sker genom rekommendationer och genom bindande myndighetsföreskrifter, ska vara möjlig att tillämpa tillsammans med styrning som ges på förvaltningsgemensam nivå. På så sätt främjas interoperabiliteten mellan sektorer. När det finns styrning mot exempelvis API:er eller definierade centrala begrepp på förvaltningsgemensam nivå så måste styrningen inom respektive sektor utgå från dessa.

Vi har föreslagit en definition av interoperabilitetslösning som vi anser ska användas även på sektorsspecifik nivå. Med det menar vi att föreskrifter som meddelas med stöd av annan lagstiftning, och som avser att styra interoperabilitet vid datadelning, kan utgöra interoperabilitetslösningar enligt vår definition. Vidare kan det givetvis finnas sektorsspecifika rekommenderade interoperabilitetslösningar.

Den sektorsspecifika styrningen av interoperabilitet kommer enligt vår bedömning att påverka myndigheter och andra aktörer inom respektive sektor i större utsträckning än den förvaltningsgemensamma eftersom detaljkraven kommer att fastslås i den sektorsspecifika styrningen. En aktör som utvecklar sin verksamhet eller utvecklar eller upphandlar ett it-system kommer primärt att rätta sig efter styrningen i den sektorn. Det är därför viktigt att styrningen inom sektorn utgår från och är förenlig med den förvaltningsgemensamma styrningen. Detta kommer att innebära att den förvaltningsgemensamma styrningen, som endast omfattar offentlig förvaltning, även kommer att göras gällande i den sektorsspecifika styrningen som också omfattar privata aktörer. På så sätt kan offentlig förvaltning och privata aktörer inom sektorerna vara trygga med att om de följer den sektorspecifika styrningen, så har de goda förutsättningar att vara interoperabla med förvaltningen som helhet.

Vi har övervägt att införa reglering med krav om att sektorsspecifik styrning ska vara förenlig med förvaltningsgemensam styrning.

Det är dock enligt vår uppfattning inte lämpligt att reglera förhållandet mellan föreskrifter som meddelas med stöd av den lag som vi föreslår och föreskrifter som i framtiden kan meddelas av andra statliga myndigheter med stöd av eventuella nya bemyndiganden i den lag som vi föreslår. Ett alternativ kan vara att framtida bemyndiganden att meddela föreskrifter om interoperabilitetslösningar på sektorsnivå ska innehålla ett krav på att sådana ska vara förenliga med nationella interoperabilitetslösningar.

### **Ingen reglering om sektorer i den lag vi föreslår**

Vi har övervägt om den lag som vi föreslår är lämplig att använda för styrning av sektorer, exempelvis genom att lagen skulle göra det möjligt för regeringen att bemyndiga myndigheter inom olika sektorer att meddela föreskrifter om interoperabilitet respektive sektor. Det finns emellertid ett starkt skäl som talar mot den lösningen. Våra direktiv är begränsade till datadelning inom och med offentlig förvaltning till externa aktörer. Inom många sektorer i Sverige utförs välfärdstjänster av aktörer som inte ingår i den offentliga förvaltningen enligt vår definition. Som exempel på sektorer kan nämnas hälso- och sjukvården, skolväsendet och transportsektorn. Eftersom den lag vi föreslår endast omfattar den offentliga förvaltningen skulle de privata aktörerna inte omfattas av eventuell styrning i form av myndighetsföreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Det skulle leda till att alla aktörer inom vissa sektorer inte omfattas av samma krav. Vi anser att en sådan lösning inte är önskvärd, bl.a. eftersom det kan leda till att villkoren för att bedriva verksamhet inom sektorn då kan skilja sig åt mellan olika aktörer vad gäller interoperabiliteten. Vi kan vidare konstatera att den ordning som vi föreslår är i linje med styrningen av interoperabilitet på EU-nivå, där vissa rättsakter styr övergripande interoperabilitet och andra styr inom respektive sektor (eller dataområde).

Ytterligare ett skäl som talar emot att reglera sektorsspecifik styrning i den lag som vi föreslår är att vi ser att sammansättningen av sektorer behöver utredas ytterligare för att kunna definieras. Vi har identifierat att flera sektorer redan är etablerade, eller på väg att etablera sig, vilket vi beskriver i kapitel 6. En sektorsspecifik styrning kräver

emellertid att det finns en tydlig avgränsning av sektorn i fråga, vilket vi inte har utrett inom ramen för denna utredning.

## 9.10 Informationssäkerhet vid ökad datadelning – koordinerade skyddsnivåer?

**Utredningens förslag:** MSB ska ges i uppdrag att utreda om adekvata, gemensamma och koordinerade skyddsnivåer eller andra lämpliga säkerhetsåtgärder kan användas vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och med den offentliga förvaltningen. I uppdraget ska ingå att bedöma om befintlig rådgivning och befintligt stöd som finns i dag till statliga myndigheter, kommuner och regioner är tillräckligt eller om stödet behöver stärkas bl.a. till följd av ökad datadelning.

### Skälen för utredningens förslag

Interoperabilitet syftar bl.a. till att underlätta organisationers möjlighet att dela data för att skapa nyttor för individer och samhälle och för att offentlig förvaltning ska kunna fullgöra sina skyldigheter gentemot enskilda. För att det ska vara möjligt måste krav på informationssäkerhet och skydd av personuppgifter upprätthållas, och interoperabiliteten får inte innebära risker för Sveriges säkerhet.

När det gäller säkerhetsfrågor handlar det, något förenklat, om att skapa förutsättningar för en ömsesidig tillit mellan alla myndigheter och andra aktörer som tillhandahåller eller tar emot data. När data ska delas mellan många olika aktörer är det inte rimligt att samtliga myndigheter och andra aktörer ska komma överens om säkerhetsåtgärder vid varje tillfälle för datadelning och säkerställa krav efterlevnad av skyddet hos samtliga aktörer. Avsändaren av information behöver kunna lita på att mottagaren omgärdar den med minst samma nivå av säkerhet som avsändaren. Mottagaren behöver i sin tur kunna lita på att avsändaren kan säkerställa tillförlitlig tillgång till informationen över tid.

Enligt vår bedömning förutsätter tillit därmed två saker. Den ena är att avsändare och mottagare kan kommunicera säkerhetskrav på ett tydligt sätt samt att efterlevnaden av dessa säkerhetskrav följs upp.

Den andra handlar om att organisationer som hanterar information behöver bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete som omfattar all digital informationsbehandling. Organisationerna måste ha möjlighet att omsätta säkerhetskraven till säkerhetsåtgärder på ett effektivt sätt.

Särskilda frågor uppstår när det gäller aggregering och ackumulering av data, samt när det gäller komplexa beroenden. Åtkomst till data kan behöva begränsas för att säkerställa konfidentialitet, medan särskilda åtgärder kan krävas för att säkerställa tillgång till riktiga eller tillgängliga data – även under ansträngda förhållanden. Dessa perspektiv förutsätter en analys utifrån ett helhetsperspektiv som svårigen kan genomföras enskilt av varje organisation i systemet. En sådan analys kräver att involverade myndigheter har insyn i och förståelse för var, när, hur och till vad data används för att gemensamt skapa samsyn rörande vilka säkerhetsåtgärder som ska användas. Analysen behöver också beakta vad ny etablering av datadelning innebär ur ett totalförsvarsperspektiv, exempelvis vid utvecklandet av nya tjänster som kan skapa beroenden mellan tjänstetillhandahållare och de organisationer som tillhandahåller de data som tjänsten kräver för att kunna tillhandahållas. En bedömning av aggregering och ackumulering av data måste också göras i riskanalysen för att kunna välja rätt nivå av säkerhet.

Utredningens bedömning är att en gemensam modell eller metod för informationsklassning inte tillgodoser dessa behov. Vid samtal med olika myndigheter har utredningen uppfattat att data inte delas när det råder osäkerhet på om mottagaren kommer att omgärda informationen med tillräcklig säkerhet. Det kan också handla om oklarheter avseende regelverk och vad som gäller samt olika uppfattningar mellan myndigheter när det gäller tolkning av vilka krav som regelverket för informationssäkerhet ställer. För att skapa en säkrare och mer effektiv ordning vid ökad datadelning skulle MSB exempelvis kunna föreskriva om gemensamma koordinerade skyddsnivåer, tillsammans med ett antal beskrivna säkerhetsnivåer.

Om det fanns gemensamma skyddsnivåer skulle det kunna bli enklare att avgöra vilka säkerhetsåtgärder som blir aktuella vid datadelning och tilliten mellan myndigheterna skulle kunna öka. En större tillit skulle enligt utredningens bedömning få gynnsamma effekter på interoperabiliteten vid datadelning. Att utveckla gemensamma skyddsnivåer skulle således kunna innebära en bättre och mer ända-

målsenlig lösning än att organisationer ska göra om eller uppdatera sin informationsklassningsmodell som är anpassad efter organisationens uppdrag och verksamhet. Det skulle innebära att alla organisationer kan behålla eller utforma sin egen informationsklassningsmodell, göra riskanalyser och välja säkerhetsåtgärder på det sätt som är ändamålsenligt för deras verksamhet. Vid datadelning skulle de skyddsåtgärder som varje organisation har för informationen internt jämföras med de åtgärder som rekommenderas på varje nivå i de gemensamma skyddsnivåerna.

Skyddsnivåerna, eller beskrivningen av dem, skulle användas för att på ett tydligt och standardiserat sätt kommunicera vilka säkerhetsåtgärder (exempelvis kryptering) som krävs och hur de ska användas (exempelvis styrkan i krypteringslösningen) vid datadelning för att skydda olika typer av information. Exempelvis har organisationer som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ett behov av ytterligare skyddsnivåer för att uppfylla krav i säkerhetsskyddsregelverken. Gemensamma skyddsnivåer skulle kunna skapa förutsättningar för en ömsesidig tillit mellan alla myndigheter som tillhandahåller eller tar emot information.

En förutsättning för att gemensamma skyddsnivåer vid datadelning ska fungera är att alla myndigheter i hela den offentliga förvaltningen använder sig av dem. Det förutsätter även att alla dessförinnan gör en informationsklassning och riskanalys av de data som ska delas eftersom skyddsnivåerna väljs utifrån klassning och riskanalys.

Utredningen har fört samtal med MSB om olika alternativ till det som i direktiven anges som en gemensam informationsmodell för ökad säkerhet och har övervägt ett förslag om att skapa förutsättningar i lag för MSB att föreskriva om gemensamma skyddsnivåer för offentlig förvaltning. Främst mot bakgrund av begränsningen i våra direktiv<sup>39</sup> har utredningen dock kommit fram till att MSB i stället ska ges ett uppdrag av regeringen att utreda om adekvata, gemensamma och koordinerade skyddsnivåer eller andra lämpliga säkerhetsåtgärder kan användas vid datadelning inom hela den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer. De gemensamma skyddsnivåerna behöver även förvaltas. Mot bakgrund av nya hot och risker samt teknisk utveckling kan säkerhets-

---

<sup>39</sup> I direktiven (I 2022:118) anges att utredaren ska beakta eventuella behov av stärkt informationssäkerhet som föranleds av stärkt interoperabilitet. I uppdraget ingår dock inte att föreslå ändringar i regelverken för informationssäkerhet, säkerhetsskydd, dataskydd eller offentlighet och sekretess.

åtgärder i en skyddsnivå behöva justeras eller kompletteras. Ju mer specificerade säkerhetsåtgärderna är desto viktigare är det att de regelbundet ses över för att svara mot behovet. En lösning som ena dagen anses ge ett gott skydd kan visa sig innehålla sårbarheter som gör att lösningen behöver kompletteras med ytterligare säkerhetsåtgärder temporärt tills sårbarheten är hanterad eller tills lösningen är utbytt. För att kunna upprätthålla tilliten till att de gemensamma skyddsnivåerna ger det skydd som avses är det lämpligt att tilldela MSB uppgiften att utreda om adekvata, gemensamma och koordinerade skyddsnivåer eller andra lämpliga säkerhetsåtgärder kan användas vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och med den offentliga förvaltningen.

## **9.11 Behov av fortsatt utredning**

I vårt uppdrag ingår att bedöma behovet av ytterligare utredningsinsatser. Vi har identifierat ett flertal behov som vi bedömer behöver utredas men som inte har kunnat tas om hand av utredningen.

### **9.11.1 Sektorspecifik styrning av interoperabilitet vid datadelning**

Den reglering som vi föreslår bör kompletteras med styrning av interoperabilitet vid datadelning inom olika sektorer. Vi har beskrivit behovet av sådan utredning i avsnitt 9.9. Frågan om sektorsstyrning bör utredas för respektive sektor.

### **9.11.2 Registerförfattningar och offentlighets- och sekretesslagen**

Under vår utredning har flera myndigheter framfört till oss att ett stort hinder för datadelning är de rättsliga förutsättningarna för utlämnande av uppgifter, utifrån registerförfattningar och offentlighets- och sekretesslagen. Även Digitaliseringsrättsutredningen identifierade att registerförfattningar hindrar eller hämmar digitala informationsutbyten.<sup>40</sup> Utredningen bedömde att det bör prioriteras att på ett sam-

---

<sup>40</sup> *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25), s. 466.

ordnat sätt metodiskt ta om hand de förändringar som behövs avseende registerförfattningarna. Vi kan konstatera att behovet kvarstår och att frågan om en översyn av registerförfattningar fortfarande utgör en angelägen fråga för den offentliga förvaltningens digitalisering. Även eSam har konstaterat att dagens utformning av registerförfattningar utgör ett hinder för myndigheternas digitala transformation.<sup>41</sup> Vi anser därför att frågan om registerförfattningarnas innehåll och struktur bör utredas och att en sådan översyn bör ta utgångspunkt i de rekommendationer kring utformning av registerförfattningar som eSam tagit fram.

När det gäller sekretess som hinder för interoperabel datadelning, vill vi understryka att varje rättsligt hinder för datadelning inte bör undanröjas i syfte att skapa interoperabel datadelning. Vissa hindrande sekretessbestämmelser kommer även framöver att behövas, så länge de avser informationsmängder med högt skyddsvärde och är ändamålsenligt utformade. Det pågår för närvarande ett antal statliga utredningar avseende sekretessbrytande bestämmelser mellan myndigheter.

### 9.11.3 Obligatorisk användning av tjänster

Flera myndigheter har framfört att de ser behov av obligatorisk användning av förvaltningsgemensamma digitala tjänster. Som framgår av avsnitt 9.5.4 är digitala tjänster som sådana inte nationella interoperabilitetslösningar. Det kan emellertid finnas behov av att en myndighet tillhandahåller en digital tjänst som alla myndigheter kan, eller i vissa fall ska, använda. Som exempel kan nämnas tjänster för att säkert överföra meddelanden mellan statliga myndigheter, kommuner och regioner. Det kan också finnas behov att inkludera en vidare krets aktörer som får använda tjänsterna.

Digitala tjänster gör av naturliga skäl nytta när de används. Om det rör sig om en tjänst för att skicka meddelanden mellan olika myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning kan realiseringen av nyttan av tjänsten uppstå först när ett kritiskt antal myndigheter har anslutit sig.

Det kan också vara så att metoder som används i stället för de förvaltningsgemensamma tjänsterna är mindre effektiva eller mindre säkra än att använda än de förvaltningsgemensamma tjänsterna.

---

<sup>41</sup> eSam, *En modern registerförfattning* (dnr ES2022-06), juni 2022.

Användning av förvaltningsgemensamma digitala tjänster, och i vissa fall obligatorisk användning av dem, har hittills behandlats utifrån enskilda tjänster. Regeringen har t.ex. föreslagit en lag om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post.<sup>42</sup> I propositionen uttalar regeringen att den avser att i förordning reglera att statliga myndigheter under regeringen som huvudregel ska använda de tjänster för elektronisk identifiering som tillhandahålls av leverantörer i auktorisationssystem om de kräver elektronisk identifiering av enskilda för åtkomst till myndighetens digitala tjänster.<sup>43</sup>

Digg ska enligt förordningen (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser tillhandahålla en myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskild. Anslutning till infrastrukturen är i dagsläget frivilligt för statliga myndigheter, kommuner och regioner. Vissa statliga myndigheter har emellertid i sina regleringsbrev fått i uppdrag att ansluta till infrastrukturen.<sup>44</sup> Den 26 januari 2023 fattade regeringen beslut om tilläggsdirektiv till Postfinansieringsutredningen (I 2020:03).<sup>45</sup> Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen bl.a. utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för privatpersoner, enskilda näringsidkare och juridiska personer att ansluta sig till en digital brevlåda för att kunna ta emot säkra elektroniska försändelser från myndigheter. Utredningen ska också undersöka förutsättningarna för att införa en skyldighet för statliga myndigheter, kommuner och regioner att skicka säkra elektroniska försändelser till digitala brevlådor.

Förvaltningsgemensamma digitala tjänster kan ha olika målgrupper. Vissa tjänster inkluderar t.ex. enskilda i målgruppen, andra göra det inte. Olika målgrupper kan kräva olika överväganden när ett obligatorium övervägs.

Det bör utredas om obligatorisk anslutning och användning ska införas för fler förvaltningsgemensamma digitala tjänster. Sådana utredningsinsatser bör enligt vår uppfattning också inkludera en analys av behovet av författningsreglering av den eller de aktuella tjänsterna. Det kan även finnas anledning att överväga att samla regleringen av

---

<sup>42</sup> Prop. 2023/24:6.

<sup>43</sup> Prop. 2023/24:6 s. 46.

<sup>44</sup> Se t.ex. regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens servicecenter respektive Migrationsverket.

<sup>45</sup> Dir. 2023:7.



diverse förvaltningsgemensamma digitala tjänster i en samlad lagstiftning.

#### **9.11.4 Privata aktörer**

Den lag vi föreslår omfattar endast statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala bolag. Skälen till detta redogörs för i avsnitt 9.4.1. Inom många sektorer finns privata aktörer som utför samma verksamhet som myndigheter, exempelvis inom skolväsendet och hälso- och sjukvården. De privata aktörerna omfattas många gånger av samma bestämmelser som myndigheterna, inklusive bestämmelser som innebär att data ska eller får delas. Under vårt arbete har det framförts en önskan från vissa att även privata aktörer ska omfattas av den förvaltningsgemensamma interoperabilitetsstyrningen. Den interoperabilitetsstyrning som fortsatt behöver utvecklas inom respektive sektor kommer att omfatta även de privata aktörerna i sektorn. Enligt vår uppfattning bör det övervägas att låta frågan om huruvida privata aktörer ska omfattas av samma förvaltningsgemensamma regelverk som den offentliga förvaltningen, utredas ytterligare.

# 10 Ikraftträdande

**Utredningens förslag:** Författningarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

## Skälen för utredningens förslag

Att öka den offentliga förvaltningens interoperabilitet vid datadelning är ett arbete som kommer att ta tid. Utifrån nuvarande förutsättningar är det inte möjligt att från en dag till en annan gå från dagens nivå av interoperabilitet till en fullt interoperabel förvaltning. Den föreslagna lagen och förordningen om den offentliga förvaltningens interoperabilitet behöver träda i kraft så fort som möjligt så att möjligheten att styra förvaltningen mot ökad interoperabilitet vid datadelning införs och arbetet kan påbörjas. Med hänsyn till den tid som kan behövas för remissförfarande och fortsatt beredning inom Regeringskansliet föreslår vi att lagen och förordningen träder i kraft den 1 januari 2025.

Också den föreslagna förordningen om ändring i förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning föreslår vi ska träda i kraft den 1 januari 2025. När det gäller förslaget att i förordningen utse Myndigheten för digital förvaltning till behörigt organ enligt artikel 17 i kommissionens förslag till interoperabilitetsförordning<sup>1</sup> kan ikraftträdandet behöva justeras utifrån det slutliga innehållet i interoperabilitetsförordningen. Det kan inträffa att det i interoperabilitetsförordningen föreskrivs att medlemsstaterna ska utse behöriga organ enligt artikel 17 tidigare än den 1 januari 2025.

---

<sup>1</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa) (COM[2022] 720 final).



# 11 Konsekvenser av utredningens förslag

## 11.1 Våra förslag skapar förutsättningar för styrning

Sverige står inför ett antal stora samhällsutmaningar som kräver en väsentligt förbättrad möjlighet att samarbeta effektivt. Staten, kommunerna, regionerna, näringslivet och de ideella organisationerna behöver alla kunna dela information utan onödiga hinder som exempelvis beror på olika standarder eller olika förståelse av begrepp.

Interoperabilitet är av avgörande betydelse för offentlig förvaltningens förmåga att hantera komplexa samhällsutmaningar och möta kommande kriser, vilka ofta kräver sektorsöverskridande datadelning. För att datadelningen ska bli snabbare och enklare vid exempelvis pandemier, motverkande av bidragsbrottslighet, klimathot, gängbrottslighet och i beredskapssituationer krävs standardisering.

Interoperabilitet för att skapa en mer effektiv datadelning handlar också om att klara samhällets välfärdsuppdrag. Det handlar även om att lösa samhällets kompetensförsörjning, liksom att effektivisera och förenkla medborgarnas möte med den offentliga förvaltningen, att möjliggöra en kunskapsbaserad förvaltning samt uppnå regeringens uppsatta mål med digitalisering. För allt detta krävs att offentlig förvaltning samarbetar och utbyter stora mängder information i form av data.

Våra förslag skapar förutsättningar för styrning av den offentliga förvaltningens interoperabilitet. Styrningen sker genom lag där det anges att den offentliga förvaltningen ska använda nationella interoperabilitetslösningar vid datadelning enligt föreskrifter som meddelas av Myndigheten för digital förvaltning (Digg). Digg får ansvar för att ta fram nationella interoperabilitetslösningar och får bemyndigande att meddela föreskrifter om lösningarna, vilket innebär att de måste användas av den offentliga förvaltningen.

Det innebär att de märkbara effekterna av förslagen kommer att uppstå först när Digg tagit fram och föreskrivit eller rekommenderat nationella interoperabilitetslösningar och dessa sedan börjat användas av offentlig förvaltning.

Även om effekten av våra förslag dröjer och konsekvenserna av den framtida styrningen beror på vilka lösningar Digg väljer att rekommendera eller föreskriva om gör vi bedömningen att det går att beskriva vissa förväntade konsekvenser av våra förslag. De närmare konsekvenserna av den framtida styrningen genom nationella interoperabilitetslösningar beror på vilka lösningar Digg väljer att rekommendera eller föreskriva om. Konsekvenserna av enskilda interoperabilitetslösningar som Digg väljer att meddela föreskrifter om kommer Digg att behöva utreda och beskriva. För att kunna beskriva övergripande konsekvenser har vi gjort antaganden om vilka lösningar Digg kan komma att rekommendera eller meddela föreskrifter om.

### **Olika myndigheter kommer att påverkas olika**

Hur myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning kommer att påverkas av våra förslag beror på ett flertal faktorer. En sådan faktor är den digitala mognaden hos olika myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning, som är ett mått på organisationens förmåga att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering. Mognaden kan påverka hur stora kostnaderna blir för att tillämpa nationella interoperabilitetslösningar. Förutsättningarna för organisationer att anpassa sig till styrning som syftar till att öka interoperabiliteten påverkas av de kompetenser och resurser som relaterar till digitalisering. Begreppet digital mognad syftar till att beskriva detta och kan användas för att definiera organisationernas nuläge. Modellen bygger på en positionering av verksamhetens digitala mognad i två dimensioner.<sup>1</sup> Dimensionen ”digital förmåga” mäter organisationens förmåga att förstå, fånga och förändra på basis av digitala möjligheter. Dimensionen ”digitalt arv” mäter om existerande infrastruktur stärker eller hindrar digital handlingskraft. Återkommande rapportering avseende den offentliga förvaltningens digitala mognad görs av forsk-

---

<sup>1</sup> <https://www.digitalforvaltning.se/modell/> (läst 2023-11-08).

ningskonsortiet Digital förvaltning.<sup>2</sup> Ur den senaste publikationen som konsortiet tagit fram framgår att mognadsgraden för kommuner, regioner och statliga myndigheter ligger strax under 50 procent, samt att denna utvecklas långsamt över tid.<sup>3</sup> Digg:s enkätundersökning av myndigheters digitala mognad förstärker den slutsatsen.<sup>4</sup> I en rapport om digital mognad bland Sveriges kommuner och regioner gör PwC liknande observationer.<sup>5</sup> Den digitala mognaden kan delas in på olika sätt. Ett sätt att dela in den är i låg, medel respektive hög digital mognad. Vid låg mognad har myndigheten eller aktören tagit fram en strategi eller agenda för sitt digitaliseringsarbete samt påbörjat arbetet med att implementera dem. Vid mognad på medelnivå är den digitala strategin eller agendan implementerad i merparten av verksamheten. Hög mognad innebär att digitalisering är integrerad med ordinarie verksamhetsutveckling.

Vår bedömning är att myndigheter och andra aktörer med hög digital mognad generellt har de bästa förutsättningarna att direkt kunna tillgodogöra sig nyttorna av den ökade interoperabilitetsstyrningen. Detta eftersom de bedöms ha stor erfarenhet av att utveckla verksamheten med hjälp av digitalisering, inklusive att hantera data effektivt. Myndigheter och andra aktörer med mognad på medelnivå eller låg nivå kommer, åtminstone inledningsvis, att ha sämre förutsättningar. Det kan vara svårare för dem att implementera de nationella interoperabilitetslösningarna i sina verksamheter. Den digitala mognaden kan också påverka kostnaderna. Vårt antagande är att kostnaderna generellt kommer att vara högre ju lägre digital mognad en myndighet eller annan aktör har. Det kan dock skilja sig mellan enskilda myndigheter och andra aktörer.

---

<sup>2</sup> Forskningskonsortiet är organiserat som ett initiativ inom ramen för Swedish Center for Digital Innovation och arbetar med klinisk forskning resulterande i metodstöd för offentlig digitalisering.

<sup>3</sup> Digital förvaltning, *Statusrapport 2023: Digital mognad i offentlig sektor*.

<sup>4</sup> Myndigheten för digital förvaltning, *Myndigheters digitala mognad och IT-kostnader – En enkätundersökning riktad till statliga myndigheter* (Dnr: 2019-469).

<sup>5</sup> PwC, *Digital mognad i kommuner och regioner*, 2023.

## 11.2 Konsekvenser av utebliven styrning (nollalternativet)

Digitalisering och användning av digitala hjälpmedel i olika former utgör redan en viktig del i den offentliga förvaltningens verksamheter. Den offentliga förvaltningen kommer också fortsatt att behöva utveckla sina verksamheter med hjälp av digitalisering. Det finns flera skäl till det. Förvaltningen kan med hjälp av digitalisering bli mer effektiv och den kan erbjuda medborgare och företag bättre service i form av digitala tjänster. En central del i en effektiv förvaltning är att den kan använda och dela data. Denna utveckling kommer att fortsätta oaktat våra förslag men utan tydligare styrning av interoperabilitet kommer förvaltningen inte fullt ut kunna nyttja de möjligheter som digitalisering och datadelning erbjuder. Den problembild vi redogör för i kapitel 4 kommer i stora delar att bestå och dessutom bli allt svårare att ta sig ur på grund av ökande kostnader och inlåsnings effekter. Potentialen i den offentliga förvaltningens datadelning kommer inte att realiseras och verksamheterna kommer inte att effektiviseras i den mån som hade varit möjlig med ökad interoperabilitetsstyrning.

Utän mer och bindande styrning föreligger dessutom risk att bristerna i interoperabiliteten förvärras. Det beror på att ju mer av verksamheten som digitaliseras, desto svårare eller kostsammare kan det bli att senare göra förändringar för att bli interoperabel. Om myndigheterna och andra aktörer inom den offentliga förvaltningen fortsatt väljer olika sätt att dela data utan att beakta ett förvaltningsgemensamt perspektiv kan kostnaderna och insatserna för att bli interoperabla vid datadelning till slut bli så höga att det är svårt att motivera att åtgärderna ska genomföras. Det innebär att offentlig förvaltning fortsätter att "bygga in sig" i olika format, standarder och system m.m. som inte är fullt interoperabla. Vår bedömning är att den offentliga förvaltningen i Sverige har en form av interoperabilitetsskuld som riskerar att växa och bli svårare och dyrare att hantera om inte förvaltningen styrs åt samma håll i en nära framtid.

Det pågår arbete på sektorsnivå med att förbättra interoperabiliteten inom respektive sektor, exempelvis inom hälso- och sjukvården. I avsaknad av gemensam styrning för offentlig förvaltning finns en risk att interoperabiliteten inom sektorerna utvecklas utan att sektorerna beaktar varandra, vilket kan leda till stora interoperabilitets-

brister mellan dem. Brister som hade varit möjliga att undvika genom mer styrning. En sådan utveckling vore olycklig eftersom behoven att kunna dela data mellan sektorer är stora och enligt vår bedömning kommer att öka i framtiden, t.ex. på grund av samhällsutmaningar och kriser i form av pandemier, klimathot, gängbrottslighet och i beredskapssituationer.

### **Dagens krav på informationshantering är inte tillräckliga**

Det ställs redan i dag krav på den offentliga förvaltningens informationshantering. Att vidta åtgärder som förbättrar interoperabiliteten och därmed främjar datadelning kan på sätt och vis redan sägas följa av förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen. I dessa lagar föreskrivs att samverkan ska ske med andra myndigheter och att allmänna handlingar ska hanteras på ett sätt som medger att de både kan delas med och användas av enskilda och andra myndigheter.

I den digitala förvaltningen kan bristande interoperabilitet närmast jämföras med om analoga handlingar konsekvent skulle lämnas ut på annat språk än svenska. Handlingarna skulle då antingen inte kunna förstås och komma till nytta hos mottagaren eller behöva översättas.

Vår bedömning är att behov av interoperabilitet redan implicit framgår av det grundläggande regelverket för myndigheternas verksamhet och informationshantering. De krav på interoperabilitet som kan utläsas ur befintlig reglering innebär dock inte någon skyldighet för offentlig förvaltning att aktivt arbeta med förvaltningsgemensam interoperabilitet som ett konkret mål. Att kraven inte heller har lett till sådant arbete framgår av vår utredning och analys (se kapitel 4).

### **11.3 Konsekvenser i form av nyttor**

Syftet med den reform vi föreslår för ökad interoperabilitet vid datadelning är att uppnå de nyttor som kan uppstå som en följd av en förbättrad och effektivare datadelning. Vi har i kapitel 4 beskrivit en rad olika syften med interoperabel datadelning, och vilka hinder som uppstår när datadelningen inte är interoperabel. Genom att den offentliga förvaltningen använder nationella interoperabilitetslösningar kan dessa hinder undanröjas och nyttorna realiseras. De nyttor vi be-



skriver nedan är nyttor som uppstår för hela den offentliga förvaltningen och för medborgare. I avsnitt 11.5 beskriver vi särskilt nyttor för kommuner och regioner.

## Övergripande om ekonomiska nyttor och kostnader

Den faktiska styrningen av den offentliga förvaltningen för ökad interoperabilitet kommer ske genom att Digg tar ansvar för att ta fram nationella interoperabilitetslösningar. Det svårt att med någon exakt het kvantifiera kostnader och nyttor med digitalisering och ännu svårare att kvantifiera kostnader och nyttor med komponenter som, i likhet med interoperabilitet, möjliggör digitaliseringen. Det går därför i dagsläget inte att med exakthet fastslå vilka ekonomiska nyttor och kostnader styrningen kommer att leda till. Förutsättningarna för att beräkna nyttor och kostnader kommer dock att vara bättre för Digg när myndigheten gör dessa beräkningar avseende enskilda nationella interoperabilitetslösningar.

Försök att kvantifiera nyttor med förbättrad interoperabilitet har emellertid gjorts. I en studie från kommissionens gemensamma forskningscentrum<sup>6</sup> jämförs full interoperabilitet med kostnaden för att inte agera. Enskilda skulle därvid kunna spara upp till 24 miljoner timmar per år på grund av förbättrad interoperabilitet, vilket motsvarar 543 miljoner euro. Företag skulle enligt samma studie kunna spara 30 miljarder timmar eller 568 miljarder euro per år.

Enligt kommissionens konsekvensanalys avseende förslaget till interoperabilitetsförordning<sup>7</sup> beräknas möjliga kostnadsbesparingar som tillskrivs gränsöverskridande interoperabilitet ligga mellan 5,5 och 6,3 miljoner euro för enskilda medborgare och mellan 5,7 och 19,2 miljarder euro för företag.<sup>8</sup>

Digg har beräknat att nyttan med Ena kommer kunna vara närmare 10 miljarder kronor under en tioårsperiod, givet att statliga myndigheter, kommuner och regioner använder sig av infrastrukturen

---

<sup>6</sup> Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. och Pignatelli, F., *Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union*, EUR 31004 EN, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, doi:10.2760/72064, JRC127330.

<sup>7</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa) (COM[2022] 720).

<sup>8</sup> Europeiska kommissionen, *Impact Assessment Report* (SWD[2022]721 final), s. 49.

(byggblocken).<sup>9</sup> Beräkningen är emellertid inte avgränsad till enbart ökad interoperabilitet.

### Förbättrad kärnverksamhet

Den offentliga förvaltningen behöver dela data för att utföra uppgifter i kärnverksamheterna. Det handlar bl.a. om att dela data inom ramen för ärendehandläggning, för uppgiftsskyldigheter och för samverkan. Genom våra förslag ges förutsättningar att standardisera hur data utbyts, vilket förenklar för myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning att utföra sina kärnverksamheter. Interoperabilitet innebär att mindre fokus behöver läggas på kostsamma processer för att etablera nya tjänster för datautbyte eller på manuell hantering av data. I situationer när data redan i dag får delas kommer det att bli lättare att dela data som kan användas i verksamheterna. Minskad manuell hantering av data och minskad resursåtgång för att etablera nya tjänster kommer att frigöra resurser som kan användas till myndigheternas kärnverksamheter.

### En mer sammanhållen förvaltning

Våra förslag förbättrar förutsättningarna för en mer sammanhållen förvaltning. Interoperabilitet innebär att offentlig förvaltning på ett enklare sätt kan kommunicera digitalt. Det gäller såväl digital kommunikation inom förvaltningen, dvs. mellan två myndigheter, som kommunikation mellan förvaltningen och medborgare eller företag. Förslagen ger förutsättningar för att minska obehövlig variation mellan olika myndigheter i deras val av exempelvis tekniska lösningar för data-delning. Det kommer att bli lättare att dela data om förutsättningarna för datadelningen redan är kända.

Nätverkseffekter leder till att nyttorna ökar i takt med att fler använder de nationella interoperabilitetslösningarna. För varje ny myndighet eller annan aktör inom offentlig förvaltning som använder en lösning ökar värdet för förvaltningen som helhet. För att illustrera nätverkseffekten kan man i korthet säga att de två första myndigheterna som använder en interoperabilitetslösning kommer kunna dela data

---

<sup>9</sup> Riksrevisionen, *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter* (RiR 2023:6), s. 62.

sinsemellan. För den tredje som börjar använda interoperabilitetslösningen, finns det redan två myndigheter som denne kan enkelt dela data med. På så vis fortsätter nätverkseffekten. För den tjugonde myndigheten eller aktören som börjar använda interoperabilitetslösningen finns redan ett stort antal myndigheter och andra aktörer som denne kan dela data med. Incitamenten för att använda en interoperabilitetslösning ökar alltså för varje myndighet och annan aktör som använder lösningen.

Det kommer därmed att finnas bättre förutsättningar att tillhandahålla och ta del av data från fler myndigheter och andra aktörer. Det innebär också att värdet av en sammanhållen offentlig förvaltning kommer att öka för varje ny myndighet och annan aktör som använder interoperabilitetslösningarna, och nätverkseffekter kommer att vara en drivkraft för myndigheterna att ansluta sig. Genom att använda de nationella interoperabilitetslösningarna får myndigheter och andra aktörer tillgång till den övriga förvaltningen.

### **Ökad datadelning och tillämpning av principen om en uppgift en gång**

Om det blir lättare att dela data kan det leda till att datadelningen inom förvaltningen och med förvaltningen ökar. Detta eftersom vissa trösklar för att dela data sänks. Den ökade styrningen ger också bättre förutsättningar för den offentliga förvaltningen att tillämpa principen om en uppgift en gång. Medborgare och företag kommer då att behöva lämna samma uppgifter till förvaltningen i mindre omfattning än i dag och uppgifterna kommer att hämtas av myndigheter från bästa källan.

### **Ökad automatisering och mindre manuell hantering**

Våra förslag lägger grunden för styrning som kan leda till att automatiseringen i den offentliga förvaltningen kan öka och att behovet av manuell hantering av uppgifter kan minska, t.ex. vid rapportering från kommuner till statliga myndigheter.

## Ökad tillit och säkerhet

Bristande tillit till hur andra hanterar information från en myndighet kan utgöra hinder för myndigheten att dela data, vid exempelvis osäkerhet kring följderna av aggregering och ackumulering av data. Själva uppgiften med att stärka myndigheternas förmåga att bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete, och därigenom kunna skydda information på rätt sätt, ligger utanför utredningens uppdrag. Förslaget att låta Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utreda om adekvata, gemensamma och koordinerade skyddsnivåer, eller andra lämpliga säkerhetsåtgärder kan användas vid datadelning anser vi på sikt kommer att ge förvaltningen bättre verktyg för att öka tilliten och säkerheten vid datadelning.

## Påverkan på upphandlingar och mindre inlåsning

Den framtida styrningen av interoperabilitet väntas på sikt få konsekvenser för upphandlingar som den offentliga förvaltningen genomför. När myndigheter upphandlar system som ska kunna dela data måste dessa system vara förenliga med de framtida interoperabilitetslösningar som Digg har meddelat föreskrifter om. Även rekommenderade lösningar kommer troligen att påverka upphandlingar eftersom många myndigheter kommer att vilja upphandla system som möjliggör användning till av dessa lösningar.

Vidare bedömer vi att förslagen på sikt kommer att minska risken för inlåsning i system. Ju fler nationella lösningar som tas fram och som implementeras i förvaltningens system eller tjänster, desto lättare kommer det vara att byta system. Detta eftersom systemen, när det kommer till datadelning, kommer att vara anpassade till samma grundförutsättningar. Om Digg t.ex. väljer att föreskriva om att data i vissa situationer ska delas genom API:er och i vissa format, så ska de system eller tjänster som upphandlas möjliggöra att föreskrifterna följs.

## Bättre kunskap och möjligheter till vidareutveckling

Det arbete som en implementering av interoperabilitetslösningar innebär kommer inte bara leda till kostnader och direkta nyttor utan även till ökad kunskap om den egna organisationen – både avseende vilken

information som finns och hur data är strukturerade och används. Sådan kunskap och även det tillvägagångssätt som används vid en implementering, kan på sikt användas för fortsatt utveckling av den egna verksamheten.

## Nyttor för företag och enskilda

De beskrivna nyttorna för den offentliga förvaltningen kommer också att komma företag och enskilda till del. Den förväntade konsekvensen att förslagen leder till förbättrad kärnverksamhet hos den offentliga förvaltningen, innebär att myndigheter och andra aktörer inom förvaltningen kan fullgöra sina uppdrag bättre, vilket kommer företag och enskilda till del. En större tillgång till data bidrar till utveckling av smarta tjänster och produkter, ökad transparens och kunskap om offentlig sektor samt förbättringar av befintliga tjänster inom t.ex. transport eller sjukvård.

På sikt är en förväntad konsekvens av ökad interoperabilitet vid datadelning att företag och enskilda inte behöver lämna samma uppgifter flera gånger till olika myndigheter inom den offentliga förvaltningen. Uppgiftslämnarbördan för företag och enskilda förväntas således minska.

I Tyskland, som är ett av EU:s medlemsländer med lägst grad av interoperabilitet, beräknas enligt Europeiska kommissionen ytterligare digitalisering av offentliga tjänster kunna spara 80 miljoner timmar per år för invånare, upp till 1 miljard euro för företag och 64 miljoner timmar av administration i offentlig sektor.<sup>10</sup> Det är förenat med stor osäkerhet att jämföra potentiella effekter i olika länder eftersom förutsättningarna ser olika ut. Men om siffrorna justeras utifrån antalet invånare i Sverige skulle invånarna här kunna spara sammanlagt 10 miljoner timmar per år.<sup>11</sup> Med bättre tillgång till data av högre kvalitet kan handläggningen av ärenden hos den offentliga förvaltningen effektiviseras, bl.a. genom ökad automatisering. Beslut som avser företag och enskilda kan fattas snabbare och bli mer enhetliga eller likformiga.

---

<sup>10</sup> Europeiska kommissionen, *Impact Assessment Report* (SWD[2022] 721 final), s. 15.

<sup>11</sup> Enligt Eurostat hade år 2022 Tyskland 83.24 miljoner invånare och Sverige 10.45, vilket innebär att Tyskland hade cirka 8 gånger fler invånare än Sverige, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/demography-2023> (hämtad 2023-11-15).

## 11.4 Konsekvenser i form av kostnader

Kostnaderna för våra förslag kommer huvudsakligen att uppstå när den offentliga förvaltningen ska använda nationella interoperabilitetslösningar. Eftersom det blir upp till Digg att avgöra vilka nationella interoperabilitetslösningar som ska användas, är det inte i dagsläget klart vilka krav som kommer att gälla för den offentliga förvaltningen vid datadelning. Vi har emellertid kunnat göra vissa antaganden om vilka lösningar som kan bli nationella interoperabilitetslösningar, vilket vi beskriver i kapitel 9. Våra antaganden baseras bl.a. på samtal med Digg samt på vilka lösningar i form av vägledning, rekommendationer och specifikationer som redan nu finns framtagna och som har potential att inom relativt kort tid göras nationella.

### 11.4.1 Kostnader för användning av nationella interoperabilitetslösningar

Kostnaderna för att använda nationella interoperabilitetslösningar kan delas in i implementerings- respektive driftskostnader. Implementeringskostnaderna är att betrakta som engångskostnader för det förändringsarbete som tillämpningen kommer att kräva. Driftkostnaderna är de löpande kostnaderna som organisationen har för att bibehålla förändringen.

Myndigheter och andra aktörer inom förvaltningen behöver kartlägga sina arbetssätt och system för att därefter ta fram en styrmodell bestående av både styrande dokumentation och arbetssätt för att säkra efterlevnaden av regelverket över tid. Även detta väntas leda till kostnader eftersom verksamheten behöver anpassas.

Beroende på vilken interoperabilitetslösning det rör sig om, bedömer vi att implementeringskostnaderna kommer att minska för varje implementering. Det gäller exempelvis för tekniska och semantiska lösningar eftersom mindre tid kommer att krävas för att förstå lösningen samt eftersom organisationens erfarenhet från tidigare implementeringar bör leda till att kommande implementeringar kan genomföras mer effektivt.

Vår bedömning är att fördelarna för offentlig förvaltning med att använda nationella interoperabilitetslösningar är många. I stället för att varje myndighet eller annan aktör utvecklar egna lösningar finns framtagna interoperabilitetslösningar som kan användas. I viss mån

kan kostnaderna för att använda dem således minska – i jämförelse med att utveckla egna lösningar eller upphandla lösningar från externa aktörer. Både tidsåtgång och kostnader kan minska och det möjliggör även utveckling av ny teknik och bättre lösningar.

### Ett räkneexempel

Inom ramen för Ena-samarbetet har en REST API-profil tagits fram under ledning av Digg. Profilen syftar till att låta myndigheter, kommuner och regioner ta fram API:er på ett effektivare sätt som utgår från s.k. bästa praxis och krav som tydligt beskriver vad som ska, kan och bör göras. Enligt Digg bidrar användning av profilen till en högre standard och kvalitet på API:erna, både på dokumentationen och själva API:et.<sup>12</sup> Profilen beskrivs i kapitel 4. Digg har uppgett att detta är en av de lösningar som myndigheten kan komma att rekommendera eller meddela föreskrifter om.

Kostnaden för att använda profilen vid datadelningen påverkas av många faktorer. Exempel på sådana faktorer är om existerande API:er ska förändras eller om myndigheten helt saknar erfarenhet av att dela data genom API:er över huvud taget. Kostnaden påverkas också av om myndigheten har egen personal som kan utföra arbetet eller om den måste anlita konsulter.

Bolagsverket, som har moderniserat sina befintliga API:er genom att använda profilen, har uppgett att det tekniska införandet tog cirka 50 timmar i anspråk.<sup>13</sup> Enligt vår bedömning kan emellertid den tid som krävs skilja sig åt mellan olika myndigheter och andra aktörer beroende på vilka förutsättningar de har. Givet en genomsnittlig månadslön om 44 500 kronor för den typ av resurser som krävs innebär Bolagsverkets uppskattning en kostnad om cirka 19 000 kronor.<sup>14</sup> Denna kostnad bedöms vara lågt beräknad. Vi bedömer att kostnaderna för vissa myndigheter och andra aktörer kan vara betydligt

---

<sup>12</sup> <https://www.digg.se/om-oss/nyheter/nyheter/2022-07-12-rest-api-profil-okar-kvaliteten-pa-apier> (hämtad 2023-11-13).

<sup>13</sup> Myndigheten uppskattade att inläsning på profilen tog cirka 20 timmar och utveckling cirka 30 timmar.

<sup>14</sup> Enligt SCB lönesök är genomsnittslönen för it-arkitekt/systemanalytiker inom offentlig sektor 44 500 kronor. Under antagandet om 160 timmar arbete på en månad, samt att personalomkostnadspålägget enligt SKR:s data 2022 i snitt var 39,25 procent för kommuner och regioner, innebär det en kostnad á  $(44\,500 \times 1,3925)/160 = 387,2890625$  kronor/timme. Då blir den totala kostnaden utifrån antagandet om 50 arbetstimmar  $387,2890625 \times 50 = 19\,364,453125$  kronor.

högre, kanske så hög som 200 000 kronor. Bolagsverket har dock bedömt att det inte finns någon betydande ökning av kostnaderna för att upprätthålla API:et efter implementeringen jämfört med tidigare API. Mot bakgrund av att kostnaderna kan skilja sig så pass mycket åt mellan olika myndigheter och andra aktörer bedömer vi att det inte låter sig göras att i detta läge beräkna eventuell kostnad för hela den offentliga förvaltningen.

Bolagsverket bedömer själva att de har en hög digital mognad. Implementering eller uppdatering av teknisk interoperabilitet kan innebära en lägre kostnad hos mer mogna organisationer. Vi bedömer att den digitala mognaden är mer relevant för kostnaderna än vilken slags organisation det rör sig om. Det är således mindre relevant om det rör sig om exempelvis en statlig myndighet, kommun eller region. Detta exempel avser dock enbart REST API-profilen. Kostnaderna kan se helt annorlunda ut för andra interoperabilitetslösningar.

#### **11.4.2 Digg ska utreda kostnader som följer av nationella interoperabilitetslösningar**

Innan Digg meddelar föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar ska myndigheten, i enlighet med konsekvensutredningsförordningen (2007:1244), utreda och redovisa konsekvenserna.

Genom den styrningsmodell som vi föreslår kan Digg rekommendera användning av nationella interoperabilitetslösningar eller göra användningen obligatorisk genom föreskrifter. Denna modell kommer att ge Digg goda förutsättningar att utreda konsekvenserna av att en specifik lösning skulle bli obligatorisk att använda. Digg bör utreda konsekvenserna av en lösning även innan den rekommenderas. Under tiden som den rekommenderade lösningen används i någon del av förvaltningen kan Digg genom kontakter med de myndigheter och andra aktörer i offentlig förvaltning som använder lösningen få underlag inför bedömningen av om lösningen bör bli obligatorisk för hela förvaltningen. Digg kan exempelvis få god inblick i vilka nyttor lösningen har bidragit till hos dem som har använt den, vilka kostnader den har medfört, om kostnaderna är högre eller lägre än om lösningen inte hade använts samt om lösningen behöver ändras innan den blir obligatorisk.



### 11.4.3 Hur kan ökade kostnader finansieras?

Om en tvingande nationell interoperabilitetslösning leder till ökade kostnader för den offentliga förvaltningen kan det finnas behov av finansiering av kostnaderna. Vår bedömning är visserligen att den ökade styrningen av den offentliga förvaltningens interoperabilitet på sikt kommer att leda till minskade kostnader och andra nyttor som överväger kostnaderna. Tidsperspektivet för när minskningen av kostnaderna och nyttorna realiserats kan däremot i vissa fall vara långt. Nyttorna kan också, som vi beskriver i kapitel 4, uppstå hos en annan myndighet eller aktör i förvaltningen än den som behöver göra investeringen. Våra förslag innebär i sig inga högre kostnader för förvaltningen i sin helhet, annat än för Digg. Men eftersom framtida nationella interoperabilitetslösningar som blir obligatoriska kan komma att göra det, ser vi det som viktigt att redan nu behandla frågan om hur eventuella kostnadsökningar kan finansieras. Det ska inte vara Diggs ansvar att ensamt säkerställa att formerna för eventuell finansiering finns på plats innan myndigheten meddelar föreskrifter.

Det finns olika möjligheter att finansiera eventuellt ökade kostnader som följer av tvingande förvaltningsgemensamma interoperabilitetslösningar. Möjligheterna till finansiering av ökade kostnader för kommuner och regioner behandlas i avsnitt 11.5.4 nedan.

Vad gäller ökade kostnader för statliga myndigheter tillämpas den s.k. lånemodellen. Den innebär att statliga myndigheter som huvudregel ska finansiera sina verksamhetsinvesteringar med lån i Riksgälden. Verksamhetsinvesteringar är anläggningstillgångar som används i statens verksamhet, exempelvis it-system eller kontorsutrustning.<sup>15</sup> Låneramen för respektive statlig myndighet fastställs av regeringen i myndighetens regleringsbrev. För det fall att användning av nationella interoperabilitetslösningar leder till ökade kostnader för en statlig myndighet bör det finansieras genom utökning av myndighetens låneram. Ett skäl som talar för denna modell är att statliga myndigheter kan ha olika förutsättningar för att använda lösningarna, vilken också kan leda till att kostnaderna skiljer sig åt mellan myndigheterna.

---

<sup>15</sup> <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/lan-och-rantekonto/vara-finansiering-av-verksamhetsinvesteringar/> (hämtad 2023-10-20).

## 11.5 Konsekvenser för kommuner och regioner

Våra förslag innebär större konsekvenser för kommuner och regioner än för statliga myndigheter, utifrån den aspekten att de genom förslagen kommer att styras mer inom digitaliseringsområdet än statliga myndigheter jämfört med dagens situation. I kapitel 3 och 6 redogör vi för det förvaltningspolitiska målet och för vissa åtgärder som har vidtagits av regeringen avseende statliga myndigheter. Alla verksamheter hos kommuner och regioner som delar data med myndigheter och andra aktörer i offentlig förvaltning berörs av förslagen.

I detta avsnitt ger vi några exempel på kvantifiering av nyttor med interoperabilitetslösningar samt redovisar resonemang om beräkningar och finansiering. Digg kommer vid framtagandet av en interoperabilitetslösning behöva analysera även nyttorna för att kunna väga dessa mot de förväntade kostnaderna.

I avsnittet berörs konsekvenser för kommuner och regioner. Konsekvenserna är enligt vår bedömning snarlika för kommunalförbund och kommunala bolag, vilka ävenledes omfattas av våra förslag. Således gäller det vi skriver om kommuner och regioner i detta avsnitt i allt väsentligt också för kommunalförbund och kommunala bolag.

### 11.5.1 Nyttor för kommuner och regioner

En förbättrad interoperabilitet vid datadelning leder till ett stort antal nyttor för hela den offentliga förvaltningen och för medborgare, vilka vi har beskrivit i avsnitt 11.3. Dessa nyttor avser alltså även kommuner och regioner. För dessa finns också större nyttor i form av förenklad kärnverksamhet genom effektivisering, förenklad teknisk utveckling och förenklat uppgiftslämnande än för statliga myndigheter. Dessa nyttor, för respektive kommun och region, bildar i sin tur en aggregerad nytta för hela den offentliga förvaltningen. Vi beskriver dessa nyttor nedan.

#### Förbättrad kärnverksamhet

Obligatoriska interoperabilitetslösningar kommer ge kommuner och regioner möjlighet att bedriva en effektivare verksamhet på så vis att inhämtning och rapportering av data, som sker rutinmässigt i verk-

samheterna, kommer att förenklas. Det är dock svårt att i dagsläget uppskatta omfattningen av effektiviseringen eller att veta vilka kommuner, regioner eller delar av dessa som kommer att kunna effektivisera verksamheterna och därmed kunna uppnå direkta besparingar relativt omgående.

### Förenklad teknisk utveckling

Genom tydlig styrning av vilka krav som gäller vid datadelning kommer arbetet med teknisk utveckling att förenklas för kommuner och regioner. Det kommer att vara tydligt för kommunerna och regionerna vilka nationella interoperabilitetslösningar som är rekommenderade av Digg eller bindande genom föreskrift samt vilka nationella interoperabilitetslösningar som är planerade att tas fram. Detta möjliggör för kommuner och regioner att planera samt prioritera sin tekniska utveckling och det blir tydligt vilka krav som kommer att gälla.

### Enklare att lämna uppgifter

Rapporteringen från kommuner och regioner till statliga myndigheter är omfattande, tidskrävande och innefattar många gånger manuella inslag. Kommuner och regioner besvarar årligen många enkäter och lämnar stora mängder av uppgifter till statliga myndigheter. Statskontoret har konstaterat att det uppstår onödiga merkostnader som beror på att insamlingarna inte är tillräckligt samordnade, är bristfälligt digitaliserade, sker ofta samt gäller detaljerade uppgifter eller totalundersökningar.<sup>16</sup> Statskontoret bedömer i samma rapport att det finns en stor potential i att frigöra resurser genom att staten i större utsträckning tar tillvara digitaliseringens möjligheter när den samlar in uppgifter från kommuner och regioner.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) (nuvarande Sveriges kommuner och regioner) bedömde 2015 att kommunerna då medverkade i mer än 700 rapporteringsinsamlingar årligen och lade mellan 800 000 och 900 000 timmar per år på rapportering.<sup>17</sup> Kostnaden för detta uppskattades till drygt 600 miljoner kronor årligen. Den stora kost-

---

<sup>16</sup> Statskontoret, *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner* (2022:9), s. 19.

<sup>17</sup> Sveriges kommuner och Landsting, *Automatiserad informations-/dataöverföring*, 5 mars 2015.

naden antogs bero på omfattande manuella processer. Vi bedömer att mängden uppgifter som ska rapporteras från kommuner inte har minskat sedan 2015, utan snarare har ökat.

Region Östergötland har påbörjat ett arbete med automatisering av sin datarapportering, i synnerhet av den rapportering som sker till SKR. Inom ramen för arbetet har regionen bedömt att tidsåtgången för de processer som innefattar manuellt arbete varierar mellan allt från 15 minuter till 100 timmar.

Räkenskapssammandraget (härefter RS) är en årlig insamling av ekonomiska uppgifter från Sveriges samtliga kommuner och regioner. Syftet med sammandraget är att på kommun- och riksnivå få tillförlitlig information om kommunernas ekonomi. SCB är ansvarig myndighet för räkenskapssammandraget som genomförs genom att kommunerna fyller i en Excelfil som skickas eller laddas upp på SCB:s hemsida. I en rapport från Statskontoret framkommer att räkenskapssammandraget hade en genomsnittlig svarstid på över 100 timmar per kommun 2021.<sup>18</sup> Solna kommun inledde 2019 i samverkan med SCB och ett flertal andra kommuner ett arbete med översyn av rapporteringen i räkenskapssammandraget. I arbetet ingick att fastställa ett antal begreppsdefinitioner för att sedan säkerställa att dessa definitioner återspeglades i den egna redovisningen. Därtill arbetade kommunen med att säkerställa att det är möjligt att översätta den egna kontoplanen till strukturen i räkenskapssammandraget. Arbetet resulterade i ett nytt arbetssätt som minskade timmarna som lades på sammandraget väsentligt, från uppskattade cirka 100 timmar till åtta timmar. Andra nyttor som har kunnat realiseras är bl.a. att den kvartalsvisa rapporteringen har effektiviserats, att den löpande analysförmågan har förbättrats och att kvaliteten har ökat vilket inneburit att bokslut kan genomföras mer effektivt. Den förbättrade kvaliteten har även inneburit att SCB inte behöver genomföra ett lika omfattande arbete för att kontrollera de data som rapporteras.

Solna kommuns uppskattning att antalet timmar som krävs för inrapportering till RS är 100 timmar, ligger i linje med Statskontorets uppskattning. Det innebär sammanlagt 31 000 timmar årligen för 290 kommuner och 20 regioner.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Statskontoret, *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner* (2022:9), s. 28.

<sup>19</sup> Gotland är kommun men med regionsuppgifter och regionalt utvecklingsansvar.

Riksrevisionen konstaterar i en rapport att det vanligen är redovisningsansvarig funktion som ansvarar för kommunens arbete med RS.<sup>20</sup> Den genomsnittliga lönekostnaden för redovisningsekonomer innebär att kostnaden beräknas uppgå till totalt cirka 8,9 miljoner kronor för alla kommuner och regioner tillsammans.<sup>21</sup> Åtgärder i enlighet med Solna kommun, som leder till en minskning från 100 timmar till 8 timmar, kan leda till besparingar på sammanlagt cirka 8,2 miljoner för kommunerna och regionerna.

Dessa exempel illustrerar potentialen i en förbättrad interoperabilitet vad gäller besparingar till följd av minskat behov av manuell hantering. Det finns tveklöst fler rapporteringskrav som i dagsläget innefattar manuell hantering som skulle kunna minskas avsevärt genom förbättrad interoperabilitet, exempelvis genom användning av API:er i enlighet med en fastslagen profil eller öppen källkod. Det möjliggör en högre grad av automatisering och rapportering maskin-till-maskin. Tidsbesparingarna kan frigöra resurser för kommunernas olika verksamhetsområden.

Om statliga myndigheter använder nationella interoperabilitetslösningar för datainsamling behöver kommunerna och regionerna inte göra individuella anpassningar för varje utbytesprocess, för de delar som omfattas av de nationella interoperabilitetslösningarna. Hur stor potentialen faktiskt är går inte att fastställa med säkerhet i nuläget, men utifrån beräkningarna av SKR år 2015 skulle en 10-procentig effektivisering innebära en tidsbesparing på 80 000–90 000 timmar. Dåvarande SKL beräknade att minskat antal timmar sammanlagt motsvarade 60 miljoner kronor, dvs. cirka 75 miljoner kronor i dagens penningvärde årligen, för alla kommuner och regioner tillsammans.

### 11.5.2 Kostnader för kommuner och regioner

Kostnaderna för att implementera och använda nationella interoperabilitetslösningar kommer att skilja sig åt beroende på vilken slags lösning det rör sig om. Som framgår av avsnitt 11.1 är vår bedömning att den digitala mognaden hos respektive organisation påverkar kost-

<sup>20</sup> Riksrevisionen, *Räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser – är kostnads-måten tillförlitliga?* (RiR 2018:23), s. 14.

<sup>21</sup> Den genomsnittliga lönen år 2022 för en redovisningsekonom inom offentlig sektor är 33 000 kronor enligt SCB:s lönesök. Vidare var personalomkostnadspålägget enligt SKR:s data 2022 i snitt 39,25 procent för kommuner och regioner. Kostnaden per timme blir därför 287,2 kronor ( $(33\ 000 / 160) \times 1,3925 = 287,2$ ).

naderna och att den digitala mognaden är mer relevant än vilken form som organisationen har, t.ex. statlig myndighet, kommun eller region. Utifrån räkneexemplet i avsnitt 11.4.1 när det gäller REST API-profilen kan kostnaden för kommuner och regioner således variera från 19 000 kronor upp till 200 000 kronor, om profilen ska användas.

### Exempel på skolområdet

Ett annat sätt att beräkna kostnader som relaterar till digitalisering kan hämtas från Skolverket. Myndigheten driver sedan 2017 ett arbete för att digitalisera de nationella proven. Myndigheten har översiktligt räknat på de årliga kostnaderna som relaterar till teknik för kommunala skolhuvudmän vid en implementering av de digitala nationella proven.<sup>22</sup> Myndigheten har delat in skolhuvudmännen efter storlek och, givet denna fördelning, räknat på att en digitalisering av de nationella proven innebär en årlig teknikrelaterad kostnad om sammanlagt 20 miljoner kronor för kommunerna.<sup>23</sup> Indelningen av huvudmän utifrån storlek innefattar antaganden om antalet systemadministratörer som behöver vara i tjänst för omställningen. Utöver dessa kostnader beskriver Skolverket i sin konsekvensutredning att det kan tillkomma kostnader för t.ex. support eller installation av specifik programvara. Därtill nämns att det kommer att uppstå kostnader för bl.a. inläring av nya arbetssätt och processer, översyn och ändringar av den fysiska miljön samt för att säkerställa tillgång till tillräckligt hög internetkapacitet. Myndigheten bedömer vidare att digitaliseringen av de nationella proven kommer att medföra en minskad arbetsbörda för administration, rättning och inrapportering för skolpersonal samt minskade materialbehov. Skolverkets sammantagna bedömning är att besparingarna (nyttorna) motsvarar eller överstiger kostnaderna för att anpassa sig till de lösningar som kommer att bli obligatoriska att använda.

---

<sup>22</sup> Skolverket, *Konsekvensutredning avseende förslag till föreskrifter om hantering och genomförandet av digitala nationella prov* (Dnr 2023:885).

<sup>23</sup> En mycket liten huvudman (upp till 5 000 invånare) (sex procent av kommunerna) beräknas ha kostnader om cirka 12 400 kronor. En liten huvudman (5 001–20 000 invånare) (52 procent av kommunerna) beräknas ha kostnader om cirka 33 600 kronor. En mellanstor huvudman (20 001–200 000 invånare) (41 procent av kommunerna) beräknas ha kostnader om cirka 199 400 kronor och en stor huvudman (201 000 invånare eller fler) (en procent av kommunerna) kostnader om cirka 472 000 kronor.

### 11.5.3 Den kommunala självstyrelsen

Vi behandlar den kommunala självstyrelsen i kapitel 5. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Den kommunala självstyrelsen inskränks genom våra förslag genom att kommuner och regioner kommer att vara skyldiga att använda sådana nationella interoperabilitetslösningar som Digg får meddela föreskrifter om. Kraven i de nationella interoperabilitetslösningarna kommer att avse sådant som kommuner och regioner i dag beslutar själva. Det som omfattas av kommande föreskrifter från Digg kan kommunen eller regionen således inte längre själv besluta om.

Eftersom inskränkningar i det kommunala självstyret inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen behöver vi motivera varför våra förslag är nödvändiga.

En utgångspunkt för våra förslag är att nyttan med interoperabel datadelning, där gemensamma krav vid datadelning efterlevs, blir större ju fler myndigheter och andra aktörer i offentlig förvaltning som följer samma krav. Den offentliga förvaltningen har digitaliserats under flera decennier utan förvaltningsgemensam styrning. Det har resulterat i bristande interoperabilitet, som vi redovisar i kapitel 4. Eftersom kommuner och regioner är centrala myndigheter inom den offentliga förvaltningen är det viktigt att även de ingår i den förvaltningsgemensamma styrningen. Våra förslag innebär tydliga nyttor för alla de verksamhetsområden som kommuner och regioner ansvarar för (se mer om nyttor i kapitel 4). Bördan av att rapportera uppgifter manuellt kommer att minska avsevärt, och kärnverksamheten och den tekniska utvecklingen kan förenklas, vilket våra exempel visar.

Vi har övervägt om mindre ingripande åtgärder än styrning genom lag och myndighetsföreskrifter skulle ge önskat resultat. Sådana åtgärder skulle exempelvis kunna vara enbart rekommendationer från Digg om nationella interoperabilitetslösningar. Vi bedömer emellertid att svagare styrning och mindre ingripande åtgärder än de vi föreslår inte skulle leda till den standardisering av datadelning som krävs för att komma till rätta med de samhällsutmaningar Sverige står inför. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen är således helt nödvändig för att realisera nyttorna.

Den styrning som vi föreslår genom lag, förordning och myndighetsföreskrifter är proportionerlig eftersom mindre ingripande åtgärder i form av styrning som är frivillig att följa har visat sig inte leda till godtagbara nivåer av interoperabilitet. Det är därför angeläget att den offentliga förvaltningen kan styras genom tvingande bestämmelser. Dessutom möjliggör modellen en gradvis upptrappning av kraven på interoperabilitet vid datadelning. Som vi har beskrivit i avsnitt 11.5.1 kommer kommuner och regioner gradvis att kunna anpassa sin befintliga tekniska utveckling till kommande krav. 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. Detta säkerställer i sin tur att kommunerna och regionerna har goda förutsättningar att använda de nationella interoperabilitetslösningar som kommer att rekommenderas eller bli bindande genom föreskrifter.

Vi anser därför att våra förslag om inskränkning i den kommunala självstyrelsen är förenliga med kraven i regeringsformen.

#### **11.5.4 Finansiering för kommuner och regioner**

Att föreslå nya åligganden för kommuner och regioner innebär att frågan om finansiering för dessa åligganden aktualiseras. I detta avsnitt redogör vi för finansieringsprincipen och hur vi anser att finansiering av de nya åtagandena ska tas om hand. En viktig aspekt är att de åligganden som vi föreslår i allt väsentligt är hänförliga till den befintliga tekniska utveckling som ändå måste ske.

Vi vill också understryka att de åtgärder som vidtas för att uppnå interoperabilitet vid datadelning bör betraktas som investeringar, där nyttan på sikt vida kommer att överstiga de initiala kostnaderna, vilka kan liknas med en så kallad ”puckelkostnad”. Även om detta förhållande inte i sig ändrar frågan om finansieringsprincipens tillämplighet så anser vi att den samhällsekonomiska nyttan med våra förslag ska beaktas.



## Finansieringsprincipen

Enligt finansieringsprincipen ska staten inte ålägga kommuner och regioner nya uppgifter utan att ge dem adekvat finansiering, vilket innebär att statliga reformer varken ska vara under- eller överfinansierade.<sup>24</sup> Kommuner och regioner ska få möjlighet att finansiera nya åligganden med annat än höjda skatter.<sup>25</sup> Principen tillämpas om staten ger kommuner och regioner nya uppgifter, avvecklar uppgifter eller ändrar ambitionsnivåer eller regler för befintliga åtaganden. Den ska tillämpas för hela kommunsektorn och gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamheten.<sup>26</sup> Enligt principen bör staten anvisa hur kostnadskrävande förändringar ska finansieras. Vanligtvis finansieras nya åligganden genom att det generella statsbidraget höjs.

Finansieringsprincipen är inte lagfäst men tillämpas sedan 1993. Den formulerades när den offentliga förvaltningen, precis som i dag, hade ett behov av att kunna utbyta information, men i en tid då medlen och den teknik som stods till buds för att utbyta information hade långt ifrån den kapacitet som finns i dag.

Principen omfattar dock enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten.<sup>27</sup> Principen omfattar inte statliga åtgärder som inte direkt tar sikte på, men som ändå får direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn. Konsekvenserna av sådana åtgärder ska däremot beaktas vid den samhällsekonomiska bedömning som görs av det skattefinansierade utrymmet i samband med fastställandet av statsbidragsramen.<sup>28</sup>

Kravet på att använda nationella interoperabilitetslösningar gäller för hela den offentliga förvaltningen och enligt vår definition av offentlig förvaltning ingår då kommuner och regioner. Förslaget innebär således ett nytt åliggande för dem. Finansieringsprincipen tillämpas bl.a. för nya åligganden inom en sektor, även om det finns fler myndigheter och andra aktörer än kommuner eller regioner som agerar i sektorn.<sup>29</sup> Att principen alltid ska tillämpas när kretsen som omfattas av åliggandena är bredare än enbart kommuner och regioner är emeller-

---

<sup>24</sup> Riksrevisionen, *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?* (RIR 2018:8), s. 16.

<sup>25</sup> Prop. 1991/92:150 del II s. 22.

<sup>26</sup> Prop. 1993/94:150 Bilaga 7 s. 30–33.

<sup>27</sup> Prop. 1993/94:150 Bilaga 7 s. 30.

<sup>28</sup> Prop. 1993/94:150 Bilaga 7 s. 33.

<sup>29</sup> För exempel från skolväsendet, se t.ex. prop. 2017/18:195 s. 75–76.

tid enligt vår bedömning inte helt självklart. Regeringen har i ett antal propositioner avseende förslag om att införa nya åligganden för offentlig sektor<sup>30</sup>, offentliga aktörer<sup>31</sup> eller samtliga myndigheter<sup>32</sup> (kommuner och regioner omfattas av samtliga begrepp) gjort olika bedömningar avseende om finansieringsprincipen ska tillämpas eller inte, t.ex. vid införandet av lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data (öppna datalagen). Det går således att argumentera för att finansieringsprincipen inte är tillämplig för detta åliggande. I det följande utgår vi emellertid från att finansieringsprincipen är tillämplig på de förslag som vi lämnar.

### Finansiering för tekniska förändringar

De åligganden som vi föreslår för kommuner och regioner tar i stor utsträckning sikte på teknisk utveckling. Det finns anledning att belysa detta utifrån att finansieringsprincipen inte tillämpas vid förändrade intäkter eller kostnader för kommunerna till följd av tekniska förändringar, vilket framgår av Finansdepartementets s.k. budgetcirkulär.<sup>33</sup>

Den tekniska utvecklingen i samhället innebär att även den offentliga förvaltningen måste göra tekniska förändringar i sina verksamheter. En teknisk förändring skulle exempelvis kunna sägas vara för handen när antalet olika standarder för datadelning blir så stort och svårhanterligt att åtgärder behöver vidtas för att reducera dem, för att kommuner och regioner ska kunna dela data effektivt med andra myndigheter och med enskilda och därmed efterleva generella krav i befintliga författningar.

Digitaliseringen av alla delar av samhället innebär såväl nya möjligheter som nya skyldigheter för kommuner och regioner. Exempelvis kan delar av verksamheten effektiviseras och automatiseras vilket leder till besparingar. Å andra sidan kräver digitaliseringen åtgärder som inte hade gjort sig gällande på samma sätt i en rent analog förvaltning. Exempelvis krävs åtgärder för att skydda informationssystem och data (it-säkerhet och informationssäkerhet) samt åtgärder för att

---

<sup>30</sup> Se prop. 2017/18 :153 s. 45 och prop. 2021/22:225 s. 68.

<sup>31</sup> Se prop. 2017/18:299 s. 80.

<sup>32</sup> Se prop. 2021/22:276 s. 135.

<sup>33</sup> Se också

<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/prognoserplaneringbudget/finansieringsprincipen/finansieringsprincipenfordjupning.70993.html> (hämtad 2023-11-17).

kunna använda data på ett effektivt och lagenligt sätt (såsom digital arkivering och tillgängliggörande enligt öppna data-lagen).

Vi vill här understryka att förmågan att dela information i digitala format redan utgör en klar och tydlig förväntan på kommuner och regioner för att effektivt kunna utföra den verksamhet som de är ålagda enligt gällande rätt. Det kan konstateras att det redan ur befintliga författningar kan utläsas ett åliggande för kommuner och regioner att kunna dela data med andra myndigheter och med enskilda. De generellt tillämpliga författningar ur vilka ett sådant åliggande kan utläsas är förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen. Därutöver finns speciallagstiftning avseende olika typer av ärenden, vars handläggning förutsätter delning av information, som exempelvis plan- och bygglagen (2010:900). I avsnitt 11.2 ovan finns en närmare redogörelse för dessa bestämmelser. Vidare medför lagreglerade krav på serviceskyldighet m.m. att medborgare förväntar sig att kommuner och regioner anpassar sin verksamhet utifrån tekniska förändringar. De nationella interoperabilitetslösningarna tar i sin tur enbart sikte på hur denna datadelning, som kommuner och regioner redan förväntas göra, ska gå till.

Mot bakgrund av den samhällsövergripande digitaliseringen finns det anledning att ifrågasätta vilka åtgärder på digitaliseringens område som faktiskt kan anses gå utöver vad som krävs med anledning av den tekniska utvecklingen överlag i samhället. Enligt det resonemanget bör åtgärder och nya krav som följer av nya tekniska möjligheter endast undantagsvis och i mycket speciella fall omfattas av finansieringsprincipen. När datadelning som krävs eller förväntas av den offentliga förvaltningen försvåras av exempelvis framväxten av olika standarder och taxonomier, bildar det ett hinder för en rationell hantering av data i förvaltningen. Åtgärder som motverkar detta, i form av standardiserade krav, bör i allt väsentligt anses ingå i vad som krävs med anledning av den tekniska utvecklingen.

Ett exempel i den riktningen är att regeringen ansåg att finansieringsprincipen inte blir tillämplig när det gäller bedömningen i propositionen om införandet av ett digitaliserat provsystem för landets skolor.<sup>34</sup> Bedömningen att nationella prov ska genomföras digitalt är enligt regeringen en följd av tekniska förändringar och den tekniska utvecklingen i samhället. Vidare ansåg regeringen att skolor behöver

---

<sup>34</sup> Prop. 2017/18:14.

anpassa sig till den tekniska utvecklingen av fler skäl än för att genomföra de nationella proven.<sup>35</sup>

## Fördelningen mellan stat, kommun och region

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. Vi menar att de nya åligganden som införs för kommuner och regioner i allt väsentligt kommer vara hänförliga till teknisk utveckling.

Därför ska endast en mindre del av kommunernas och regionernas kostnader finansieras genom statliga bidrag. Kostnaderna bör således i allt väsentligt ligga på kommunerna och regionerna.

## Den sedvanliga ordningen för finansiering

Om finansieringsprincipen ska tillämpas på införandet av tvingande nationella interoperabilitetslösningar för kommuner och regioner, finns det två ordningar för hur finansiering kan säkerställas. Den sedvanliga ordningen för finansieringsprincipen är att nya åligganden ska finansieras vid införandet, och att principen inte ska tillämpas retroaktivt. Beräkningar av kostnader som ska finansieras enligt principen ska således vara genomförda innan ett införande om åliggandet beslutas.

Om finansieringsprincipen tillämpas enligt den sedvanliga ordningen anser vi att det behövs ett konkret exempel att utgå från vid uppskattningen av summan. Här menar vi att de digitala nationella proven kan tjäna som exempel och utgångspunkt eftersom de digitala nationella proven medför tekniska krav som kan jämföras med krav som kommer följa av nationella interoperabilitetslösningar.

I fallet med de digitala nationella proven rör det sig om krav angående överföringen av användaruppgifter, anslutningen till en identitetsfederation samt krav på en inloggningstjänst och e-legitimation för landets samtliga kommuner. Skolverket har i sin konsekvensutred-

---

<sup>35</sup> Prop. 2017/18:14 s. 35.

ning<sup>36</sup> uppskattat att samtliga kommunala skolors kostnader för tekniska åtgärder kommer uppgå till cirka 20 miljoner kronor. Vi menar att den summan kan användas även som en på förhand uppskattad finansiering för kommunernas och regionernas genomförande av samtliga obligatoriska, nationella interoperabilitetslösningar. Uppskattningen avser kostnader för vilka statsbidrag bör ges under det första året då obligatoriska nationella interoperabilitetslösningar finns på plats. Summan avser endast den del av kommunernas och regionernas kostnader som i enlighet med resonemangen ovan inte beror på den tekniska utvecklingen i samhället och som därför ska omfattas av finansieringsprincipen. Kommunernas och regionernas totala kostnader för att använda nationella interoperabilitetslösningar kommer med all sannolikhet vara många gånger större än denna summa.

### En alternativ ordning för finansiering

För det fall finansieringsprincipen tillämpas kan emellertid ett avsteg från den sedvanliga ordningen övervägas. Det är osäkert om vissa interoperabilitetslösningar medför kostnader samt hur stora de i så fall kommer att vara. Det är då lämpligt att tillämpa en annan ordning för finansieringen som bygger på existerande författningar avseende konsekvensutredningar och på medgivande från regeringen avseende vissa beslut om föreskrifter.

Enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska en myndighet innan den beslutar föreskrifter utreda föreskrifternas kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs. Om föreskrifterna kan få effekter för kommuner eller regioner ska konsekvensutredningen innehålla en redogörelse för de överväganden som myndigheten gjort enligt 14 kap. 3 § RF. Detta innebär att Digg ska utreda bl.a. kostnader och särskilt redogöra för överväganden avseende den kommunala självstyrelsen.

Enligt förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter ska en förvaltningsmyndighet inhämta medgivande från regeringen innan myndigheten beslutar föreskrifter som vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller regioner som inte är oväsentliga. Om Digg bedömer

---

<sup>36</sup> Skolverket, *Konsekvensutredning avseende förslag till föreskrifter om hantering och genomförandet av digitala nationella prov* (Dnr 2023:885).

att föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar kan få sådana effekter ska myndigheten alltså inhämta medgivande från regeringen innan föreskrifterna beslutas.

Eventuella behov av finansiering för kommuner och regioner avseende användning av en tvingande interoperabilitetslösning skulle vid tillämpningen av denna ordning behöva hanteras löpande i den årliga, statliga budgetprocessen. Det innebär att Digg i samband med framtagandet av föreskrifter, vid tillämpningen av denna ordning, behöver beräkna kostnaderna för kommuner och regioner. Om Digg bedömer att kostnaderna inte kan hänföras till teknisk utveckling och att finansieringsprincipen ska tillämpas, behöver myndigheten inkomma med underlag till Regeringskansliet som sedan hanteras inom ramen för budgetprocessen.

## Omfördelning i den statliga budgeten

Oaktat vilken ordning för finansieringen som väljs, behöver en omfördelning ske i den statliga budgeten för att skapa utrymme för finansieringen. Omfördelningen kan ske på flera olika sätt.

Finansiering kan ske genom att en del av det generella kommunala statsbidraget, utgiftsområde 25, anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning, får bekosta tillämpningen av obligatoriska interoperabilitetslösningar.

Finansiering kan också ske genom en omfördelning från utgiftsområde 22 Kommunikationer. Närmare bestämt genom att medel omfördelas från anslaget 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur till utgiftsområde 25, anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning 2.

Finansiering kan även ske genom en minskning av anslagen för de statliga myndigheter som har störst it-budget. Detta kan te sig rimligt eftersom det kan förmodas att dessa myndigheter på sikt kommer ha stor nytta av ökad interoperabilitet. Minskningen skulle exempelvis kunna motsvara en procent av respektive myndighets it-budget.

## 11.6 Konsekvenser för företag

Våra förslag ställer krav på den offentliga förvaltningen, varav kommunala bolag utgör en del. Dessa bolag kommer att påverkas av förslagen i likhet med myndigheterna i förvaltningen. De kommer att bli tvungna att använda de nationella interoperabilitetslösningar som Digg får föreskriva om. Även andra företag kommer emellertid på sikt att påverkas av våra förslag, när nationella interoperabilitetslösningar används av den offentliga förvaltningen. Förslagen leder till en mer homogen offentlig förvaltning när det gäller datadelning, vilket vi bedömer har positiva konsekvenser för företag. Förslagen väntas vidare leda till en mer effektiv offentlig förvaltning som kan tillämpa principen om en uppgift en gång (once only principle) i större utsträckning än i dag. Det kommer att leda till att företag inte kommer att behöva lämna samma uppgift flera gånger till den offentliga förvaltningen lika ofta som i dag. Det i sin tur kan frigöra resurser hos företag som i dagsläget behöver lämna samma uppgift till olika myndigheter. Vi bedömer att en kontrollerad uppgift hos en myndighet troligen kommer att gå snabbare att inhämta från myndigheten än att be det aktuella företaget om att lämna uppgiften.

Förslagen kommer på sikt att leda till att företag som använder data från olika källor inom den offentliga förvaltningen kommer att behöva göra färre anpassningar till respektive källa.

### Systemleverantörer

En kategori företag som kommer att påverkas av de nationella interoperabilitetslösningarna är företag som levererar system till den offentliga förvaltningen. Vi har inte kunnat få fram statistik över hur många företag det rör sig om eller hur många system som levereras till förvaltningen. För att systemen ska kunna användas för datadelning i den offentliga förvaltningen måste de utvecklas i enlighet med relevanta interoperabilitetslösningar. Systemleverantörer kan därför förvänta sig att den offentliga förvaltningen vid upphandling kommer att ställa krav i enlighet med lösningarna. Våra förslag förväntas leda till att det blir lättare att leverera system till förvaltningen i och med att förutsättningarna blir tydligare, med mindre variationer och med mer långsiktighet. Företag som säljer system till förvaltningen kommer att ha tydligare specifikationer och liknande krav att förhålla sig till.

Marknaden kommer bli mer homogen genom att hela den offentliga förvaltningen kommer att ställa samma krav på sina leverantörer, vilket innebär att leverantörer som använder interoperabilitetslösningarna får en större marknad att erbjuda sina system till. Samtidigt kan företag som säljer system som inte är förenliga med de nationella interoperabilitetslösningarna inte räkna med att kunna sälja dessa till den offentliga förvaltningen framöver, om de ska användas för data-delning.

I kapitel 4 konstaterar vi att det i den offentliga förvaltningen finns inlåsnings, dvs. att myndigheter och andra aktörer inom förvaltningen blir låsta till att använda ett visst system och att det är förenat med stora svårigheter och kostnader att byta system. Systemleverantörer som tillämpar en affärsmodell som innefattar inlåsnings kommer att påverkas av interoperabilitetsstyrningen eftersom ett syften med styrningen är att förvaltningen inte ska låsas in i specifika system eller lösningar.

### Privata utförare

Företag som utför sådana tjänster där det finns både offentliga och privata utförare kommer indirekt att påverkas av förslagen. Som exempel kan nämnas företag inom hälso- och sjukvården och inom skolväsendet. Dessa aktörer omfattas inte av förslagen men vår bedömning är att den offentliga förvaltningen kommer att använda de nationella interoperabilitetslösningarna även vid datadelning med dessa aktörer. Som vi beskriver i kapitel 9 ska dessutom den sektorspecifika interoperabilitetsregleringen, som kan omfatta även privata utförare, vara förenlig med regleringen på förvaltningsgemensam nivå. Sektorspecifika interoperabilitetslösningar ska således utgå från de nationella lösningarna. Privata utförare kommer således på sikt att behöva anpassa sig till de nationella interoperabilitetslösningarna.

## 11.7 Konsekvenser för sysselsättningen

Våra förslag får inga direkta konsekvenser för sysselsättningen. Där emot kan det inte uteslutas att framtida interoperabilitetslösningar som tas fram av Digg får konsekvenser för sysselsättningen. Vi bedömer emellertid att det i dagsläget inte är möjligt att med något mått



av exakthet bedöma om, och i så fall hur, sysselsättningen kan komma att påverkas av dessa lösningar.

## 11.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor

Statistik från SCB visar på små skillnader mellan män och kvinnor i användningen av myndigheters webbplatser och olika offentliga digitala tjänster.<sup>37</sup> Statistik för år 2022 visar exempelvis att 20 procent av kvinnor i åldern 16–85 respektive 23 procent av männen i samma åldersgrupp har fått tillgång till information från offentliga databaser eller register. 61 procent av kvinnorna och 61 procent av männen har fått tillgång till information som lagras om dem själva, t.ex. om pension eller hälsa. Ungefär nio av tio personer i åldern 16–85 år använder internet i stort sett varje dag utan signifikanta skillnader mellan kvinnor och män.<sup>38</sup> Framtida nationella interoperabilitetslösningar som tas fram av Digg bedöms komma att påverka enskilda, bl.a. genom förbättrad digital service från den offentliga förvaltningen. Eftersom skillnaderna mellan män och kvinnor vad gäller användning av myndigheters offentliga webbplatser och offentliga digitala tjänster är små, bedömer vi utifrån nuvarande kunskapsläge att våra förslag inte får konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor i egenskap av mottagare av digital service från den offentliga förvaltningen (dvs. inte i egenskap av arbetstagare).

I kommuner var det 792 600 anställda 2022 och i regioner 283 100, tre av fyra anställda var kvinnor.<sup>39</sup> Fördelningen mellan män och kvinnor skiljer sig åt mellan yrkesgrupper. Våra förslag kommer inte att påverka fördelningen eller jämställdheten i övrigt inom den offentliga förvaltningen. Framtida nationella interoperabilitetslösningar kan emellertid på sikt påverka olika arbetsuppgifter inom förvaltningen. Beroende på hur fördelningen mellan kvinnor och män ser ut som utför arbetsuppgiften, kan kvinnor och män komma att påverkas olika.

---

<sup>37</sup> <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/befolkningens-it-anvandning/pong/tabell-och-diagram/andel-personer-som-anvant-myndigheters-webbplatser-efter-anvandningsomrade>.

<sup>38</sup> [https://www.scb.se/contentassets/a3faa0cdf5c44382a8343eb4a2e3df04/le0108\\_2020a01\\_br\\_lebr2001.pdf](https://www.scb.se/contentassets/a3faa0cdf5c44382a8343eb4a2e3df04/le0108_2020a01_br_lebr2001.pdf) (s. 9–10).

<sup>39</sup> <https://skr.se/download/18.3a0a1c2218723106f76136e6/1680095405576/Personalen-i-valfarden-2022.pdf>.

## 11.9 Konsekvenser för att nå de integrationspolitiska målen

Vi bedömer att våra förslag inte får några konsekvenser för det integrationspolitiska målet.

## 11.10 Konsekvenser för brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete

Våra förslag väntas på sikt ge bättre förutsättningar även för att dela data som har relevans för brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete. Ett behov av ökat informationsutbyte för att förebygga och bekämpa brott har konstaterats av ett flertal utredningar, som även har lämnat förslag till hur de rättsliga förutsättningarna för att dela data i dessa syften kan förbättras.<sup>40</sup> Förslag till hur datadelningen ska bli interoperabel saknas däremot. Användning av nationella interoperabilitetslösningar underlättar den faktiska datadelningen, och eftersom lösningarna ska användas av hela förvaltningen kommer de även att gagna det brottsbekämpande och brottsförebyggande arbetet.

## 11.11 Konsekvenser för den personliga integriteten

Våra förslag innebär inte några nya skyldigheter för offentlig förvaltning att dela data och kommer därför inte att medföra någon ny behandling av personuppgifter. Inte heller kommer de nationella lösningar som tas fram och blir bindande med stöd av vår lag och förordning kunna medföra några nya skyldigheter att dela data. När data ska eller får delas regleras alltså även fortsättningsvis av annan lagstiftning än den lag och förordning som vi föreslår. Att personuppgifter ska behandlas i förenlighet med EU:s dataskyddsförordning<sup>41</sup> och anslutande nationell reglering förtydligas även genom 2 § andra stycket i den lag vi föreslår som anger att lagen inte påverkar tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning

<sup>40</sup> Se exempelvis *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13) och *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel* (SOU 2023:69).

<sup>41</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

om skyddet av personuppgifter. Våra förslag har således inga direkta konsekvenser för den personliga integriteten.

En konsekvens av våra förslag är att datadelningen inom och med den offentliga förvaltningen på sikt ökar eftersom förutsättningarna för att dela data förbättras. Det kan innebära att även personuppgifter delas till fler myndigheter och andra aktörer inom offentlig förvaltning än vad som är möjligt i dag på grund av bristande interoperabilitet.

De nationella interoperabilitetslösningar som tas fram med stöd av den lag och förordning som vi föreslår kan även ha påverkan på den personliga integriteten på så vis att kraven i lösningarna kan medföra förändringar i hur data, inbegripet personuppgifter, delas. Våra förslag kan exempelvis leda till att data som redan delas kan delas genom användning av annan teknik än den som används i dag, om krav på de tekniska förutsättningarna blir gällande i en föreskrift. Detsamma gäller exempelvis semantik, såsom begrepp, där begreppen som används kan behöva ändras eller där definitionerna av använda begrepp ändras. I linje med vad vi tidigare har påpekat kommer emellertid även detta att bero på vilka nationella interoperabilitetslösningar som Digg tar fram.

Det är därför viktigt att Digg noga analyserar om de interoperabilitetslösningar som myndigheten tar fram får några konsekvenser för den personliga integriteten. Digg kommer inte att vara den myndighet som behandlar personuppgifterna men om vissa interoperabilitetslösningar leder, eller kan leda till, behandling av fler personuppgifter inom förvaltningen är det viktigt att Digg säkerställer att den aktuella lösningen är utformad på ett sådant sätt att behandlingen kan ske i enlighet med regelverket om dataskydd och informations-säkerhet.

Nationella interoperabilitetslösningar kan ge myndigheter stöd i att leva upp till kraven i EU:s dataskyddförordning på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard och därigenom ha positiva konsekvenser för den personliga integriteten.<sup>42</sup>

Vid användning av nationella interoperabilitetslösningar är det alltså den myndighet eller annan aktör inom offentlig förvaltning som ska behandla personuppgifter och därmed är personuppgiftsansvarig som ansvarar för att behandlingen är laglig och sker i förenlighet med dataskyddsförordningen och anslutande nationell reglering. Digg kom-

---

<sup>42</sup> Artikel 25 dataskyddsförordningen.

mer därför att behöva vara lyhörd inför andra myndigheters behov vad gäller skyddet för personuppgifter och informationssäkerhet när nationella interoperabilitetslösningar utformas.

I viss utsträckning kan det bli fråga om att personuppgifter behandlas med anledning av de uppgifter för Digg som innebär samråd i framtagnad och remittering av nationella interoperabilitetslösningar. Enligt vår bedömning har sådan behandling av personuppgifter ingen betydande påverkan på den personliga integriteten.

### **11.12 Förslagets överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen**

Förhållandet mellan nationell kompetens och EU:s kompetens redogörs för i kapitel 5. Vår bedömning att medlemsstaterna har utrymme att reglera interoperabilitet redovisas i kapitel 6. Där framgår att medlemsstaterna har utrymme att reglera sina nationella offentliga förvaltningar, i den mån EU-reglering saknas. Det faller inom medlemsstaternas kompetens att organisera och styra sina egna offentliga förvaltningar, även om organisationen och styrningen kan påverkas av EU-rätten och i vissa avseenden också styras på EU-nivå. Det område vi reglerar genom våra förslag regleras endast delvis genom EU-lagstiftning. Det finns på EU-nivå inga övergripande bestämmelser om hur medlemsstaternas offentliga förvaltningar ska dela data på det sätt som våra förslag gör. Sammantalet är vår bedömning att våra förslag är förenliga med EU-rätten, inklusive kommissionens förslag till interoperabilitetsförordning.

Den lag och de förordningar som vi föreslår utgör enligt vår bedömning inte sådana tekniska föreskrifter som behöver anmälas i enlighet med EU:s anmälningsdirektiv.<sup>43</sup> Förslagen utgör inte heller någon form av reglering av eller krav på tjänster som behöver anmälas inom ramen för EU:s tjänstedirektiv.<sup>44</sup> Digg behöver emellertid bedöma om myndighetens nationella interoperabilitetslösningar behöver anmälas enligt dessa direktiv.

<sup>43</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering).

<sup>44</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

## 11.13 Konsekvenser för Digg

Digg har i dag ett övergripande uppdrag att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig.<sup>45</sup> Myndighetens uppdrag specificeras i myndighetens instruktion, regeringsuppdrag, regleringsbrev och specialförfattningar. Våra förslag är i linje med myndighetens övergripande uppdrag men innebär att myndigheten kommer att få ett utökat uppdrag. Myndigheten arbetar redan med interoperabilitetsfrågor, bl.a. inom ramen för Ena-samarbetet.

Digg har i dag inget uppdrag att ta fram nationella interoperabilitetslösningar men kommer enligt våra förslag att få ett sådant uppdrag. Myndigheten får även andra uppdrag i syfte att skapa förvaltningsgemensam interoperabilitet. Digg har sedan myndigheten bildades samverkat med många myndigheter och andra aktörer inom den offentliga förvaltningen och har erfarenhet av att samla in behov och beskriva lägesbilder av den offentliga förvaltningens digitalisering. Den erfarenheten kommer myndigheten att kunna dra nytta av i det fortsatta interoperabilitetsarbetet. Myndigheten har även tagit fram vägledningar och rekommendationer för förvaltningen och den har således erfarenhet även av sådant arbete.

Myndighetens uppdrag utökas emellertid och vi bedömer att det kommer att krävas utökade resurser till myndigheten för att kunna genomföra uppdraget. Digg har uppskattat att myndighetens kostnader för de uppgifter vi föreslår kommer att uppgå till 35 miljoner kronor årligen. Av dessa utgör 4 miljoner kronor kostnader för tekniska system och it-drift. Övriga kostnader utgörs av 19 årsarbetskrafter som bl.a. avser systemutveckling och it-arkitekter, rättslig och analytisk kompetens, projektledning och samordning samt dataspecialister. I den beräknade kostnaden ingår också utveckling och förvaltning av nationella interoperabilitetslösningar.

Finansiering av Diggs nya uppgifter skulle kunna ske genom omfördelning av medlen för politiken för informationssamhället inom utgiftsområde 22, anslagen 2:1–7. För Diggs nya uppgifter skulle medel kunna omfördelas från anslaget 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur till anslaget 2:6 Myndigheten för digital förvaltning. Dessa omfördelningar skulle endast i mycket ringa omfattning påverka möjligheterna att uppfylla syftena med anslag 1:1 då de invester-

---

<sup>45</sup> 1 § 1 st. förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

ingskostnader som anslaget bland annat ska täcka är svårprognosticerade både i tid och medelsåtgång.<sup>46</sup>

### **11.14 Konsekvenser för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska enligt våra förslag ges i uppdrag att utreda om adekvata, gemensamma eller koordinerade skydds nivåer – eller andra lämpliga säkerhetsåtgärder – kan användas vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och med den offentliga förvaltningen. MSB kommer att behöva lägga resurser på att genomföra det uppdrag som vi föreslår. Om uppdraget ges i form av ett regeringsuppdrag ska det tillföras särskilda medel.

MSB förväntas vidare ha en central roll i framtagandet av nationella interoperabilitetslösningar för att bevaka frågor om informationssäkerhet och skydd av Sveriges säkerhet. Vi bedömer dock att finansiering av deltagandet kan ske inom befintligt ramanslag.

---

<sup>46</sup> Se *Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift*, (SOU 2021:97), s. 413 f.



## 12 Författningskommentar

### 12.1 Förslaget till lag om den offentliga förvaltningens interoperabilitet

#### Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om interoperabilitet vid datadelning.

Lagen ska tillämpas av den offentliga förvaltningen vid datadelning. Med den offentliga förvaltningen avses statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala bolag.

Med kommunala bolag avses sådana bolag som omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen anger lagens innehåll och klargör när lagen ska tillämpas. Den anger också vilka som ska tillämpa lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

I *första stycket* anges att lagen innehåller bestämmelser om interoperabilitet vid datadelning. Vad som i denna lag avses med datadelning och interoperabilitet vid datadelning framgår av 3 §. 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.

I *andra stycket* anges att det är offentlig förvaltning som ska tillämpa lagen vid datadelning. Det anges även att det i denna lag är statliga myndigheter, kommuner, regioner, kommunalförbund och kommunala bolag som ingår i offentlig förvaltning.

I *tredje stycket* anges att det är de bolag som omfattas av 2 kap. 3 § OSL som avses med kommunala bolag.

Offentlig förvaltning har ett stort behov av en gemensam och sammanhållen styrning för att skapa interoperabilitet. Nyttan av att använda interoperabilitetslösningar ökar ju fler som använder dem, vilket innebär en så kallad nätverkseffekt. Interoperabilitetslösningarna syftar till att förbättra interoperabiliteten för all verksamhet i den



offentliga förvaltningen, oavsett i vilken form den bedrivs. För att styrningen ska få avsedd nytta och effekt omfattas en bred krets myndigheter och andra aktörer av lagen. Kommunalförbund och kommunala bolag omfattas av lagen och därmed av kravet på att använda nationella interoperabilitetslösningar. Privata företag kommer inte att omfattas av kravet på att använda nationella interoperabilitetslösningar. Den offentliga förvaltningen ska dock ställa krav på att dessa lösningar används när den genomför upphandlingar.

2 § Denna lag påverkar inte tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning som ger någon rätt att få tillgång till data, eller som begränsar en sådan rätt.

Lagen påverkar inte heller tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning om skyddet av personuppgifter.

Paragrafen anger hur lagen förhåller sig till författningar som reglerar tillgång till data, till exempel offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2.

Av *första stycket* framgår att lagen inte påverkar tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning som ger någon rätt att få tillgång till data eller som begränsar en sådan rätt. Lagen kan alltså inte åberopas som grund för att data ska delas. Vad som i denna lag avses med data framgår av 3 §. Det saknar betydelse att en lag eller förordning som reglerar rätten till tillgång eller begränsningar i sådan rätt använder en annan term än data för att beskriva den information som omfattas av den författningen. Med lag eller förordning avses även direkt tillämpliga EU-rättsakter. Lagen medför inte heller en skyldighet att dela data i digitala format.

Av *andra stycket* framgår att lagen inte påverkar tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning om skyddet av personuppgifter. Sådana bestämmelser finns bl.a. i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och i anslutande nationell reglering. Samtliga bestämmelser i sådan reglering som rör skyddet av personuppgifter ska tillämpas utan påverkan av förevarande lag. En bestämmelse som syftar till att skydda en enskilds personliga integritet kan vara av sådan art att den inte ställer upp ett absolut hinder mot tillgång men påverkar denna rätt på annat sätt. Det kan exem-

pelvis finnas hinder mot att tillgängliggöra en personuppgift digitalt om det saknas lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder för att skydda uppgiften.

## Ord och uttryck i lagen

3 § I lagen avses med  
*data*: information i digitalt format oberoende av medium,  
*datadelning*: att tillhandahålla data eller ta del av data,  
*interoperabilitet vid datadelning*: förmågan att tillhandahålla eller ta del av data genom informationssystem som interagerar med varandra,  
*interoperabilitetslösning*: en återanvändbar resurs som avser rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska krav, såsom konceptuella ramverk, riktlinjer, referensarkitekturer, tekniska specifikationer, standarder, tjänster och applikationer, samt dokumenterade tekniska komponenter, såsom källkod, som syftar till att uppnå interoperabilitet vid datadelning,  
*nationell interoperabilitetslösning*: interoperabilitetslösning som är gemensam för den offentliga förvaltningen.

Paragrafen innehåller en lista med ett antal ord och uttryck som används i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

Med data avses information i digitalt format oberoende av medium. I lagen används uttrycket data som samlingsbegrepp för att beskriva all information som omfattas av tillämpningsområdet. Uttrycket har en vidsträckt innebörd och omfattar allt informationsbärande digitalt innehåll, även metadata och rådata, oavsett om det lagras på ett medium eller endast existerar momentant. Det saknar betydelse om innehållet är läsbart för det mänskliga ögat eller om det endast kan uttolkas maskin-till-maskin. Information på pappershandlingar omfattas inte av uttrycket data. Uttrycket har samma innebörd som i lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data (öppna datalagen).

Med datadelning avses att tillhandahålla data eller ta del av data. Uttrycket datadelning innebär i denna lag således både att dela med sig av data och att ta del av data. Datadelning kan till exempel ske på grund av att en myndighet har en uppgiftsskyldighet, på grund av uppgiftsutbyte inom ärendehantering eller någon annan form av informationsförsörjning. Uttrycket datadelning i denna lag har ett bredare tillämpningsområde än exempelvis tillgängliggörande för vidareutnyttjande enligt öppna datalagen. När information görs tillgänglig för att användas i myndigheters verksamheter, som inte är konkurrensut-

satta, är öppna datalagen inte tillämplig eftersom sådant utbyte av information inte utgör ett vidareutnyttjande (se 1 kap. 8 § andra stycket 1 i öppna datalagen och även SOU 2020:55, s. 395). Uttrycket tillhandahållande används även i definitionen av begreppet datadelning i EU:s dataförvaltningsförordning (artikel 2.10).

Om en myndighet eller en annan aktör inom den offentliga förvaltningen endast tillhandahåller tekniska lösningar för att förmedla data mellan andra myndigheter inom förvaltningen, utan att själv ta del av den data som förmedlas, är det inte datadelning enligt denna lag (jfr TF 2 kap. 13 §). Så är exempelvis fallet vid användning av så kallat eget utrymme (se prop. 2016/17:198 och eSam, Eget utrymme hos en myndighet – En vidareutveckling – 2021).

Med interoperabilitet vid datadelning avses förmågan att tillhandahålla eller ta del av data genom informationssystem som interagerar med varandra. Med uttrycket förmågan avses förmågan hos de myndigheter och andra aktörer som ingår i offentlig förvaltning enligt 1 § andra stycket. Uttrycket omfattar samtliga lager av interoperabilitet, dvs. tekniska, semantiska, rättsliga och organisatoriska aspekter. Delning av data sker genom informationssystem (it-system) som interagerar med varandra. Definitionen omfattar datadelning mellan flera myndigheter eller andra aktörer inom offentlig förvaltning och när offentlig förvaltning tillhandahåller data till en privat aktör.

Med interoperabilitetslösning menas en återanvändbar resurs som avser rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska krav, såsom konceptuella ramverk, riktlinjer, referensarkitekturer, tekniska specifikationer, standarder, tjänster och applikationer, samt dokumenterade tekniska komponenter, såsom källkod, som syftar till att uppnå interoperabilitet vid datadelning. Sådana lösningar är till exempel maskinläsbara format, såsom JSON, och olika gränssnitt till exempel ett API. De tjänster som avses kan exempelvis vara olika former av s.k. växeltjänster, dvs. tjänster som växlar från ett format till ett annat. En tjänst kan även vara ett API. Däremot avses inte s.k. e-tjänster eller sådana tjänster som tillhandahålls av en statlig myndighet som anropas från en annan aktör inom den offentliga förvaltningen, såsom Bolagsverkets tjänst Mina ombud eller Diggs tjänster Säker digital kommunikation (SDK) och Digital post. Även om sådana tjänster i och för sig underlättar datadelning inom den offentliga förvaltningen, så utgör de inte sådana generellt återanvändbara resurser som avser förmågan att tillhandahålla eller ta del av data genom informations-

system som interagerar med varandra. Begreppet har i allt väsentligt samma innebörd som i EU:s kommande interoperabilitetsförordning.

Med en nationell interoperabilitetslösning avses en interoperabilitetslösning som är gemensam för offentlig förvaltning. Lösningen används av myndigheter och andra aktörer i offentlig förvaltning, således även mellan sektorer samt områden med olika förvaltningsregleringar och bör utgå från behoven hos förvaltningen. Styrningen inom olika sektorer behöver utgå från de nationella interoperabilitetslösningarna och kan vara mer detaljerad. Digg får föreskriva om nationella interoperabilitetslösningar enligt bemyndigande i den anslutande förordning som vi föreslår och lösningarna bli då obligatoriska att använda till skillnad från om Digg i stället väljer att rekommendera interoperabilitetslösningar.

Listan med ord och uttryck i lagen är inte uttömmande.

## Nationella interoperabilitetslösningar

**4 §** Den offentliga förvaltningen ska vid datadelning använda nationella interoperabilitetslösningar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 §.

Första stycket ska inte tillämpas för de data som omfattas av datadelningen om det är olämpligt med hänsyn till krav på informationssäkerhet eller krav på skydd av Sveriges säkerhet.

Paragrafen anger att nationella interoperabilitetslösningar, som blir bindande genom myndighetsföreskrifter, är obligatoriska att använda för den offentliga förvaltningen när de tillhandahåller eller tar del av data. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.1.

Av *första stycket* framgår att det är en skyldighet för offentlig förvaltning att använda sådana nationella interoperabilitetslösningar som anges i föreskrifter.

*Andra stycket* innehåller ett undantag av vilket det framgår att offentlig förvaltning inte är skyldig att använda de nationella interoperabilitetslösningar som anges i föreskrift, om det är olämpligt för de data som omfattas av datadelningen med hänsyn till krav på informationssäkerhet eller krav på skydd av Sveriges säkerhet. Regleringen motiveras av att det kan finnas säkerhetsaspekter som innebär att data inte får eller bör delas på vissa sätt. Även om säkerhetsaspekter givetvis ska beaktas redan när nationella interoperabilitetslösningar tas fram måste varje myndighet och andra aktörer som omfattas av

lagen vid datadelning beakta de unika behov av säkerhetsskydd som kan finnas för olika data. Aggregering och ackumulering av data kan också ställa andra eller särskilda krav på säkerhetslösningar.

## Bemyndigande

5 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar.

Paragrafen anger att föreskrifter om nationella interoperabilitetslösningar får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.2.

Bemyndigandet i lagen avser möjligheten att meddela föreskrifter om vilka nationella interoperabilitetslösningar som ska användas av offentlig förvaltning vid datadelning. Bemyndigandet är brett och kan exempelvis avse både att bestämma att vissa gränssnitt, såsom API:er, ska användas samt att en viss API-profil ska användas, till exempel REST API-profil.

Bemyndigandet är placerat i lag eftersom det är en förutsättning för att skyldigheten ska gälla för kommuner, kommunalförbund, regioner och kommunala bolag.

## Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

Av bestämmelsen framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2025. Övervägandena finns i kapitel 10.

# Kommittédirektiv 2022:118

## **Utvecklad reglering och styrning av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 2022

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska analysera befintlig styrning och reglering av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer. Utredaren ska utifrån analysen föreslå om och hur styrning och reglering av interoperabilitet bör och kan utvecklas. Syftet är att öka den offentliga förvaltningens förmåga att samverka digitalt genom att dela data på ett effektivt och säkert sätt samtidigt som den personliga integriteten värnas och säkerheten i systemen och i samhället förblir robust. Utredningsarbetet ska utgå från det arbete som Myndigheten för digital förvaltning utför när det gäller den digitala infrastrukturen Ena (Sveriges digitala infrastruktur).

Utredaren ska bl.a.

- överväga om och hur regleringen av sektorsövergripande interoperabilitet bör och kan utvecklas, om det finns ett behov av föreskriftsrätt på området och i så fall föreslå föreskriftsrättens omfattning,
- överväga hur en möjlig föreskriftsrätt bör fördelas så att det blir en effektiv samordning mellan den sektorsövergripande och sektorsspecifika nivån,

- överväga hur en effektiv styrning av interoperabilitet bör organiseras,
- överväga om det finns behov av en reglering av en förvaltningsgemensam informationsmodell,
- lämna de författningsförslag som övervägandena föranleder, med hänsyn tagen till de befintliga krav som finns i fråga om bl.a. arkivering, informations- och cybersäkerhet, nationell säkerhet, det offentlighets- och sekretessrättsliga regelverket samt tillämplig dataskyddsreglering, och
- bedöma behovet av ytterligare utredningsinsatser.

Utredaren ska beakta eventuella behov av stärkt informationssäkerhet som föranleds av stärkt interoperabilitet. I uppdraget ingår dock inte att föreslå ändringar i regelverken för informationssäkerhet, säkerhetsskydd, dataskydd eller offentlighet och sekretess.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 15 december 2023.

## Behovet av en utredning

*Stora samhällsnyttor och effektiviseringsvinster finns att hämta om offentlig förvaltning ökar förmågan att dela data*

Genom att datamängder kombineras från olika datakällor kan stora samhällsnyttor uppnås samtidigt som nya risker kan uppstå. Det finns effektiviseringsvinster att hämta i förvaltningen och inom välfärden genom utökad digital myndighetssamverkan. Cancerdiagnostiken kan t.ex. förbättras genom att bilddiagnostikdata inom mammografiområdet används för maskininlärning. Jordbruket kan bli mer hållbart om jordobservationsdata och jordbruksstatistik kan kombineras med jordbruksdata för att främja ett s.k. precisionsjordbruk. I dag är det svårt att nå dessa samhällsnyttor eftersom många offentliga datorsystem inte kan utbyta data med varandra på ett standardiserat sätt, dvs. systemen kan inte dela data på ett interoperabelt sätt.

Teknik- och samhällsutvecklingen medför behov av att den offentliga förvaltningen ökar sin förmåga att dela data på ett interoperabelt och samtidigt säkert sätt. Därigenom kan myndigheter, regioner och

kommuner effektivisera sin verksamhet och samverka för att t.ex. möta komplexa samhällsutmaningar som ökad kriminalitet och segregation, klimatomställningen eller välfärdens utveckling.

*Styrning och reglering av interoperabilitet inom offentlig förvaltning behöver utvecklas*

Teknikutvecklingen går snabbt och skapar nya möjligheter för offentlig förvaltning att använda metoder för datadelning som både är effektiva och rättssäkra. Det gäller t.ex. delning av stora maskinläsbara datamängder som kan användas för utveckling av artificiell intelligens och maskininlärning. I och med utvecklingen av en inre marknad för data finns behov av att myndigheter, regioner och kommuner ökar sin förmåga att dela data mellan många parter, ibland i realtid, inom ramen för ett antal europeiska dataområden.

Data behöver vara interoperabla för att kunna kombineras med andra datamängder. Något förenklat kan man säga att interoperabilitet kan uppnås genom att alla parter applicerar samma standarder för dataformat. Detta gäller för den tekniska, semantiska, organisatoriska och juridiska nivån. Interoperabilitet uppnås genom gemensamma tekniska format och specifikationer (teknisk interoperabilitet) och en gemensam modell för hur olika begrepp ska tolkas och definieras (semantisk interoperabilitet). Vidare bör det vara tydligt vilket ansvar varje aktör har över de data som de delar (organisatorisk interoperabilitet) och det bör finnas gemensamma rättsregler som styr datadelningen (juridisk interoperabilitet). För att interoperabilitet ska vara hållbar över tid krävs dessutom en organisation för styrning av interoperabilitet över tid då standarder och nya dataområden utvecklas etc. (styrning av interoperabilitet).

I dagsläget bygger etablerandet av interoperabilitet på frivilliga vägledning, ramverk, principer och rekommendationer som förvaltas av Myndigheten för digital förvaltning inom ramen för Ena – Sveriges digitala infrastruktur.

På grund av frivilligheten krävs ofta ett omfattande arbete för myndigheter, regioner och kommuner för att förhandla och ingå avtal om delning av data baserat på gemensamma standarder för metadata, datakvalitet, ursprungsmärkning, datastruktur, dataformat, vokabulärer etc. Möjliga besparingar och effektiviseringar nås inte eftersom många digitala utvecklingsprojekt försenas eller avbryts.



I dagsläget är regleringen för hur myndigheter, regioner och kommuner ska samverka på ett effektivt sätt vad gäller interoperabel data-delning bristfällig. Ökad interoperabilitet underlättas sannolikt av en utvecklad styrning och reglering av t.ex. kravställande på gemensamma standarder vid datadelning. Därigenom kan den digitala samverkan mellan myndigheter utvecklas, besparingspotentialer och effektiviseringsvinster nås samt värdefulla datamängder delas med privata aktörer.

*Nya formatkrav i öppna data-direktivet ställer krav på en sektorsövergripande reglering och styrning*

Den offentliga förvaltningen står för en viktig del av produktionen av de datamängder som det digitala samhället bygger på. Den 1 augusti 2022 träder lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data i kraft. Den nya lagen, som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (öppna datadirektivet), ska gälla när en myndighet, ett offentligt styrt organ eller ett offentligt företag frivilligt eller med stöd i någon annan författning tillgängliggör data i syfte att de ska kunna vidareutnyttjas. I lagen införs det bl.a. krav på format. Öppna data-direktivet stipulerar dessutom att särskilt värdefulla datamängder i flera kategorier ska publiceras som öppna data. Närmare vilka datamängder som kommer att pekas ut som särskilt värdefulla avser Europeiska kommissionen att reglera i en s.k. genomförandeakt.

Både den nya lagen om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data och genomförandeakten för öppna data kan medföra behov av kompletterande reglering gentemot myndigheter, regioner och kommuner så att dessa tillgängliggöranden kan genomföras på ett effektivt, säkert och sammanhållet sätt.

*Säker och effektiv datadelning ställer krav på sektorsövergripande reglering av informationsmodell*

Organisationer i den offentliga förvaltningen skyddar i dag sin information utifrån sina egna organisatoriska förutsättningar och behov. Detta kan leda till att skyddet för samma information varierar inom

den offentliga förvaltningen. Utan möjlighet att ge en gemensam inriktning för nivån på skyddet blir det svårare att säkerställa att samhällets gemensamma intresse av skydd kan omhändertas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i sin Infosäkkoll för 2021 visat på ”bekymmersamma brister” i stora delar av den offentliga förvaltningen (MSB:s rapport Det systematiska informationssäkerhetsarbetet i den offentliga förvaltningen – Resultatredovisning Infosäkkollen 2021). Rapporten visar att många statliga myndigheter inte lever upp till de föreskrifter som MSB införde redan 2009 och att stora delar av den offentliga förvaltningen inte arbetar systematiskt med informationssäkerhet.

Statliga myndigheter har i enlighet med 19 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap en skyldighet att se till att deras egna informationshanteringssystem uppfyller vissa grundläggande och särskilda säkerhetskrav. Av samma bestämmelse framgår att myndigheterna därvid särskilt ska beakta behovet av säkra ledningssystem. MSB har rätt att, med beaktande av nationell och internationell standard, meddela föreskrifter om sådana säkerhetskrav som avses i förordningen. Förordningen kommer att upphävas den 1 oktober 2022 när förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap träder i kraft. När det gäller dessa bestämmelser om informationshanteringssystem och MSB:s föreskrifter har dessa överförts i princip oförändrade till den nya förordningen.

En ökad förmåga att dela data inom den offentliga förvaltningen ställer högre krav på samlad informationssäkerhet. Detta kan t.ex. uppnås genom att krav ställs på gemensamma informationsmodeller som i sin tur kan stödja organisationer i offentlig förvaltning i arbetet med mer koordinerade skyddsnivåer.

## Utredningsuppdraget

### *Allmänna utgångspunkter*

Syftet med utredningen är att främja utvecklingen av en effektiv och säker digital förvaltning, förstärka möjligheterna till datadriven forskning och främja den digitala ekonomin i Sverige. Utredningsarbetet ska bedrivas i enlighet med på området relevanta strategier, ramverk, statliga uppdrag m.m. samt bidra till att förstärka Myndigheten för

digital förvaltnings arbete med den digitala infrastrukturen Ena (Sveriges digitala infrastruktur), metadata, öppna data och datadelning. Vidare ska i arbetet hänsyn tas till arkivrättslig reglering, informations- och cybersäkerhet, nationell säkerhet, det offentlighets- och sekretessrättsliga regelverket samt tillämplig dataskyddsreglering. Det är även viktigt att vid utformningen väga in hur förslagen påverkar näringslivet, då näringslivet ingår bland de externa aktörer som avses kunna nyttiggöra de data som blir mer tillgängliga via förslagen. Detta gäller såväl företags förutsättningar och incitament som vikten av att inte öka den administrativa bördan eller andra kostnader för företag mer än nödvändigt vare sig generellt eller inom en specifik sektor.

I enlighet med den europeiska datastrategin (COM(2020) 66 final) pågår både lagstiftningsarbete och främjandeåtgärder i syfte att etablera en inre marknad för data där interoperabilitet är ett centralt värde inom ramen för utpekade dataområden. Utredarens förslag måste vara förenliga med främjandeåtgärder och relevanta EU-rättsakter på området, t.ex. förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade regler för skäligen åtkomst till och användning av data (dataakten) COM(2022) 68 final, förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om dataförvaltning, (dataförvaltningsakten) COM(2020) 767 final, öppna datadirektivet och Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire), liksom anslutande nationell reglering. Det europeiska ramverket för interoperabilitet (EIF) ställer vidare sedan tidigare upp ett antal principer för hur interoperabilitet kan uppnås, vilka har legat till grund för Svenskt ramverk för digital samverkan (Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3) som i dag förvaltas av Myndigheten för digital förvaltning.

Enligt regeringens datastrategi Data – en underutnyttjad resurs för Sverige: En strategi för ökad tillgång av data för bl.a. artificiell intelligens och digital innovation (I2021/02739) ska målet vara att Sverige ska vara en ledande datadelningsnation inom AI och digital innovation med syftet att stärka välfärden, konkurrenskraften och det robusta hållbara samhället. Finland antog som jämförelse en lag om interoperabilitet i offentlig förvaltning redan 2011. Denna lag uppdaterades 2019 till en bredare lag om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019). Finland, Estland och Island driver tillsammans Nordic Institute for Interoperability Solutions (niis.org).

Inom forskarsamhället har de s.k. FAIR-principerna utvecklats. Principerna innebär att forskningsdata ska vara sökbara (findable), tillgängliga (accessible), interoperabla (interoperable) och återanvändningsbara (reusable). Enligt regeringens färdplan för det europeiska forskningsområdet (U2019/01576) ska offentligt finansierad forskning i Sverige uppfylla FAIR-principerna så långt som möjligt.

### *En utvecklad reglering och ansvarsfördelning för interoperabilitet*

Det är viktigt att delning av data kan ske på ett effektivt och säkert sätt. Detta sker ofta genom att parterna använder samma standarder. I dagsläget sker styrningen av interoperabilitet inom offentlig förvaltning genom frivilliga rekommendationer och ramverk. Detta försvårar en effektiv digital samverkan mellan myndigheter och skapar långa projektider. Detta gäller både mellan och inom olika sektorer. Att statliga myndigheter är organisatoriskt fristående och kommunsektorn självstyrande innebär, vid avsaknad av rättsregler eller annan styrning, att ingen part har mandat att bestämma villkoren för data-delning framför någon annan part. Detta kan medföra särskilda problem inom områden där tvärsektorieell datadelning behövs, men även inom olika sektorer. En ökad reglering kan sannolikt främja ökad interoperabilitet mellan olika sektorer och värdefulla datamängder. Detta kan i sin tur leda till en generellt sett högre informationssäkerhet.

För att uppnå målen i regeringens datastrategi samt för att bidra till en inre marknad för data inom EU är det viktigt att analysera behovet av en utvecklad reglering av interoperabilitet vid datadelning i syfte att göra datadelningen mer effektiv och säker. Förslag ska motiveras bl.a. utifrån samhällsekonomisk effektivitet och kostnadseffektivitet samt minimera omställningskostnader inom offentlig förvaltning.

Utredaren ska därför

- analysera hur interoperabilitet styrs och regleras i dag inom den offentliga förvaltningen och vid datadelning från den offentliga förvaltningen till externa aktörer,
- överväga om och hur regleringen av sektorsövergripande interoperabilitet bör och kan utvecklas, om det finns ett behov av föreskriftsrätt på området och i så fall föreslå föreskriftsrättens omfattning, och

- överväga hur en möjlig föreskriftsrätt bör fördelas så att det blir en effektiv samordning mellan den sektorsövergripande och sektorspecifika nivån varvid den sektorsspecifika analysen ska begränsas till de områden som utpekats i den nationella datastrategin.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena föranleder, med hänsyn tagen till de befintliga krav som finns i fråga om bl.a. arkivering, informations- och cybersäkerhet, nationell säkerhet, det offentlighets- och sekretessrättsliga regelverket inklusive sådan reglering som syftar till att skydda uppgifter som kan vara känsliga för företag och för personer om de sprids samt tillämplig dataskyddsreglering. Utredaren ska beakta eventuella behov av stärkt informationssäkerhet som föranleds av stärkt interoperabilitet. I uppdraget ingår dock inte att föreslå ändringar i regelverken för informations säkerhet, säkerhetsskydd, dataskydd eller offentlighet och sekretess.

#### *En tydlig styrning av interoperabilitet*

I Digital Government Review of Sweden – Towards a Data-driven Public Sector rekommenderar OECD regeringen att förstärka styrningen av datahanteringen i syfte att öka tillgången till data som kan främja samverkan inom offentlig sektor och stödja digital innovation i ekonomin. OECD rekommenderar regeringen att bl.a. förstärka Myndigheten för digital förvaltnings verkställighetsmakt och utveckla en nationell datainfrastruktur för att främja datadriven innovation och bättre samarbeta med specifika användargrupper (t.ex. de finansiella och hälsotekniska ekosystemen).

Myndigheten för digital förvaltning har nyligen lanserat namnet Ena som beteckning på Sveriges digitala infrastruktur. Den samlar olika förvaltningsgemensamma komponenter och etablerar mjuk infrastruktur för att information och data ska kunna utbytas på ett säkert och effektivt sätt. Inom Ena förvaltas i dag ett antal frivilliga ramverk, principer och vägledningar som bl.a. syftar till högre interoperabilitet. Även andra myndigheter har roller i styrningen av hanteringen av information och data, t.ex. Riksarkivet, Integritetsskyddsmyndigheten, MSB och Post- och telestyrelsen. MSB har en uttalad samordningsroll avseende informationssäkerhet inom Ena. Utvecklingen av Ena går dock långsamt och bygger på frivillighet. Det är

därför viktigt att över tid kunna utveckla Ena till en effektiv och säker digital infrastruktur som möjliggör interoperabilitet vid data-delning och effektiva förvaltningsgemensamma tjänster. Samtidigt måste respektive sektor ta ansvar för att utveckla de sektorsspecifika krav på interoperabilitet som behövs.

Utredaren ska därför

- överväga hur en effektiv styrning av interoperabilitet bör organiseras så att effektiva regleringar kan tas fram inom rimlig tid, och
- överväga hur regleringen av interoperabilitet bör utvecklas över tid så att nödvändig reglering kan utökas vid behov till nya sektorer eller dataområden samtidigt som samordningen mellan de olika nivåerna säkerställs.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena föranleder, med hänsyn tagen till de befintliga krav som finns i fråga om bl.a. arkivering, informations- och cybersäkerhet, nationell säkerhet, det offentlighets- och sekretessrättsliga regelverket, inklusive sådan reglering som syftar till att skydda uppgifter som kan vara känsliga för företag och för personer om de sprids samt tillämplig dataskyddsreglering. Utredaren ska beakta eventuella behov av stärkt informationssäkerhet som föranleds av stärkt interoperabilitet. I uppdraget ingår dock inte att föreslå ändringar i regelverken för informationssäkerhet, säkerhetsskydd, dataskydd eller offentlighet och sekretess.

Utredaren ska även bedöma behovet av utredningsinsatser för ytterligare sektorer eller dataområden.

### *Sektorsövergripande reglering av informationsmodellering*

Ökad interoperabilitet ställer nya krav på myndigheter, regioner och kommuner att hantera informationen på ett konsekvent och säkert sätt. Genom att utgå från gemensamma informationsmodeller kan parterna lättare koordinera t.ex. skyddsnivåer på ett sätt som gör att den samlade informationssäkerheten ökar i den offentliga förvaltningen.

Utredaren ska därför

- överväga om det finns behov av en reglering av en förvaltningsgemensam informationsmodell.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena föranleder, med hänsyn tagen till de befintliga krav som finns i fråga om bl.a. arkivering, informations- och cybersäkerhet, nationell säkerhet, det offentlighets- och sekretessrättsliga regelverket, inklusive sådan reglering som syftar till att skydda uppgifter som kan vara känsliga för företag och för personer om de sprids samt tillämplig dataskyddsreglering. Utredaren ska beakta eventuella behov av stärkt informationssäkerhet som föranleds av stärkt interoperabilitet. I uppdraget ingår dock inte att föreslå ändringar i regelverken för informations-säkerhet, säkerhetsskydd, dataskydd eller offentlighet och sekretess.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för myndigheter, regioner och kommuner samt för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska särskilt ange konsekvenserna för myndigheter och företag i form av ökade kostnader och ökade administrativa bördor. I bedömningarna bör de konsekvensbeskrivningar som har gjorts avseende ovan nämnda rättsakter för data samt Lantmäteriets nyttoberäkningar angående värdefulla datamängder (Lantmäteriets dnr 2019:007157) tas i beaktande.

En inskränkning av den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning måste göras. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, de särskilda avvägningar som bär upp förslaget och som motiverar inskränkningen i den kommunala självstyrelsen redovisas särskilt.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Integritetsskyddsmyndigheten, Lantmäteriet, MSB, Myndigheten för digital förvaltning, Riksarkivet, Samverkansprogrammet eSam, Statistiska centralbyrån, Skatteverket, Statens skolverk, Trafikverket samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Samråd ska ske med utredningen Hälsodata som nationellt intresse – en lagstiftning för interoperabilitet (S2022:98). Dessutom kan samråd ske med de myndigheter som har särskilda uppdrag inom ramen för regeringens datastrategi. Under arbetet ska utredaren även inhämta synpunkter från näringslivet.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 15 december 2023.

(Infrastrukturdepartementet)



# Statens offentliga utredningar 2023

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!  
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.
68. Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervju berättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. Ku.
69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvud-regel. Ju.

70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. LI.
71. Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. S.
72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. LI.
73. Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. S.
74. Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. LI.
75. Stärkt konstitutionell beredskap. Ju.
76. Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. S.
77. Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. LI.
78. Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. Ju.
79. Arbetsrätten under krig och krigsfara. A.
80. Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. Ju.
81. Ett enklare bilstöd. S.
82. Ökad kontroll över tandvårdssektorn. S.
83. Samordnat juridiskt stöd och vägledning för hälso- och sjukvårdens digitalisering. S.
84. En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle. LI.
85. Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Huvudbetänkande*. Fi.
86. Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
87. Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
88. Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
89. Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
90. Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
91. Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
92. Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
93. Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
94. Förändring genom försök. Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. Fi.
95. Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola. U.
96. En reform för datadelning. Fi.

# Statens offentliga utredningar 2023

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.  
Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]
- Arbetsrätten under krig och krigsfara. [79]

### Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.  
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]
- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]
- En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47]

- Skyddet för EU:s finansiella intressen.  
Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]
- Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]
- En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]
- Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering.  
*Huvudbetänkande*. [85]
- Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. [86]
- Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. [87]
- Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. [88]
- Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. [89]
- Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. [90]
- Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. [91]
- Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. [92]
- Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. [93]
- Förändring genom försök.  
Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. [94]
- En reform för datadelning. [96]

### Försvarsdepartementet

- En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]

Signalspaning i försvars-  
underrättelseverksamhet  
– frågor med anledning  
av Europadomstolens dom. [51]

### **Justitiedepartementet**

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och  
inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin  
och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot  
folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk  
information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehålls-  
tillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare  
brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder  
mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga  
integriteten. Behovet av åtgärder  
mot oskuldskontroller, oskuldssintyg  
och oskuldssingrepp samt omvändelse-  
försök. [37]

En översyn av regleringen om frihets-  
berövande påföljder för unga. [44]

Vem äger fastigheten. [55]

Åtgärder för tryggare bostadsområden.  
[57]

Utökade möjligheter att använda  
preventiva tvångsmedel 2. [60]

Anonyma vittnen. [67]

Ökat informationsflöde till  
brottsbekämpningen. En ny  
huvudregel. [69]

Stärkt konstitutionell beredskap. [75]

Hemlig dataavläsning – utvärdering och  
permanent lagstiftning. [78]

Ett starkare straffrättsligt skydd – mot  
sexuella kränkningar, bedrägerier i  
vissa fall och brott med hatmotiv  
avseende kön. [80]

### **Klimat- och näringslivsdepartementet**

Tillfälligt miljötillstånd för  
samhällsviktig verksamhet  
– för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation,  
incitament och planering för  
en hållbar fortsatt utbyggnad av  
vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Ett förändrat regelverk för framtidens  
el- och gasnät. [64]

### **Kulturdepartementet**

Kultursamhället – utvecklad samverkan  
mellan stat, region och kommun. [58]

Sveriges säkerhet i etern. [63]

Som om vi aldrig funnits  
– exkludering och assimilering av  
tornedalingar, kväner och lantalaiset.

Aivan ko meitä ei olis ollukhaan  
– eksklyteerinki ja assimileerinki  
tornionlaaksolaisista, kväänistä ja  
lantalaisista. *Slutbetänkande.*

Som om vi aldrig funnits.

Vår sanning och verklighet.

Aivan ko meitä ei olis ollukhaan.

Meän tottuus ja toelisuus.

*Intervjuberättelser.*

Som om vi aldrig funnits.

Tolv tematiska forskarrapporter.

Aivan ko meitä ei olis ollukhaan.

Kakstoista temattista tutkintoraporttia.

*Forskarrapporter.* [68]

### **Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag  
för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrålning i marina  
skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre  
djurskydd. [27]

Jakt och fiske i renbetesland. [46]

Bättre information om hyresbostäder.

Kartläggning av andrahands-  
marknaden och ett förbättrat lägen-  
hetsregister. [65]

Ordning och reda – förstärkt och tillförlit-  
lig byggkontroll. [70]

En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. [72]

Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. [74]

Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. [77]

En hållbar bioekonomistategi. – för ett välmående fossilfritt samhälle. [84]

### **Socialdepartementet**

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]

Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]

Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]

Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. [52]

En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. [53]

Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen. [56]

Vi kan bättre!  
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. [62]

För barn och unga i samhällsvård. [66]

Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. [71]

Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. [73]

Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. [76]

Ett enklare bilstöd. [81]

Ökad kontroll över tandvårdssektorn. [82]

Samordnat juridiskt stöd och vägledning för hälso- och sjukvårdens digitalisering. [83]

### **Utbildningsdepartementet**

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. [31]

Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. [59]

Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola. [95]

### **Utrikesdepartementet**

Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intygan. [42]

Kommunstyrelsen

## **Ordförandes förslag till beslut – Yttrande över Klimat- och näringslivsdepartementets remiss av Betänkandet Areella näringar vid vatten (SOU 2023:103)**

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen beslutar att Växjö kommun lämnar följande yttrande:

Växjö kommun är positiv till att Miljöbalken 7 kap. 18 d–18 h §§ istället ska betecknas 18 e–18 i §§ enligt förslag på sidan 19 i betänkandet.

Växjö kommun är positiv till att Miljöbalken 7 kap. 16 § ska ändra sin lydelse enligt förslag på sidan 19–20 i betänkandet.

Växjö kommun är positiv till att det ska införas en ny paragraf, Miljöbalken 7 kap. 18 d §, enligt förslag på sidan 20 i betänkandet.

Den första ändringen enligt förslaget innebär att Miljöbalken 7 kap 18 d–h §§ istället blir Miljöbalken 7 kap 18 e–i §§, på grund av tillägg av en ny 18 d § (se nedan ändringar i MB 7 kap 18). Ändringen är motiverad och Växjö kommun bedömer att den nya formuleringen inte påverkar kommunen eller handläggning och tillsyn inom strandskyddet.

#### *Ändringar i MB 7 kap 16 §*

Växjö kommun är positiv till ändringen i Miljöbalken 7 kap 16 § som gäller tillägg om vattenbruk. Växjö kommun är även positiv till att omsättningskravet justeras, så att små verksamheter kan starta utan att behöva utgöra näringsidkarens huvudsysselsättning. Växjö kommun bedömer att tillägget i undantagsbestämmelserna kan få positiva effekter för små näringsverksamheter på landsbygden, och för kommunens livsmedelsproduktion och beredskap.

Växjö kommun bedömer att det finns en risk för att mängden frågor till kommunen kan öka, om näringsidkare behöver vägledning i om de omfattas av förbuden eller inte. Denna belastning bör kunna lätta efterhand när den nya lydelsen tillämpats ett tag. Växjö kommun bedömer att tillägget som gäller formuleringen om att uppnå funktionellt samband kan nyansera bedömningen av om en åtgärd inom strandskyddat område är undantagen eller inte.

Ändringarna i Miljöbalken 7 kap 16 § kan innebära att strandskyddets syften hotas på de platser där vattenbruken etableras, då nya vattenbruksverksamheter påverkar både allmänhetens tillträde och livsvillkoren för djur och växter.

### Ändringar i MB 7 kap 18 d §

Växjö kommun är positiv till tillägget av nya 18d § då det kommer innebära en större möjlighet att differentiera bedömningen i varje enskild dispensansökan, och därmed ge möjlighet till fler arbetstillfällen på landsbygden i och med dispenser till gårdsbaserade verksamheter. Detta kan i förlängningen bidra till landsbygdens attraktionskraft för både besökare och boende. Ändringen kan innebära en ökad arbetsbelastning hos kommunen då den sannolikt leder till fler dispensansökningar.

### **Bakgrund**

Växjö kommun är remissinstans för Klimat- och näringslivsdepartementets betänkande Areella näringar vid vatten (SOU 2023:103).

Utredningen föreslår ändringar i undantagsbestämmelsen från strandskyddet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Ändringarna syftar till att bestämmelsen ska ta tillräcklig hänsyn till de varierande förutsättningarna för olika näringsidkare inom de areella näringarna, och att förbättra förutsättningarna för utveckling, särskilt när det gäller småskaliga verksamheter på landsbygden. Ändringarna i strandskyddsbestämmelserna ska även bidra till att uppnå livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling i hela landet.

Förslaget bedöms bidra till att öka strandskyddets legitimitet genom att införa en ny grund för dispens i nya MB 7 kap 18 d §, som kan tillämpas i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck på landsbygden, vilket innebär ett sätt att differentiera strandskyddet.

### **Beslutsunderlag**

- Miljö- och byggnämndens yttrande daterat 2024-04-11, § 92/2024
- Samhällsbyggnadsförvaltningens skrivelse daterad 2024-03-22



§ 92

Ärendenummer  
ADM.2024.2169

## Remiss för yttrande - betänkande Areella näringar vid vatten

### Miljö- och byggnämndens beslut

Miljö- och byggnämnden är positiv till att Miljöbalken 7 kap. 18 d-18 h §§ istället ska betecknas 18 e-18 i §§ enligt förslag på sidan 19 i betänkandet.

Miljö- och byggnämnden är positiv till att Miljöbalken 7 kap. 16 § ska ändra sin lydelse enligt förslag på sidan 19-20 i betänkandet.

Miljö- och byggnämnden är positiv till att det ska införas en ny paragraf, Miljöbalken 7 kap. 18 d §, enligt förslag på sidan 20 i betänkandet.

### Bakgrund

Miljö- och byggnämnden har fått i uppdrag av kommunstyrelsen att lämna förslag till yttrande över betänkandet, Areella näringar vid vatten (SOU 2023:103) som skickats på remiss från regeringskansliet.

Utredningen föreslår ändringar i undantagsbestämmelsen från strandskyddet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Ändringarna syftar till att bestämmelsen ska ta tillräcklig hänsyn till de varierande förutsättningarna för olika näringsidkare inom de areella näringarna, och att förbättra förutsättningarna för utveckling, särskilt när det gäller småskaliga verksamheter på landsbygden. Ändringarna i strandskyddsbestämmelserna ska även bidra till att uppnå livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling i hela landet.

Förslaget bedöms bidra till att öka strandskyddets legitimitet genom att införa en ny grund för dispens i nya MB 7 kap 18 d §, som kan tillämpas i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsestryck på landsbygden, vilket innebär ett sätt att differentiera strandskyddet.

Förslaget innebär

- att vattenbruk läggs till i de areella näringar som inte omfattas av förbuden i strandskyddsbestämmelserna. Vattenbruk är ett samlingsnamn för odling och uppfödning av vattenlevande organismer. Beroende på storlek kan ett vattenbruk vara anmälningspliktigt eller tillståndspliktigt. *Ändring i Miljöbalken 7 kap 16 §.*
- att omsättningskravet i undantagsbestämmelsen justeras så att den fortsatt exkluderar hobbyverksamhet men inkluderar varaktig

förvärvsverksamhet oavsett om den utgör huvudsysselsättning eller endast en del av näringsidkarens sysselsättning. Detta syftar till att gynna till exempel de som startar upp en helt ny verksamhet i liten skala. *Ändring i Miljöbalken 7 kap 16 §.*

- att det ska införas ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för småskaliga förvärvsverksamheter som bedrivs varaktigt på landsbygden. Exempel på sådan verksamhet kan vara fisketurism eller naturturism. Den här ändringen syftar till att främja långsiktig sysselsättning och ökad attraktionskraft på landsbygden. *Tillägg av ny 18 d § i Miljöbalken 7 kap.*

För att det ska föreligga ett särskilt skäl enligt bestämmelsen krävs att det strandnära läget innebär en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och att samma funktionella fördel inte kan uppnås utanför området.

Dispensen ska vidare vara förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. Bestämmelsen om fri passage i 7 kap. 18 f § miljöbalken (som föreslås få beteckningen 18 g §) ska också tillämpas i dispensprövningen.

## **Bedömning**

Den första ändringen enligt förslaget innebär att Miljöbalken 7 kap 18 d-h §§ istället blir Miljöbalken 7 kap 18 e-i §§, på grund av tillägg av en ny 18 d § (se nedan ändringar i MB 7 kap 18). Ändringen är motiverad och nämnden bedömer att den nya formuleringen inte påverkar Växjö kommun eller handläggning och tillsyn inom strandskyddet.

## **Ändringar i MB 7 kap 16 §**

Miljö- och byggnämnden är positiv till ändringen i Miljöbalken 7 kap 16 § som gäller tillägg om vattenbruk. Nämnden är även positiv till att omsättningskravet justeras, så att små verksamheter kan starta utan att behöva utgöra näringsidkarens huvudsysselsättning. Vi bedömer att tillägget i undantagsbestämmelserna kan få positiva effekter för små näringsverksamheter på landsbygden, och för kommunens livsmedelsproduktion och beredskap. Nämnden bedömer att det finns en risk för att mängden frågor till kommunen kan öka, om näringsidkare behöver vägledning i om de omfattas av förbuden eller inte. Denna belastning bör kunna lätta efterhand när den nya lydelsen tillämpats ett tag. Nämnden bedömer att tillägget som gäller formuleringen om att uppnå funktionellt samband kan nyansera bedömningen av om en åtgärd inom strandskyddat område är undantagen eller inte.



Ändringarna i Miljöbalken 7 kap 16 § kan innebära att strandskyddets syften hotas på de platser där vattenbruken etableras, då nya vattenbruksverksamheter påverkar både allmänhetens tillträde och livsvillkoren för djur och växter.

### **Ändringar i MB 7 kap 18 d §**

Miljö- och byggnämnden är positiv till tillägget av nya 18d § då det kommer innebära en större möjlighet att differentiera bedömningen i varje enskild dispensansökan, och därmed ge möjlighet till fler arbetstillfällen på landsbygden i och med dispenser till gårdsbaserade verksamheter. Detta kan i förlängningen bidra till landsbygdens attraktionskraft för både besökare och boende. Ändringen kan innebära en ökad arbetsbelastning hos kommunen då den sannolikt leder till fler dispensansökningar.

### **Beslutsunderlag**

Remiss från kommunstyrelsen inkom 2024-02-26

Betänkande Areella näringar vid vatten inkom 2024-02-26

Skrivelse till kommunstyrelsen, daterad 2024-03-20

Samhällsbyggnadsförvaltningens skrivelse daterad 2024-03-22

Arbetsutskottets förslag till beslut 2024-04-04 § 80

### **Beslutet skickas till**

Kommunstyrelsen

**Kristin Horn Sellström**

Miljö- och hälsoskyddsinspektör

Miljö- och byggnämnden

[mbn@vaxjo.se](mailto:mbn@vaxjo.se)

# Yttrande över betänkande Areella näringar vid vatten SOU 2023:103

## Förslag till beslut om yttrande från Samhällsbyggnadsförvaltningen

Miljö- och byggnämnden är positiv till att Miljöbalken 7 kap. 18 d–18 h §§ istället ska betecknas 18 e–18 i §§ enligt förslag på sidan 19 i betänkandet.

Miljö- och byggnämnden är positiv till att Miljöbalken 7 kap. 16 § ska ändra sin lydelse enligt förslag på sidan 19–20 i betänkandet.

Miljö- och byggnämnden är positiv till att det ska införas en ny paragraf, Miljöbalken 7 kap. 18 d §, enligt förslag på sidan 20 i betänkandet.

## Bedömning

Den första ändringen enligt förslaget innebär att Miljöbalken 7 kap 18 d–h §§ istället blir Miljöbalken 7 kap 18 e–i §§, på grund av tillägg av en ny 18 d § (se nedan ändringar i MB 7 kap 18). Ändringen är motiverad och vi bedömer att den nya formuleringen inte påverkar Växjö kommun eller handläggning och tillsyn inom strandskyddet.

## Ändringar i MB 7 kap 16 §

Miljö- och byggnämnden är positiv till ändringen i Miljöbalken 7 kap 16 § som gäller tillägg om vattenbruk. Nämnden är även positiv till att omsättningskravet justeras, så att små verksamheter kan starta utan att behöva utgöra näringsidkarens huvudsysselsättning. Vi bedömer att tillägget i undantagsbestämmelserna kan få positiva effekter för små näringsverksamheter på landsbygden, och för kommunens livsmedelsproduktion och beredskap. Vi bedömer att det finns en risk för att mängden frågor till kommunen kan öka, om näringsidkare behöver vägledning i om de omfattas av förbuden eller inte. Denna belastning bör kunna lätta efterhand när den nya lydelsen tillämpats ett tag. Vi bedömer att tillägget som gäller formuleringen om att uppnå funktionellt samband kan nyansera bedömningen av om en åtgärd inom strandskyddat område är undantagen eller ej.



Ändringarna i Miljöbalken 7 kap 16 § kan innebära att strandskyddets syften hotas på de platser där vattenbruken etableras, då nya vattenbruksverksamheter påverkar både allmänhetens tillträde och livsvillkoren för djur och växter.

## Ändringar i MB 7 kap 18 d §

Vi är positiva till tillägget av nya 18d § då det kommer innebära en större möjlighet att differentiera bedömningen i varje enskild dispensansökan, och därmed ge möjlighet till fler arbetstillfällen på landsbygden i och med dispenser till gårdsbaserade verksamheter. Detta kan i förlängningen bidra till landsbygdens attraktionskraft för både besökare och boende. Ändringen kan innebära en ökad arbetsbelastning hos kommunen då den sannolikt leder till fler dispensansökningar.

## Bakgrund

Miljö- och byggnämnden har fått i uppdrag av kommunstyrelsen att lämna förslag till yttrande över betänkandet, Areella näringar vid vatten (SOU 2023:103) som skickats på remiss från regeringskansliet.

Utredningen föreslår ändringar i undantagsbestämmelsen från strandskyddet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Ändringarna syftar till att bestämmelsen ska ta tillräcklig hänsyn till de varierande förutsättningarna för olika näringsidkare inom de areella näringarna, och att förbättra förutsättningarna för utveckling, särskilt när det gäller småskaliga verksamheter på landsbygden. Ändringarna i strandskyddsbestämmelserna ska även bidra till att uppnå livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling i hela landet.

Förslaget bedöms bidra till att öka strandskyddets legitimitet genom att införa en ny grund för dispens i nya MB 7 kap 18 d §, som kan tillämpas i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck på landsbygden, vilket innebär ett sätt att differentiera strandskyddet.

Förslaget innebär

- att vattenbruk läggs till i de areella näringar som inte omfattas av förbuden i strandskyddsbestämmelserna. Vattenbruk är ett samlingsnamn för odling och uppfödning av vattenlevande organismer. Beroende på storlek kan ett vattenbruk vara anmälningspliktigt eller tillståndspliktigt. *Ändring i Miljöbalken 7 kap 16 §.*
- att omsättningskravet i undantagsbestämmelsen justeras så att den fortsatt exkluderar hobbyverksamhet men inkluderar varaktig förvärvsverksamhet oavsett om den utgör huvudsysselsättning eller endast en del av näringsidkarens sysselsättning. Detta syftar till att

gynna till exempel de som startar upp en helt ny verksamhet i liten skala. *Ändring i Miljöbalken 7 kap 16 §.*

- att det ska införas ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för småskaliga förvärvsverksamheter som bedrivs varaktigt på landsbygden. Exempel på sådan verksamhet kan vara fisketurism eller naturturism. Den här ändringen syftar till att främja långsiktig sysselsättning och ökad attraktionskraft på landsbygden. *Tillägg av ny 18 d § i Miljöbalken 7 kap.*

För att det ska föreligga ett särskilt skäl enligt bestämmelsen krävs att det strandnära läget innebär en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och att samma funktionella fördel inte kan uppnås utanför området.

Dispensen ska vidare vara förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. Bestämmelsen om fri passage i 7 kap. 18 f § miljöbalken (som föreslås få beteckningen 18 g §) ska också tillämpas i dispensprövningen.

## Beslutsunderlag

Remiss - Betänkande Areella näringar vid vatten KN2024\_00156, inkom 2024-02-26

Areella näringar vid vatten SOU-2023103

[Areella näringar vid vatten - Regeringen.se](#)

## Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

## Samhällsbyggnadsförvaltningen

Paul Herbertsson

Tf Avdelningschef

# Areella näringar vid vatten

*Betänkande av Utredningen om ändamålsenliga  
undantag från strandskyddet för de areella näringarna*

*Stockholm 2023*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2023:103**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslagsbild: Marlene Burwick

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0848-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0849-7 (pdf)

ISSN 0375-250X



# Till statsrådet klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari

Den 17 mars 2022 bemyndigade regeringen chefen för Miljödepartementet att ge en särskild utredare i uppdrag att se över undantaget från strandskyddet för de areella näringarna. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (2022:18).

Chefen för Miljödepartementet, statsrådet Annika Strandhäll, förordnade den 15 juni 2022 riksdagsledamoten Marlene Burwick att vara särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 23 februari 2023 naturvårdshandläggaren Malin Almquist, kanslirådet Magnus Andersson, lantbrukaren Fredric Bonde, avdelningschefen Therese Börjesson, utredaren Sone Ekman, uppdragsansvariga Maria Engström, näringspolitiska experten Björn Galant, VD:n Wenche Hansen, handläggaren Kristina Isacson, förbundsdirektören Thomas Lennartsson, förbundsjuristen Tomas Lindblad Wieslander, länsrådet Cecilia Magnusson, styrelseledamoten Maria Malmlöf, kanslirådet Lina Oskarsson, näringspolitiska experten Malin Pettersson, ordföranden Peter Ronelöv Olsson, specialisten Mattias Sandberg, VD:n Jessica Sannö, departementssekreteraren Jörgen Sundin, utredaren Erik Törnblom och samhällsplaneraren Laila Öberg.

Den 2 oktober 2023 förordnades utredaren Bengt Johnsson som expert i Sone Ekmans ställe, samma dag förordnades departementssekreteraren Stefan Henriksson i Jörgen Sundins ställe.

Sekreterare i utredningen har varit kanslirådet Jenny Valind från och med den 12 december 2022 (huvudsekreterare), seniora juristen Lisa Kylanfelt från och med den 12 december 2022 och miljöjuristen Linnea Rosenlöf Nilsson från och med den 1 september 2023.

Härmed överlämnar vi betänkandet *Areella näringar vid vatten*,  
(SOU 2023:103). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2023

Marlene Burwick

/Jenny Valind  
Lisa Kylenfelt  
Linnea Rosenlöf Nilsson

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>19</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	19
<b>2 Vårt uppdrag och arbete .....</b>	<b>21</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	21
2.2 Några reflektioner.....	22
2.3 Utredningens arbetsformer .....	23
2.4 Betänkandets disposition och redaktionella kommentarer .....	25
<b>3 Strandskyddsreglerna och undantagsbestämmelsen .....</b>	<b>27</b>
3.1 Strandskyddet i gällande rätt .....	27
3.2 Upphävande av strandskydd .....	29
3.3 Dispens från strandskyddet.....	30
3.3.1 Generella särskilda skäl för dispens från strandskyddet.....	30
3.3.2 Särskilda skäl för dispens i LIS-områden .....	31
3.3.3 Dispensen ska vara förenlig med strandskyddets syften.....	33
3.3.4 Hänsyn ska även tas till enskilda intressen .....	34
3.3.5 Område för fri passage för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet .....	35
3.3.6 Överklagande och överprövning .....	35

3.4	Undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken .....	36
3.4.1	Förutsättningar för att undantaget ska kunna nyttjas .....	39
3.4.2	Vilka verksamheter som omfattas av undantaget.....	40
3.5	Tillämpning av undantagsbestämmelsen i praktiken.....	43
3.6	Tillsyn.....	44
3.6.1	Vem ansvarar för tillsynen? .....	44
3.6.2	Vad innebär tillsyn? .....	45
3.6.3	Sanktioner.....	46
<b>4</b>	<b>Våra utgångspunkter .....</b>	<b>47</b>
4.1	Utgångspunkter för utredningen .....	47
4.1.1	Miljö kvalitetsmålen.....	47
4.1.2	Den svenska landsbygdspolitiken .....	50
4.1.3	Den svenska livsmedelsstrategin .....	51
<b>5</b>	<b>Undantagsbestämmelsens omfattning.....</b>	<b>53</b>
5.1	Reflektioner över vårt uppdrag.....	53
5.1.1	Uppdraget att förtydliga undantaget .....	53
5.1.2	Uppdraget att analysera om ytterligare verksamheter bör omfattas av undantagsbestämmelsen.....	55
5.2	Utredningens överväganden och förslag.....	62
5.2.1	Vattenbruk bör omfattas av undantagsbestämmelsen, dock inga ytterligare näringar .....	63
5.2.2	Vägledning om tillämpningen .....	68
5.2.3	Det bör införas ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden .....	69

<b>6</b>	<b>Omsättningskravet bör delvis justeras .....</b>	<b>85</b>
6.1	Omsättningskravets innebörd.....	85
6.2	Omsättningskravets tillämpning.....	87
6.2.1	Omsättningskravet i rättspraxis .....	87
6.2.2	Omsättningskravet i den juridiska litteraturen .....	90
6.3	Finns det behov av att justera eller ta bort omsättningskravet? .....	92
6.3.1	Tidigare framförda synpunkter i frågan om omsättningskravets justering .....	92
6.3.2	Våra överväganden och förslag .....	93
<b>7</b>	<b>Det funktionella kravet bör förtydligas .....</b>	<b>113</b>
7.1	Det funktionella kravets innebörd.....	113
7.2	Det funktionella kravets tillämpning.....	114
7.3	Finns behov av justering? .....	116
7.3.1	Tidigare framförda synpunkter i frågan .....	116
7.3.2	Utredningens överväganden och förslag.....	116
<b>8</b>	<b>Ikraftträdande och uppföljning.....</b>	<b>121</b>
8.1	Ikraftträdande .....	121
8.2	Uppföljning och utvärdering.....	122
<b>9</b>	<b>Övervägda alternativ .....</b>	<b>123</b>
9.1	Förtydligande av undantagsbestämmelsens omfattning.....	123
9.2	Ett nytt särskilt skäl för dispens i LIS-regelverket .....	124
9.3	Bestämmelser om strandnära utvecklingsområden.....	125
9.4	Omsättningskravet .....	126
9.4.1	Innehav av en jord- eller skogsbruksfastighet utgör alltid näringsverksamhet .....	128
9.4.2	Förslaget riskerar att exkludera viss jordbruks- och fiskeverksamhet .....	129
9.4.3	Förslaget tycks inte helt förenligt med miljöbalkens språkliga uppbyggnad och syfte .....	136

9.5	Beslut om undantagsbestämmelsens tillämplighet .....	137
9.5.1	Särskilt beslut om att undantaget är gällande .....	138
9.5.2	Frivillig anmälan .....	139
9.5.3	Inga förslag läggs fram i denna del .....	140
<b>10</b>	<b>Konsekvenser av utredningens förslag .....</b>	<b>141</b>
10.1	Vilka är kraven på en konsekvensanalys? .....	141
10.1.1	Redovisning enligt kommittéförordningen .....	141
10.1.2	Redovisning enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning .....	141
10.1.3	Redovisning enligt utredningens direktiv .....	143
10.2	Problembild och syfte med förslagen .....	143
10.3	Alternativa lösningar .....	145
10.3.1	Nollalternativet .....	145
10.3.2	Konsekvenser av alternativa lösningar jämfört med valda lösningar .....	147
10.4	Vilka berörs av förslagen? .....	148
10.5	Kostnader och andra konsekvenser för staten, kommuner och regioner .....	149
10.5.1	Naturvårdsverket och länsstyrelsen .....	149
10.5.2	Övriga statliga myndigheter .....	150
10.5.3	Regionerna och kommunerna .....	150
10.5.4	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen .....	151
10.6	Konsekvenser för företag och enskilda .....	151
10.6.1	Konsekvenser för företag .....	151
10.6.2	Konsekvenser för enskilda .....	153
10.6.3	Konsekvenser för företags konkurrensförmåga .....	154
10.6.4	Konsekvenser för sysselsättning och små företags arbetsförutsättningar .....	155
10.6.5	Konsekvenser för möjligheten att bedriva företag på landsbygden .....	156

10.7	Övriga konsekvenser .....	156
10.7.1	Konsekvenser för miljön.....	156
10.7.2	Konsekvenser med anledning av Sveriges medlemskap i EU.....	159
10.7.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	161
10.7.4	Konsekvenser av betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet .....	161
10.7.5	Konsekvenser för offentlig service .....	161
10.7.6	Ikraftträdande.....	162
10.7.7	Uppföljning.....	162
10.8	Vägledning.....	162
<b>11</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>163</b>
11.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	163
	<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>171</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:18 .....	179
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:138 .....	189
Bilaga 3	Behov av följdändringar.....	191





# Sammanfattning

Vårt uppdrag har varit att föreslå lagändringar och andra åtgärder som moderniserar och förtydligar undantagsbestämmelsen från strandskyddet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Detta ska ske i syfte att säkerställa att undantagsbestämmelsen tar tillräcklig hänsyn till de varierande förutsättningar som i dag råder för olika näringsidkare inom de areella näringarna och att den ser till behoven av att förbättra förutsättningarna för näringarnas utveckling, särskilt för småskaliga lantbrukare. Förslagen ska även bidra till att uppnå livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling i hela landet.

## Vattenbruk bör omfattas av undantagsbestämmelsen

Vattenbruk är ett samlingsnamn för odling och uppfödning av vattenlevande organismer. Av Sveriges livsmedelsstrategi framgår att ett svenskt hållbart och diversifierat vattenbruk som producerar hälsosamma livsmedel ska främjas och stödjas. Jordbruksverket föreslog i redovisningen av ett regeringsuppdrag om att kartlägga och förenkla prövningen av vattenbruksverksamheter att vattenbruk borde läggas till som ett självständigt begrepp i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.<sup>1</sup> Jordbruksverket har i samma regeringsuppdrag genomfört en konsekvensanalys av detta. Vattenbruk pekas ut som en framtidsnäring med stor potential som producerar nyttig och hållbar mat och som kan skapa sysselsättning och tillväxt, särskilt i landsbygdsområden.

Vattenbruk har också varit föremål för en statlig utredning, *Fiske- och vattenbruksutredningen*, N 2022:06. Vi har under utredningstiden samrått med utredningen bland annat gällande den definition av vattenbruk som de arbetat med.

---

<sup>1</sup> N2018/04401/FJR, N2018/01819/FJR.

Mot bakgrund av ovanstående har vi kommit fram till att det finns skäl för att vattenbruk ska läggas till som en självständig term i uppräkningsdelen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Vi har valt att inte begränsa detta till gårdsbaserat vattenbruk, utan använder termen vattenbruk i enlighet med Jordbruksverkets svar på regeringsuppdraget. Det kan också vara värt att påpeka att även om undantagsbestämmelsen utvidgas till att även gälla vattenbruk, så finns regelverk för samråd, anmälan och tillstånd för vattenbruk och miljöfarlig verksamhet som i stora delar hanterar de miljömässiga aspekterna av strandskydd.

### **Övriga näringar bör inte omfattas av undantagsbestämmelsen**

I samband med betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78, framfördes även andra förslag på näringar som borde inkluderas i undantagsparagrafen, till exempel gårdsbaserad fisketurism. Denna näring bygger på att man tar tillvara den naturliga resursen fisk i en gårds fiskevatten. I Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* framhålls att verksamheter utvecklas över tid och att en gård med jordbruk kan behöva allt fler ben att stå på för att vara lönsam.

På samma gång framhålls i propositionen *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, prop. 2008/09:119, att det finns anledning att vara restriktiv med en utvidgning av tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen för areella näringar, eftersom en utvidgning kan leda till tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem. Det finns också anledning att beakta bland annat miljökonsekvenserna av att utvidga undantagsbestämmelsens tillämpningsområde till fisketurism med flera näringar, till exempel utifrån dessa näringars behov av bryggor, ramper och sjöbodar med mera. Vi anser att den avvägning som ska göras mellan olika intressen här bättre hanteras inom ramen för ett dispensförfarande.

Övriga näringar bör således inte omfattas av undantagsbestämmelsen.

## Vägledning kring tillämpningen bör tas fram

I frågan om vad som bör inrymmas i termerna jordbruket, fisket skogsbruket och renskötseln i undantagsbestämmelsen, respektive vattenbruk som vi nu förslår bör omfattas av undantagsbestämmelsen, har vi övervägt att införa definitioner av termerna. Definitioner skulle antingen kunna införas för hela miljöbalken, eller enbart vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Det finns dock nackdelar med att införa definitioner. Det kan bli relativt problematiskt att ta fram heltäckande definitioner och uppräkningslistor av vad som innefattas riskerar att bli mycket omfattande. Det skulle krävas en relativt lång uppräkningslista av vad som till exempel ingår i termen jordbruk. Inte heller de övriga termerna, som renskötsel, är helt enkla att definiera. Skulle definitioner av dessa termer införas innebär detta också att paragrafen kan bli mindre hållbar över tid.

En annan möjlighet för att få mer klarhet i vad som innefattas i termerna jordbruk, fiske, skogsbruk och renskötsel som utredningen har analyserat är att vägledning kan ges i form av en förordning eller myndighetsföreskrifter. Till miljöbalken hör i dag ett stort antal förordningar och föreskrifter, som har meddelats med stöd av bestämmelser i miljöbalken. Förordningar beslutas av regeringen som i sin tur lämnar bemyndiganden till myndigheter att besluta om föreskrifter inom respektive ansvarsområden. Myndigheterna kan också ta fram vägledningar om hur man ska arbeta efter och tolka reglerna. Vid en samlad bedömning har vi funnit att det inte är lämpligt att förtydliganden om undantagsbestämmelsens tillämpningsområde görs genom en förordning eller myndighetsföreskrifter. Det kan inte uteslutas att detta skulle medföra att tillämpningsområdet utvidgas eller inskränks. Det skulle också kunna bli mindre hållbart över tid att en myndighet kan föreskriva vilka grenar av en viss areell näring som ska ges undantag från strandskyddsbestämmelserna. I stället har utredningen stannat vid att föreslå att vägledning om tillämpningen av undantagsbestämmelsen tas fram av ansvarig myndighet. En vägledning kan till exempel sammanfatta och ge en samlad överblick över rättsläget. Även om en vägledning inte är juridiskt bindande kan en sådan ge klarhet och mer lättillgängligt sammanfatta vad som hittills framkommit om tillämpningsområdet genom praxis och förarbetsuttalanden.

Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket, i samråd med andra berörda myndigheter, ges i uppdrag att ta fram vägledning gällande vad som innefattas i termerna jordbruket, fisket, vattenbruket, skogsbruket och renskötseln i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

### **Det bör införas ett nytt särskilt skäl till dispens för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden**

Utredningen föreslår att det införs en ny möjlighet till dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter i syfte att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. En gårdsbaserad fisketurismverksamhet eller naturturismverksamhet skulle exempelvis kunna anses vara en sådan småskalig förvärvsverksamhet. Vi menar att den föreslagna dispensgrunden kan skapa bättre förutsättningar för såväl diversifierade som självständiga gårdsbaserade verksamheter på landsbygden. Dispensgrunden kan vidare antas innebära ett incitament för småföretagande på landsbygden och i förlängningen bidra till landsbygdens attraktionskraft för både besökare och varaktigt boende.

Förslaget till särskilt skäl för dispens avser inte byggnader med mera som är avsedda för bostadsändamål. Sådana byggnader har en tydligt avhållande effekt för allmänheten. Med tanke på detta, och de krav på bland annat småskalighet och varaktighet som uppställs i den nu föreslagna paragrafen, anser utredningen att dispensgrunden även ska kunna tillämpas i vissa skärgårdsområden.

Förslaget bedöms även bidra till att öka strandskyddets legitimitet genom att en ny grund för dispens, som kan tillämpas i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck på landsbygden, innebär ett sätt att differentiera strandskyddet.

Det finns samtidigt farhågor om vad en utökad möjlighet till dispens från strandskyddet kan innebära för de värden som strandskyddet syftar till att långsiktigt skydda. Exploateringen av landets stränder ökar. Detta trots pågående negativ påverkan på och förlust av biologisk mångfald och naturområden, samt synliga effekter av ett förändrat klimat. Ett stort antal internationella och nationella åtaganden ställer vidare krav på åtgärder för att minska påverkan och belastningen på bland annat kust- och havsmiljön. Dessutom bör beaktas att en verksamhet inom exempelvis naturturism ofta är beroende av att det finns tillgång till obebyggda, attraktiva och allemansrättsligt

tillgängliga strandnära områden. Det är mot denna bakgrund angeläget att en ny grund för dispens från strandskyddet är utformad på ett väl avvägt sätt så att risken för en icke avsedd tillämpning minimeras. Det är även viktigt att tillämpningen följs upp i tillsynen.

Förslaget innebär att det ska införas ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för småskaliga förvärvsverksamheter som bedrivs varaktigt på landsbygden. För att det ska föreligga ett särskilt skäl enligt bestämmelsen krävs vidare att det strandnära läget innebär en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och att samma funktionella fördel inte kan uppnås utanför området.

Rekvisiten i den föreslagna bestämmelsen är kumulativa: samtliga rekvisit ska vara uppfyllda för att det ska anses finnas ett särskilt skäl för dispens. Vid bedömningen ska även enskilda intressen beaktas enligt 7 kap. 25 § miljöbalken. Dispensen ska vidare vara förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. Bestämmelsen om fri passage i 7 kap. 18 f § miljöbalken (som föreslås få beteckningen 18 g §) ska också tillämpas i dispensprövningen.

Utredningen föreslår vidare att Naturvårdsverket ges i uppdrag att i samråd med andra berörda myndigheter ta fram vägledning om den nya dispensgrunden.

## Omsättningskravet justeras, men tas inte bort

Omsättningskravet, som gäller för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen och för att exkludera hobbyverksamhet, har kritiserats för att vara otydligt med begränsade möjligheter till undantag.<sup>2</sup> Strandskyddsdelegationen har konstaterat att det inte är helt lätt att avgöra vad som är en sådan bisyssla, som omfattas av undantagsbestämmelsen, och vad som endast bedöms ge ett marginellt tillskott till personens försörjning. I sitt betänkande *Strandskyddet i praktiken*, SOU 2015:108, konstaterade vidare Strandskyddsdelegationen att undantaget ofta är svårt att tillämpa för de småföretagare som har små produktionsenheter och som för sin försörjning är beroende av inkomster från flera olika intäktskällor. Det har även framhållits att omsättningskravet missgynnar nystartare och generationsskiften

---

<sup>2</sup> SOU 2020:78 s. 213 f. och prop. 2021/22:168 s. 109 f.

där verksamheter är under uppbyggnad, och vissa säsongsbetonade näringsverksamheter.

Vi föreslår nu att delar av omsättningskravet ska justeras genom en lagändring av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken, och att undantagsbestämmelsen även framöver ska exkludera hobbyverksamheter. Justeringen av omsättningskravet sker på så sätt att det görs ett tillägg till undantagsbestämmelsen där det föreskrivs att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen om näringen utgör förvärvsverksamhet, vilket dels lindrar delar av omsättningskravet, dels exkluderar hobbyverksamhet. Vi bedömer att justeringen av omsättningskravet bör leda till färre tillämpningsproblem och att det justerade omsättningskravet är bättre anpassat för de som har nystartad verksamhet inom de areella näringarna eller oregelbundna inkomster från en areell näring.

Vi föreslår vidare att kravet på att en verksamhet ska ha viss varaktighet, som redan i dag ställs på en areell näring för att den ska kunna omfattas av undantagsbestämmelsen, bör framgå av undantagsbestämmelsen genom en lagändring för att kravet ska vara mer förutsägbart för den enskilde.

## Det funktionella kravet förtydligas

Det funktionella kravet i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär att anläggningen eller åtgärden *för sin funktion* måste finnas eller vidtas inom strandskyddat område. I utredningens direktiv anges att detta krav, som infördes i paragrafen 2009, skapat tolkningsproblem och bör analyseras.

Det funktionella kravet är ett förtydligande av hur lagstiftaren avsåg att undantagsbestämmelsen skulle tolkas när regeln infördes i miljöbalken. Som utgångspunkt anser vi att det framstår som rimligt att uppställa detta funktionella krav i paragrafen. Om det skulle tas bort helt och hållet, skulle det medföra att det kan vidtas åtgärder och uppföras anläggningar inom strandskyddsområdet, där placering således lika gärna kan ske på annan plats. Enligt förarbetena till undantagsbestämmelsen bör hänsyn tas till om det skulle innebära orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren med en lokalisering utanför strandskyddsområdet.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Prop. 2008/09:119 s. 101.

Ett förslag på sätt att förtydliga det funktionella kravet är att göra ett tillägg i lagtexten gällande termen *funktionellt samband*, som bland annat förekommit i praxis från Mark- och miljööverdomstolen. Detta innebär ett förtydligande av att varje annan tänkbar placering inte ska behöva övervägas för en anläggning eller åtgärd, till exempel lokalisering på mark som en näringsidkare inte äger (men som denne skulle kunna förvärva).

Utredningen lämnar således förslag på att göra ett tillägg i paragrafen gällande termen *funktionellt samband*. Genom detta blir det tydligare att det funktionella kravet också kan uppfyllas genom att etablera ett funktionellt samband mellan anläggningen eller åtgärden och placeringen inom strandskyddsområdet.

## **Ikraftträdande och uppföljning**

Utredningen föreslår att de föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2025. Vi föreslår vidare att effekterna av lagändringarna ska följas upp och utvärderas av Naturvårdsverket tre år efter ikraftträdandet.





# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken<sup>1</sup>

*dels* att 7 kap. 18 d–18 h §§ ska betecknas 18 e–18 i §§,

*dels* att 7 kap. 16 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 18 d §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**7 kap.**  
**16 §**

Förbuden i 15 § gäller inte  
1. byggnader, anläggningar,  
anordningar eller åtgärder som  
inte avser att tillgodose bostads-  
ändamål, om de behövs för jord-  
bruket, fisket, skogsbruket eller  
renskötseln och de för sin funk-  
tion måste finnas eller vidtas  
inom strandskyddsområdet,

Förbuden i 15 § gäller inte  
1. byggnader, anläggningar,  
anordningar eller åtgärder som  
inte avser att tillgodose bostads-  
ändamål, om de behövs för jord-  
bruket, fisket, *vattenbruket*,  
skogsbruket eller renskötseln *i*  
*en näring som varaktigt bedrivs*  
*som huvudsaklig sysselsättning,*  
*eller som bisyssla som utgör för-*  
*värvsverksamhet*, och de för sin  
funktion *eller för att uppnå ett*  
*funktionellt samband* måste fin-

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse av  
7 kap. 16 § 2012:441  
7 kap. 18 d § 2009:532  
7 kap. 18 e § 2020:75  
7 kap. 18 f § 2009:532  
7 kap. 18 g § 2010:902  
7 kap. 18 h § 2009:532.

nas eller vidtas inom strand-  
skyddsområdet,

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller

3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

*18 d §*

*Som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet får man även beakta om dispensen avser en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om den behövs för en småskalig förvärvsverksamhet som bedrivs varaktigt på landsbygden. Det strandnära läget ska innebära en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och samma funktionella fördel ska inte kunna uppnås utanför området.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2025.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikrafträdandet.

## 2 Vårt uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska enligt våra direktiv (dir. 2022:18) föreslå författningsändringar och andra åtgärder som moderniserar och förtydligar undantaget från strandskyddet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Syftet är att säkerställa att regleringen tar tillräcklig hänsyn till de varierande förutsättningar som i dag råder för olika näringsidkare inom de areella näringarna och att den ser till behoven av att förbättra förutsättningarna för näringarnas utveckling, särskilt för småskaliga lantbrukare. Förslagen ska även bidra till att uppnå livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling i hela landet.

Utredaren ska mot denna bakgrund analysera

- vad som bör inrymmas i termerna jordbruket, fisket, skogsbruket, och renskötseln i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken,
- kravet i samma bestämmelse på att anläggningen för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,
- om ytterligare verksamheter, exempelvis gårdsbaserat vattenbruk och gårdsbaserad fisketurism, bör läggas till i uppräkningsdelen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken och i så fall föreslå vilka verksamheter, och
- hur det som nu uppfattas som ett omsättningskrav i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken kan tas bort eller justeras.

Med utgångspunkt i slutsatserna ska utredaren lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag på andra åtgärder.

I direktiven påpekas att utredaren ska förhålla sig till strandskyddets syften och berörda miljö kvalitetsmål, samt landsbygdspolitikens mål om en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt håll-

bar utveckling i hela landet. Förslagen ska dock inte medföra att anläggningar eller åtgärder som omfattas av undantaget får avse bostadsändamål eller ha som syfte att hålla allmänheten borta. Vidare ska förslagen inte omfatta anläggningar för industriell förädling som exempelvis sågverk, mejerier eller slakterier.

Kommittédirektiven återges i sin helhet i bilagorna 1 och 2.

## 2.2 Några reflektioner

Redan när bestämmelser om strandskydd infördes i lagstiftningen 1950 beslutade man om en undantagsbestämmelse från strandskyddsförbudet för jordbrukets, fiskets och skogsskötselns behov. När naturvårdslagen trädde i kraft 1965 utvidgades undantagsbestämmelsen till att även gälla renskötseln.

Avsikten med strandskyddsregleringen är att bevara kvarvarande strandområden av betydelse för allemansrätten samt djur- och växtlivet, men inte att inkräkta på pågående markanvändning. Av detta skäl förbjuder inte miljöbalken att man uppför sådana nya byggnader, anläggningar med mera som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål.<sup>1</sup> Med pågående markanvändning avser man inte i detta sammanhang sådana areella näringar som var befintliga vid tidpunkten då miljöbalken infördes 1999. Undantagsbestämmelsen kan tillämpas såväl för befintliga areella näringar som för nyetableringar.<sup>2</sup>

Undantagsbestämmelsen refereras ibland till som undantagsbestämmelsen för de areella näringarna.<sup>3</sup> Undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken tar dock inte självklart sikte på själva näringarna utan på de naturresurser som tas i anspråk av näringarna.<sup>4</sup>

De areella näringarna har stor betydelse för Sverige genom sin produktion av livsmedel och andra varor, jobb, företagande och export samt genom de positiva miljöeffekter de ofta för med sig. Ökad livsmedelsproduktion i Sverige leder till bättre förutsättningar för bland annat en god nationell försörjningsberedskap. Sveriges själv-

---

<sup>1</sup> Se förarbetena till miljöbalken, prop. 1997/98:45 s. 321 f.

<sup>2</sup> Se Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 5957-11.

<sup>3</sup> Se bland annat de vägledande rättsfallen från Mark- och miljööverdomstolen MÖD 2004:38 och MÖD 2009:13 samt Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* från 2015.

<sup>4</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 31 (departementschefen) s. 446 f. och 461 f. (Lagrådet) gällande begreppet näring och utformningen av miljöbalken generellt och 3 kap. 4 § miljöbalken specifikt.

försörjningsgrad har betydelse för vår försörjningsförmåga i såväl kris som under höjd beredskap och krig. De areella näringarna bidrar också till att skapa tillväxt och sysselsättning i hela landet. Vi noterar att de areella näringarna samt övriga gårdsbaserade näringar i dag utgörs av såväl stora som mindre verksamheter som antingen kan vara specialiserade eller diversifierade med inkomster från turism, fiske, jakt, vattenbruk eller småskalig livsmedelsproduktion, vilket i många fall tycks vara en förutsättning för ett bibehållet brukande och en levande landsbygd.

Moderniseringen av undantagsbestämmelsen är en fråga som bröts ut ur den stora strandskyddsutredningen *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78. Det ska noteras att den proposition som följde på betänkandet, *En ökad differentiering av strandskyddet*, prop. 2021/22:168, avslogs av riksdagen. De förslag som utredningen kom fram till blev därför inte verklighet. Bland utredningens förslag kan dock noteras förslaget om ett tillägg i 7 kap. 18 d § miljöbalken gällande ett särskilt skäl vid bland annat dispens från strandskyddet inom ett landsbygdsområde. Enligt utredningens förslag skulle det kunna beaktas som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett landsbygdsområde som redovisats i översiktsplan att området i fråga behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet, om verksamheten har fördel av ett strandnära läge.

Riksdagspartierna Kristdemokraterna, Liberalerna, Moderaterna och Sverigedemokraterna har i december 2023 enats om att dels bereda förslagen i betänkandet SOU 2020:78 om att strandskyddet ska tas bort vid sjöar som är mindre än en hektar, vattendrag som är smalare än två meter och runt anlagda vatten som skapats efter 1975, dels tillsätta en utredning för att ytterligare reformera strandskyddet med inriktningen att öka möjligheterna för bebyggelse nära vatten.<sup>5</sup>

## 2.3 Utredningens arbetsformer

Vi fick ett sekretariat på plats i december 2022 då två sekreterare anställdes. I september 2023 anställdes ytterligare en sekreterare och sekretariatet har som mest varit bemannat med tre sekreterare, dock

<sup>5</sup> Pourmokhtari med flera, *Nu reformerar vi strandskyddet*, Svenska Dagbladet, 7 december 2023. <https://www.svd.se/a/XbXOJ7/tidopartierna-nu-reformerar-vi-strandskyddet>.

inte på heltid. Utredningen har biträttats av en expertgrupp med representanter från närmast berörda departement, myndigheter och organisationer, totalt 21 personer. Vi har haft fyra sammanträden med experterna, varav tre möten som digitala möten. Utredningen har också haft bilaterala avstämningar med deltagarna i expertgruppen kring olika sakfrågor.

Vi har även kontaktats av enskilda personer och organisationer, huvudsakligen via e-post. En del av dessa har träffat utredningen för att framföra synpunkter medan andra haft specifika frågor kring utredningsuppdraget eller berättat om enskilda ärenden.

Vi har haft möten med flera andra myndigheter och organisationer som SmåKom, Östersjöcentrum vid Stockholms universitet, Nationellt centrum för marin vattenbruksforskning Swemarc vid Göteborgs universitet, Svenskt vattenbruk och sjömat och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Genom SKR har utredningen även skickat ut frågor till kommuner om den praktiska hanteringen av undantagsbestämmelsen, se avsnitt 3.5.

Utredningen deltog också vid Dialogforum mellan myndigheter och vattenbruksnäringen vilket arrangerades av Jordbruksverket, Länsstyrelsen Västra Götaland, Svenskt vattenbruk och sjömat, Landsbygdsnätverket, Göteborgs universitet (Swemarc) och Svinesundskommittén.

Regeringskansliet har varit representerat i vår utredning av två experter från Klimat- och näringslivsdepartementet och en expert från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Vi har haft samråd med *Fiske- och vattenbruksutredningen*, N 2022:06, kring vattenbruk och särskilt avseende tillståndsfrågor och definitioner. Utredningen har dessutom träffat *Bioekonomiutredningen*, N 2022:07, och *Renmarkskommittén*, N 2021:02, för informationsutbyte. Utredningen har haft samråd med Länsstyrelsen i Västra Götalands län angående regional praxis i fråga om vattenbruk, Skatteverket i fråga om vårt förslag till justering av omsättningskravet, och Boverket i fråga om behovet av följdändringar i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen. Utredningen har vidare haft samråd med Domstolsverket, Naturvårdsverket, Jordbruksverkets statistik-enhet, Havs- och vattenmyndigheten och Skogsstyrelsen i fråga om statistik gällande undantagsbestämmelsen eller de areella näringarna.

## 2.4 Betänkandets disposition och redaktionella kommentarer

Betänkandet är resultatet av ett gemensamt arbete av utredaren och sekreterarna efter samråd med utredningens experter och det är därför skrivet i vi-form.

Betänkandet består av elva kapitel, där vi redogör för våra författningsförslag i kapitel 1 med författningskommentarer i kapitel 11. I detta kapitel, kapitel 2, redogör vi för vårt uppdrag och arbete. I kapitel 3 redogör vi för strandskyddsreglerna, undantagsbestämmelsen, vilka verksamheter som omfattas av undantagsbestämmelsen och reglerna om tillsyn. I kapitel 4 redogör vi för våra utgångspunkter i form av relevanta miljökvalitetsmål, den svenska landsbygds politikens delmål och den nationella livsmedelsstrategin som antogs av riksdagen år 2017, och som för närvarande är under uppdatering.

Våra förslag framgår av kapitel 5–7. I kapitel 5 redogör vi för vår bedömning dels av vad som bör inrymmas i termerna jordbruket, fisket, skogsbruket, och renskötseln i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken, dels om ytterligare verksamheter, exempelvis vattenbruk och gårdsbaserad fisketurism, bör läggas till i uppräkningsdelen i undantagsbestämmelsen. I kapitlet lämnar vi förslag om att termen vattenbruk bör läggas till undantagsbestämmelsen, och att vägledning bör tas fram rörande vad som innefattas i termerna jordbruket, fisket, vattenbruket, skogsbruket och renskötsel i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Vi föreslår också en ny dispensgrund för småskaliga förvärvsverksamheter som bedrivs eller avses att bedrivas varaktigt på landsbygden. Därutöver föreslår vi att det tas fram vägledning om dispensgrunden.

I kapitel 6 redogör vi för vår bedömning av hur det som nu uppfattas som ett omsättningskrav i förarbetena till 7 kap. 16 § 1 miljöbalken kan tas bort eller justeras. I kapitlet lämnar vi förslaget att omsättningskravet delvis bör justeras för att tillmötesgå de areella näringarnas bedrivande, men att omsättningskravet även framöver bör exkludera hobbyverksamhet. Vi föreslår också att det krav som i vägledande rättsfall ställs på att näringen ska bedrivas med viss varaktighet bör framgå av undantagsbestämmelsen.

I kapitel 7 redovisar vi vår bedömning av analysen av det funktionella kravet (kravet i undantagsbestämmelsen på att anläggningen för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet).

I kapitlet lämnar vi förslaget att det funktionella kravet bör förtydligas med beaktande av tillämpningssvårigheter.

Kapitel 8 tar upp frågor om ikraftträdande och uppföljning av de föreslagna lagändringarna. Vi föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2025.

I kapitel 9 beskriver vi övervägda alternativ som vi har valt bort. I kapitel 10 beskrivs ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag.

I bilagorna 1 och 2 återges våra direktiv.

I bilaga 3 lämnas upplysningsvis en beskrivning av de behov av följdändringar som vi har sett med anledning av att 7 kap. 18 d–18 h §§ miljöbalken föreslås få nya beteckningar.



## 3 Strandskyddsreglerna och undantagsbestämmelsen

### 3.1 Strandskyddet i gällande rätt

Strandskyddsbestämmelserna har en lång historia och går ytterst tillbaka ända till den så kallade fritidsutredningen 1938. Utredningen hade till uppdrag att lämna förslag kring hur den icke jordägande befolkningen skulle idka friluftsliv efter att lagstadgad semester infördes i Sverige 1938. Genom 1947 års byggnadslag (1947:385) gavs länsstyrelsen möjligheter att förbjuda bebyggelse i vissa områden som behövde skyddas. Bestämmelserna syftade då främst till att förhindra den alltmer tilltagande exploateringen av strandnära områden, i och i närheten av tätorter. Genom 1950 års provisoriska strandlag (1950:639), som 1952 ersattes av strandlagen (1952:382), togs bestämmelserna in i en egen lag. Under 1960-talet och framväxandet av en mer modern miljölagstiftning infördes bestämmelserna i naturvårdslagen (1964:822). Syftet med bestämmelserna i naturvårdslagen var ursprungligen begränsat till att trygga allmänhetens tillgång till bad och friluftsliv vid vissa utpekade sjöar och vattendrag.

Fortsatt exploatering av strandnära områden under 1960- och 1970-talen ledde fram till att ett generellt strandskydd infördes 1975. Det innebar att ett generellt förbud mot att bebygga stränder vid såväl kust som i inlandet infördes. Detta förbud kopplades till en möjlighet till dispens. Länsstyrelsen gavs också möjlighet att förordna att ett område som uppenbarligen saknade betydelse för bad och friluftsliv inte skulle omfattas av strandskydd.

År 1994 tillkom till naturvårdslagen syftet att bevara goda livsvillkor för växt- och djurlivet på land och i vatten. När miljöbalken tillkom 1999 överfördes naturvårdslagens bestämmelser om strandskydd till miljöbalkens kapitel om områdesskydd (7 kap.).

Sedan miljöbalken började gälla har bestämmelserna om strandskydd ändrats och kompletterats vid flera tillfällen. Den senaste större reformen skedde 2009. Dessa ändringar syftade bland annat till att differentiera reglernas tillämpning, att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet samt till att genom förtydliganden i lagtexten uppnå en mer enhetlig tillämpning. År 2014 ändrades miljöbalkens reglering av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Denna ändring innebar ökade möjligheter för länsstyrelsen att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag (7 kap. 18 § miljöbalken).

I miljöbalken är strandskyddet utformat som ett generellt områdeskydd och regleras i huvudsak i miljöbalkens 7 kap. i 13–18 h, 25 och 26 §§. Strandskydd gäller vid havet, insjöar och vattendrag i hela landet och omfattar både land och vattenområden intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta om att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften (7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken). Strandskyddsområdet omfattar även området under vattenytan.

Inom ett strandskyddat område är det förbjudet att uppföra byggnader och i vissa fall vidta vissa andra åtgärder inom strandskyddsområdet. Förbuden anges i fyra punkter i 7 kap. 15 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen är det förbjudet att:

1. uppföra nya byggnader,
2. ändra byggnader eller byggnaders användning eller utföra andra anläggningar eller anordningar, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt,
3. utföra grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten för byggnader, anläggningar eller anordningar, eller
4. vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

## 3.2 Upphävande av strandskydd

Bestämmelser om upphävande av strandskydd har funnit sedan det generella strandskyddet infördes 1975. De flesta länsstyrelser har sedan dess beslutat om upphävande av strandskydd i större eller mindre omfattning.

Enligt 7 kap. 18 § första stycket miljöbalken får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett visst område om

1. det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,
2. strandskyddet gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten, eller
3. området enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses att omfattas av en detaljplan och
  - a) behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller
  - b) skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun.

Ett upphävande enligt första stycket 2 får göras endast om sjöns vattenyta har en storlek som uppgår till omkring en hektar eller mindre eller om vattendragets bredd är omkring två meter eller bredare.

Ett upphävande enligt första stycket 3 får göras endast om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

Upphävande av strandskydd regleras också i plan- och bygglagen (4 kap. 17 §). Här anges att en kommun i en detaljplan får upphäva strandskyddet enligt 7 kap. miljöbalken för ett område, om det finns särskilda skäl, och om intresset av att använda området enligt planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Ett upphävande får dock inte avse ett sådant område som omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt enligt 7 kap. 18 § första stycket 3 miljöbalken.

### 3.3 Dispens från strandskyddet

#### 3.3.1 Generella särskilda skäl för dispens från strandskyddet

Den som vill vidta en åtgärd som är förbjuden inom strandskyddat område kan ansöka om dispens från förbuden (7 kap. 18 a och b §§ miljöbalken). En dispens är ett undantag i det enskilda fallet.

Det är som huvudregel kommunen som har rätt att besluta om dispens (7 kap. 18 b § miljöbalken). Detta gäller dock inte dispenser som avser byggande av försvarsanläggningar, allmän väg eller järnväg, och inte heller dispenser i områden som redan omfattas av visst annat områdesskydd enligt miljöbalken och där beslut fattas av någon annan än kommunen. Sådana dispenser omfattas i stället av länsstyrelsens beslutanderätt (7 kap. 18 a § miljöbalken).

En förutsättning för dispens från strandskyddet är att det finns ett särskilt skäl. I 7 kap. 18 c § miljöbalken anges de särskilda skäl som, till skillnad från de särskilda skälen i 18 d §, som utgångspunkt kan tillämpas i hela landet. De särskilda skälen i 18 c § har utvecklats i rättspraxis genom åren och preciserades i en ny paragraf vid reformen av strandskyddsreglerna 2009. De reformerade reglerna och praxis gällande strandskyddsreglerna visar på en hög restriktivitet vad gäller dispenser.<sup>1</sup> Ett av de vanligaste skälen till att dispens ändå medges är att området som dispensen berör redan är ianspråktaget.

Som särskilda skäl vid prövningen av dispens från strandskyddet får prövningsmyndigheten enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken endast beakta om det område som upphävandet eller dispensen avser:

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet, eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan tillgodoses utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller

---

<sup>1</sup> SOU 2020:78 s. 223.

6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

### 3.3.2 Särskilda skäl för dispens i LIS-områden

Inom de områden som kommunerna i sin översiktsplan har pekat ut som landsbygdsområden i strandnära läge (LIS-områden) kan även de särskilda skäl för dispens från strandskyddet som anges i 7 kap. 18 d § miljöbalken beaktas. Den kommunala översiktsplanen ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område (7 kap. 18 e § andra stycket miljöbalken), men det är inte en förutsättning för tillämpningen av de särskilda skälen att kommunen har redovisat sådana områden i översiktsplanen.

Syftet med regleringen om LIS-områden är att ge förutsättningar för en utveckling av landsbygden främst inom områden som har god tillgång till orörda stränder.<sup>2</sup>

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet inom ett LIS-område får man också beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden (7 kap. 18 d § första meningen miljöbalken). Enligt förarbetena är avsikten i denna bedömning inte att utgå från det strandnära lägets fördel för en enskild persons ekonomiska förhållanden, utan att det ska vara fråga om en mer långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv. Det kan exempelvis vara fråga om mindre anläggningar för turism eller näringsverksamhet, till exempel campingstugor, kanotuthyrning, strandcafé eller försäljning av fiskprodukter.<sup>3</sup> Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder, får man i stället beakta om huset eller husen ska uppföras i anslutning till befintligt bostadshus.

I 7 kap. 18 e § miljöbalken uppställs de kriterier som ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om ett LIS-område. Området ska vara lämpligt för utvecklingen av landsbygden och vara av ett sådant slag och ha en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Enligt första stycket punkterna 3

---

<sup>2</sup> Prop. 2008/09 :119 s. 109.

<sup>3</sup> Prop. 2008/09 :119 s.107.

och 4 gäller i vissa delar av Sverige särskilda begränsningar i möjligheten att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Kustområdena är antingen helt undantagna från reglerna eller omfattas av begränsningar.

Vissa kustområden får inte redovisas som LIS-områden (se 7 kap. 18 e § första stycket 4 miljöbalken). Skälet för detta är enligt förarbetena att exploateringstrycket inom kust- och skärgårdsområdena är högt, särskilt avseende fritidshusbebyggelse, samtidigt som dessa delar av kusten och skärgårdarna tillhör de från strandskyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet.<sup>4</sup>

Enligt 4 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) ska LIS-området redovisas i den kommunala översiktsplanen. I förarbeten anges att det normalt sett inte bör finnas anledning att frångå den bedömning som har gjorts av kommunen i översiktsplanen, särskilt om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte har haft några invändningar. Det är dock först vid en prövning i det enskilda fallet som det avgörs om den tänkta platsen för en åtgärd uppfyller kriterierna för LIS-område.<sup>5</sup>

Om prövningen visar att området utgör ett LIS-område kan det därefter prövas om det finns särskilda skäl för dispens i enlighet med 7 kap. 18 d § miljöbalken.

## Utvärdering av LIS-områden

Reglerna om LIS-områden har bland annat utvärderats gemensamt av Naturvårdsverket och Boverket 2013 samt i Boverkets uppföljning av plan- och bygglagstiftningen 2015. Utvärderingarna visar att införandet av systemet med LIS-områden har skapat nya förutsättningar och incitament för planering av landsbygder. Planeringen har dock enligt utvärderingarna varit en tids- och resurskrävande process som gett sämre utfall än förväntat.<sup>6</sup> Dispenser inom LIS-områden har ökat över tid, men utgör fortfarande en liten del av det totala antalet beviljade dispenser och upphävanden. Enligt Naturvårdsverket var antalet LIS-åtgärder ungefär fem gånger fler 2022 (529) jämfört

---

<sup>4</sup> Prop. 2008/09:119 s. 111.

<sup>5</sup> A.a. s. 57.

<sup>6</sup> SOU 2020:78 s. 223.

med 2012 (105).<sup>7</sup> I SOU 2020:78 nämns att antalet dispenser inom LIS-områden 2019 utgjorde 4,8 procent av det totala antalet dispenser i landet. I betänkandet skriver utredningen att genomslaget av reformen inte har blivit som förväntat och att det finns flera olika problem med LIS-reglernas utformning.<sup>8</sup> Bland annat anges att termen landsbygdsutveckling har tolkats på olika sätt av kommuner och länsstyrelser och att det finns svårigheter med att avgränsa LIS-områden enligt de förutsättningar som miljöbalken anger. Länsstyrelserna undersökte 2015 vilka krav som uppställs för att kriteriet landsbygdsutveckling ska vara uppfyllt. Det visade sig att de krav som olika länsstyrelser ställde i hög grad skiljde sig åt.<sup>9</sup> I Naturvårdsverkets utvärdering 2017 framkom att även om en viss flexibilitet i tolkningen av termerna landsbygd och landsbygdsutveckling kan vara ändamålsenlig, rådde det en stor osäkerhet och oförutsägbarhet kring termerna.

### 3.3.3 Dispensen ska vara förenlig med strandskyddets syften

Även om det finns särskilda skäl får dispens endast ges om dispensen är förenlig med strandskyddets syften (7 kap. 26 § miljöbalken). Med detta avses att djur- eller växtlivet inte påverkas på ett oacceptabelt sätt eller att allmänhetens tillgång till strandområden inte försämras på kort eller lång sikt.

I förarbetena till 7 kap. 26 § miljöbalken anges bland annat att bestämmelsen ger uttryck för en mycket restriktiv syn på möjligheterna till dispens. Vidare framhålls att en dispens i realiteten innebär att undantag medges till förmån för ett enskilt intresse i ett fall där det allmänna intresset generellt bedöms väga tyngre Därutöver anges att det naturligtvis kan finnas sådana fall där allmänintresset inte behöver hävdas med samma styrka som i flertalet fall. För dessa fall ska det enligt förarbetena finnas kvar en öppning för dispens.<sup>10</sup> Av praxis framgår att den omständigheten att en tänkt åtgärd ligger inom ett område som är av riksintresse för naturvård eller friluftsliv utgör skäl att vara särskilt restriktiv vid dispensprövningen.<sup>11</sup> Gällande rätt inne-

<sup>7</sup> Naturvårdsverket, *Uppföljning av strandskyddet 2022, Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Naturvårdsverket* s. 41.

<sup>8</sup> SOU 2020:78 s. 223.

<sup>9</sup> SOU 2020:78 s. 244.

<sup>10</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 98.

<sup>11</sup> Se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens domar den 3 juli 2012 i mål nr M 7831-11 och den 13 juni 2013 i mål nr M 804-13.

bär att stor restriktivitet ska gälla vid prövningen av frågor om upphävande av eller dispens från strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 c § miljöbalken.

### 3.3.4 Hänsyn ska även tas till enskilda intressen

En inskränkning i en enskilds rätt får enligt 7 kap. 25 § miljöbalken inte gå längre än vad som krävs för att syftet med strandskyddet ska tillgodoses. Bestämmelsen syftar till att uttrycka en proportionalitetsprincip och innebär att det vid prövningen ska göras en intresseavvägning, där hänsyn även ska tas till enskilda intressen.<sup>12</sup> I förarbetena framgår att det vid avvägningen mellan det allmänna intresset och det enskilda intresset ska beaktas att strandskyddet inte avser att inskränka pågående markanvändning utan att bevara strandområden som fortfarande är orörda.<sup>13</sup> I tidigare praxis har det inte ansetts möjligt att ge dispens på andra grunder än de som nämns i 7 kap. 18 c och 18 d §§ miljöbalken. I Mark- och miljööverdomstolens rättsfall MÖD 2020:2 I och II ändrades dock denna bedömning mot bakgrund av nyare praxis avseende egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. I målen fann Mark- och miljööverdomstolen, i linje med Högsta domstolens avgörande i NJA 2018 s. 753, att det vid en intresseavvägning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken måste kunna beaktas andra skäl för dispens än de som nämns i 7 kap. 18 c och 18 d §§ miljöbalken. Utgångspunkten för den proportionalitetsprövning som ska göras i intresseavvägningen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken måste dock fortfarande vara att det allmänna intresset av att bevara allemansrättslig tillgång till strandområden för friluftsliv och områden med goda livsvillkor för djur- och växtliv är mycket starkt. Domstolen framhöll att både egendomsskyddet och den allemansrättsliga tillgången till naturen är grundlagsfäst enligt 2 kap. 15 § regeringsformen. Vid avvägningen mellan det allmänna intresset och det enskilda intresset ska beaktas att strandskyddets syfte inte är att inskränka pågående markanvändning utan att bevara orörda strandområden. Av betydelse är vidare att strandskyddets syften är långsiktiga och att områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden. Enskilda dispenser kan sammantaget få en

---

<sup>12</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 320 ff.

<sup>13</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 321 f.



betydande negativ inverkan på tillgången till stränder för friluftsliv och djur- och växtliv.<sup>14</sup> Av rättsfallet NJA 2020 s. 1129 framgår att utrymmet för att ge dispens för en åtgärd som inte ryms inom 7 kap. 18 c eller d §§ miljöbalken är mycket litet.

### **3.3.5 Område för fri passage för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet**

En dispens från strandskyddet ska inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet (7 kap. 18 f § miljöbalken). Detta gäller inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. I ett dispensbeslut ska det anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. Avsikten med bestämmelsen är att strandskyddets syften ska kunna tillgodoses även i fortsättningen i denna del av strandområdet.<sup>15</sup> Oavsett om en allemansrättslig tillgång till området av något skäl inte är aktuell, ska områdets betydelse för att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet beaktas. När det gäller den allemansrättsliga tillgången i kravet på fri passage avses inte enbart att allmänheten ska kunna passera förbi byggnader och anläggningar belägna nära stranden. För att bestämmelsen ska få genomslag behöver området i fråga ha en sådan omfattning att det i praktiken inte avhåller allmänheten från att passera.

### **3.3.6 Överklagande och överprövning**

Ett beslut om dispens får överklagas bland annat av den som beslutet angår, om avgörandet gått denne emot (16 kap. 12 § första stycket 1 miljöbalken). En kommun är skyldig att skicka beslut om att bevilja strandskyddsdispens till länsstyrelsen för granskning (19 kap. 3 a § miljöbalken). Länsstyrelsen är skyldig att i varje enskilt fall som en kommun medgivit dispens från strandskyddsreglerna pröva om det finns skäl att anta att förutsättningarna för dispens inte föreligger,

---

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 321 ff.

<sup>15</sup> Prop. 2008/09:119 s. 112.

dvs. om de materiella förutsättningarna är uppfyllda (19 kap. 3 b § 1 och 2 miljöbalken). Detta gäller dock inte en kommuns beslut att avslå en ansökan om dispens.

Om länsstyrelsen har anledning att befara att dispensreglerna tillämpats felaktigt ska ärendet tas till överprövning. Länsstyrelsen ska fatta beslut om överprövning inom tre veckor från det att beslutet inkom till länsstyrelsen. Om beslut inte fattats inom den tiden har rätten till överprövning gått förlorad. Länsstyrelsen har inom överprövningen möjlighet att göra de ändringar i dispensbeslutet som behövs för att förutsättningarna för dispens ska vara uppfyllda, till exempel genom att lägga till eller ändra i villkoren för dispensen. Om de materiella förutsättningarna för dispensen saknas ska beslutet upphävas (19 kap. 3 b § miljöbalken). Länsstyrelsens beslut att överpröva ett dispensbeslut är inte ett hinder för att beslutet överklagas av någon annan, men då bör ärendena samordnas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut att godkänna eller upphäva kommunens beslut om dispens får överklagas till mark- och miljödomstolen av den sökande och sakägare enligt 16 kap. 12–14 §§ miljöbalken.

### **3.4 Undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken**

Redan när bestämmelser om strandskydd infördes i lagstiftningen 1950 beslutade man om en undantagsbestämmelse från strandskyddsförbuderna för jordbrukets, fiskets och skogsskötselns behov. Vid naturvårdslagens ikraftträdande 1965 utvidgades undantagsbestämmelsen till att även gälla renskötseln. När den nu gällande undantagsbestämmelsen infördes i miljöbalken angavs i förarbetena att den i huvudsak motsvarar den tidigare gällande undantagsbestämmelsen som återfanns i 16 § tredje stycket naturvårdslagen.<sup>16</sup>

Undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär ett undantag för jordbruket, fisket, skogsbruket och renskötseln från de generella förbuderna inom strandskyddat område. Bestämmelsen innebär att det under vissa förutsättningar inte krävs dispens för byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruk, fiske, skogsbruk eller renskötsel. För byggnader som uppförs

---

<sup>16</sup> Prop. 1997/98:45 s. 87.

som led i renskötsel finns även tillämpliga bestämmelser i rennäringslagen (1971:43).

Undantagsbestämmelsen gäller inom alla strandskyddade områden, såväl inom generellt strandskydd (100 meter från strandlinjen) som i de fallen där det föreligger utökat strandskydd (upp till 300 meter från strandlinjen).<sup>17</sup>

För att undantagsbestämmelsen ska vara tillämplig ska följande förutsättningar vara uppfyllda.

1. Näringen ska vara inriktad på en viss varaktighet och ska, vad gäller bisysslor, medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning.
2. Byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden ska behövas för näringen.
3. Byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden får inte vara avsedd att tillgodose bostadsändamål.
4. Åtgärden måste för sin funktion finnas eller utföras inom strandskyddat område.

Dessa förutsättningar utvecklas i det följande.

Av förarbetena till undantagsbestämmelsen framgår att för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Hobbyverksamhet omfattas därför inte.<sup>18</sup> Dessa krav i fråga om inkomster från jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen kallas för omsättningskravet och behandlas mer utförligt i kapitel 6. I samma kapitel behandlas kravet på att verksamheten ska vara inriktad på en viss varaktighet för att omfattas av undantagsbestämmelsen.

Anläggningen eller åtgärden ska vidare vara omedelbart avsedd för och behövlig för näringen. Om åtgärden inte är avsedd för näringens behov utan till exempel är av privat karaktär, såsom uppförande av en bastu eller röjning av träd för fri sikt vid bostadshus, omfattas den inte av undantaget. Anläggningen eller åtgärden får inte heller ha som syfte att hålla allmänheten borta.<sup>19</sup> Åtgärden får dessutom inte vara större än nödvändigt för näringens behov. Mark- och

<sup>17</sup> Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 8.

<sup>18</sup> SOU 1996:103 del 2 s. 101 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 87.

<sup>19</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 87.

miljööverdomstolen ansåg i ett mål att ett förråd om tolv kvadratmeter var tillräckligt för förvaring av redskap i en mindre verksamhet. Vile näringsidkaren ha ett större förråd omfattades det inte av undantaget och det hade då krävts dispens. I Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* görs en icke uttömmande uppräknig av åtgärder som kan vara för verksamhetens behov. Några exempel på sådana åtgärder är följande:

- Bygga ett förråd för fiskeredskap eller ligghall för nötdjur.
- Bygga en silo.
- Anlägga en skogsbilväg.
- Hägna in betesmarker.
- Röja sly på betesmarker.
- Sätta upp hanteringsfällor, hägn och gårdor för renskötsel.
- Gallra eller avverka skog.

Anläggningen eller åtgärden får inte ha bostadsändamål som sitt syfte. Detta betyder att varje byggnad som är tänkt att varaktigt eller tillfälligt ge husrum åt människor inte omfattas av undantaget. Detta betyder till exempel att renvaktarbostäder inte omfattas av undantaget utan måste dispensprövas i vanlig ordning innan de uppförs.<sup>20</sup>

En ytterligare förutsättning för att undantagsbestämmelsen ska vara tillämplig är att åtgärden för sin funktion måste utföras inom strandskyddat område. Genom 2009 års reform av strandskyddsreglerna förtydligades detta så kallade funktionella krav om placering inom strandskyddsområdet som en förutsättning för att undantaget ska vara tillämpligt. Detta genom att lagtexten kompletterades med ett tillägg innebärande att byggnader och övriga åtgärder för sin funktion måste finnas eller vidta inom strandskyddsområdet. Vid bedömningen bör enligt förarbetena hänsyn tas till om det skulle medföra orimliga kostnader eller tidsförluster för näringsidkaren om byggnaden skulle lokaliseras utanför strandskyddsområdet.<sup>21</sup> Det funktionella kravet behandlas mer utförligt i kapitel 7.

---

<sup>20</sup> Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 13.

<sup>21</sup> Prop. 2008/09:119 s. 101.

### 3.4.1 Förutsättningar för att undantaget ska kunna nyttjas

Det är den som vill genomföra en åtgärd som ska visa att verksamheten uppfyller alla förutsättningar för att undantagsbestämmelsen ska vara tillämplig. Det innebär att tillsyns- eller prövningsmyndigheten kan begära att näringsidkaren ska lämna in de uppgifter om verksamheten som behövs för att myndigheten ska kunna göra en korrekt bedömning.<sup>22</sup>

Först ska provas om den åtgärd någon vill vidta är förbjuden enligt strandskyddsreglerna. Är den inte det blir det varken frågan om undantag eller om dispensprövning.

Verksamheter inom de areella näringarna kan vara så stora att de ska tillståndsprövas enligt miljöbalken. Avsikten är då att man ska ta hänsyn till strandskyddsfrågan inom ramen för tillståndsprövningen. De åtgärder som bedöms i tillståndsprövningen är därför undantagna från strandskyddets förbud.

Enligt 9 kap. 3 § plan- och bygglagen krävs det inte bygglov för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av detaljplan. Enligt lagkommentaren i Karnov är fisket en sådan näring som kan jämföras med jordbruk och skogsbruk och den omfattas därmed av undantaget från bygglovspflicht. Endast de byggnader som omedelbart sammanhänger med de aktuella näringarna omfattas av undantaget i plan- och bygglagen.<sup>23</sup> Detta innebär att anläggningar som mejerier, slakterier, konserveringsfabriker, verkstäder med mera inte inbegrips då de mer är att anse som självständiga verksamheter.<sup>24</sup>

Gör den enskilde bedömningen att undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken är tillämplig för exempelvis en åtgärd, ska det ändå påpekas att åtgärden kan kräva tillstånd, dispens eller anmälan enligt annan lagstiftning. Strandskyddsdelegationen skriver exempelvis i broschyren *Areella näringar och strandskydd* att även om en åtgärd inte kräver dispens så kan den medföra en väsentlig förändring av naturmiljön. Med väsentlig förändring av naturmiljön avses bland annat skador på värdefulla natur- eller kulturmiljöer eller den biologiska mångfalden. Vid bedömningen av om en åtgärd kan komma att innebära en väsentlig förändring av naturmiljön bör områdets karaktär och känslighet beaktas, men även åtgärden som sådan och

---

<sup>22</sup> Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 8.

<sup>23</sup> Se Gunnarsson, Plan- och bygglagen (2010:900) 9 kap. 3 §, Karnov (JUNO).

<sup>24</sup> A.a.

dess inverkan på naturmiljön. I dessa fall ska näringsidkaren samråda med den myndighet som har tillsyn över verksamheten enligt miljöbalken (12 kap. 6 § miljöbalken), vanligtvis Länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen. Om anmälan om samråd har gjorts, får åtgärden inte utföras förrän efter sex veckor från anmälan, om inte tillsynsmyndigheten beslutar något annat.

### 3.4.2 Vilka verksamheter som omfattas av undantaget

Areella näringar är ett samlingsbegrepp för näringar som använder biologiska eller naturgeografiska resurser på land och i vatten. De areella näringarna är viktiga aktörer både genom sin produktion av livsmedel och andra varor på marknaden, jobb, företagande och export men även genom de positiva miljöeffekter de ofta ger upphov till.<sup>25</sup> I undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken omnämns specifikt jordbruk, fiske, skogsbruk och renskötsel. Undantagsbestämmelsen refereras ibland till som undantagsbestämmelsen för de areella näringarna.<sup>26</sup> Undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken tar dock inte självklart sikte på själva näringarna utan på de naturresurser som tas i anspråk av näringarna.<sup>27</sup>

#### Jordbruk

Det finns inte någon definition av jordbruk kopplad till strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. Däremot finns det en definition av vad som anses som jordbruksmark vid tillämpningen av bestämmelserna i 12 kap. miljöbalken om miljöhänsyn i jordbruket. Där anges att med jordbruksmark avses sådan åkermark och betesmark som ingår i fastighet som är taxerad som lantbruksenhet (12 kap. 7 § miljöbalken). Enligt Nationalencyklopedin är jordbruk utnyttjande av mark till åkerbruk eller bete för produktion av livsmedel, fodermedel och råvaror till energiändamål eller till vidare industriell förädling eller beredning.<sup>28</sup> Enligt förarbetena till undantagsbestämmelsen i

<sup>25</sup> *Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna*, dir. 2022:18.

<sup>26</sup> Se bland annat rättsfallen MÖD 2004:38 och MÖD 2009:13 samt Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* från 2015.

<sup>27</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 31 (departementschefen) s. 446 f. och 461 f. (Lagrådet) gällande begreppet näring och utformningen av miljöbalken generellt och 3 kap. 4 § miljöbalken specifikt.

<sup>28</sup> Nationalencyklopedin.

7 kap. 16 § 1 miljöbalken är vidare även trädgårdsskötsel bedriven i näringsverksamhet att anse som jordbruk. Däremot anses inte förädlingsverksamheter som mejerier eller slakterier vara jordbruk som omfattas av undantagsbestämmelsen.<sup>29</sup> Stall och ridhus har ansetts ingå i jordbruksverksamhet och kan därför i vissa fall omfattas av undantaget.<sup>30</sup>

## Fiske

Lagtextens omnämnande av fisket avser framför allt yrkesfisket. Fiske som bedrivs som bisyssla kan dock omfattas av undantagsbestämmelsen om detta ger ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning.<sup>31</sup> Inom fisket ska det som brukas finnas naturligt på fastigheten och fastighetsägaren ska inte behöva särskilda anordningar eller anläggningar för att tillgodogöra sig dem.<sup>32</sup> En fiskodling anses inte vara en anläggning som behövs för fisket. Av praxis framgår att ostronskörd ansetts vara en areell näring.<sup>33</sup> En brygga och en förrådsbod som behövdes för ostronverksamheten omfattades därför av undantaget. Däremot har musselodling, kräftodling och fiskodling som kräver någon slags anläggning på fastigheten bedömts inte omfattas av undantaget och därför krävt dispens från strandskyddsreglerna.<sup>34</sup>

## Skogsbruk

Skogsbruk är en benämning på en verksamhet där skog utnyttjas för produktion av virke för efterföljande bearbetning och användning.<sup>35</sup> Skogsbruk omfattar främst markberedning, sådd/plantering, röjning, gallring, avverkning och skotning. Lite drygt hälften av Sveriges areal utgörs av skogsmark enligt Food and Agricultural Organizations (FAO:s) definition. Den svenska skogen ägs till ungefär hälften av privata skogsägare, medan skogsbolag äger ungefär 25 procent och

---

<sup>29</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 87.

<sup>30</sup> Se bland annat Regeringsrättens rättsfall RÅ 1995 ref. 93, som hänvisas till i förarbetena till undantagsbestämmelsen, och Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-05-02, mål nr M 7238-15. Se mer om denna fråga i kapitel 9, övervägda alternativ avseende omsättningskravet.

<sup>31</sup> Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 9.

<sup>32</sup> Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 8.

<sup>33</sup> Se Mark- och miljööverdomstolens dom MÖD 2009:13.

<sup>34</sup> MÖD 2013:22 och Mark- och miljööverdomstolens dom 2010-08-24 i mål nr M 4240-09.

<sup>35</sup> Nationalencyklopedin.

det allmänna (Sveaskog, stift och kommuner) äger resterande 25 procent. Skogsbruket och dess förädlingsindustrier är av stor betydelse för samhällsekonomin. Sågverk och annan förädlingsverksamhet anses inte innefattas i skogsbruk i enlighet med undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

## Renskötsel

Renskötselrätten är en rätt för samer att använda mark och vatten för sig och sina renar. Den innefattar bland annat rätt till renbete, jakt och fiske samt rätt att bygga hagar, stängsel, slakterier och andra anläggningar som behövs inom renskötseln.<sup>36</sup> Renskötselrätt är inte nödvändigtvis samma sak som renskötsel. Samernas rätt till att bedriva renskötsel framgår av 2 kap. 17 § regeringsformen och regleras i rennäringslagen. I 25 § rennäringslagen regleras samernas rätt till jakt och fiske vilka ingår i renskötselrätten. Rätten till jakt och fiske tillkommer medlem i sameby, inte samebyn som juridisk person, och anses gälla vid sidan av markägarens egen jakt- och fiskerätt.<sup>37</sup> Renskötselområdet täcker ungefär 50 procent av Sveriges yta. Det är en arealkrävande näring eftersom renarna rör sig efter årstidsväxlingarna.<sup>38</sup> För vandringarna mellan olika betesmarker använder renarna bestämda vandringsleder. Under vissa tider på året samlar rensköterna renarna i större hjordar som drivs efter urgamla flyttleder. Sametinget framhåller i sitt remissvar avseende SOU 2020:78 att det nästan är omöjligt att ändra dessa leder eftersom renarna är lättskrämde vandedjur. Renskötsel beskrivs på Svenska Samernas Riksförbunds hemsida, [sapmi.se](http://sapmi.se), som en så kallad multifunktionell näring som genom historien har blivit en naturlig del av ekosystemet i skog och fjäll, och en förutsättning för att bevara områdets karaktär av betat landskap, mångfald i växtsamhällen och balans mellan lav och ren i skogslandskapet. Renskötseln framhålls som unik som areell näring eftersom den i hög grad styrs av miljöfaktorer som väderleks- och temperaturförhållanden, betestillgänglighet och naturliga störningar. I princip är det enbart den egna arbetsinsatsen som kan kontrolleras.<sup>39</sup> Det är

---

<sup>36</sup> Skogsstyrelsen, *Renskötselrätt*, hämtad 2023-12-22, [www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/renskotselratt](http://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/renskotselratt).

<sup>37</sup> Se Bengtsson, *Rennäringslagen (1971:437)* 25 §, Karnov (JUNO).

<sup>38</sup> Remissvar SOU 2020:78, Sametinget.

<sup>39</sup> Svenska Samernas Riksförbund, [sapmi.se](http://sapmi.se).



svårt att definiera vad renskötsel är, då den omfattar både husdjurskötsel och ”fångst”.

### 3.5 Tillämpning av undantagsbestämmelsen i praktiken

#### Tillämpningen i kommunerna

Utredningen har efter kontakt med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och SmåKom haft möjlighet att ställa frågor till ett antal utvalda kommuner med erfarenheter av tillämpning av undantagsbestämmelsen för de areella näringarna.

Vi frågade bland annat hur ärenden om undantagsbestämmelsen handläggs i kommunen och om sådana ärenden är vanligt förekommande.

Av de inkomna svaren framkom att dessa ärenden kan uppkomma hos kommunerna i samband med rådgivning när en enskild vill utföra en åtgärd och är osäker på om den omfattas av krav på dispens från strandskyddet eller inte. Det kan också ske i samband med en ansökan om dispens. Om undantaget för areella näringar bedöms vara tillämpligt avskrivs dispensansökan. Ibland kan undantaget aktualiseras i samband med tillsyn efter att tips inkommit från allmänheten. Ärenden om undantagsbestämmelsen ansågs av vissa kommuner inte vara vanligt förekommande, medan andra kommuner inte ansåg dem vara ovanliga, men att det var svårt att göra en uppskattning eftersom förfrågningar om undantaget inte alltid registreras som ärenden. Vissa kommuner begär in verksamhetsbeskrivningar för att avgöra om en verksamhet är att betrakta som en areell näring eller inte. Ibland försöker kommunen få fastighetsägaren att vidta en åtgärd eller uppföra en anläggning utanför strandskyddat område. Av SmåKom:s inkomna svar (tio kommuner) framgår att ärendetypen är ovanlig.

Vi frågade även vilka typer av verksamheter och anläggningar som förekommer i ärenden hos kommunen.

Någon kommun nämnde att häststall var den vanligaste åtgärden, därefter ekonomibygnader/maskinhallar för jordbruk och skogsbruk. Relativt vanligt var även bygge av vägar. Enligt svaren från SmåKom föreföll frågor kopplade till jordbruk vara vanligast förekommande.

Vi frågade därutöver hur mycket tid kommunens handläggare kan avsätta för ärenden kopplade till undantagsbestämmelsen med tanke på att inga avgifter kan tas ut. Av svaren framgick att avsakna-

den av möjligheten att ta ut avgifter inte spelar någon avgörande roll för hur mycket tid som läggs ner på ett ärende. Någon kommun lyfte det rättsosäkra läge som råder eftersom det ibland först vid tillsynen kan komma att avgöras om en åtgärd eller anläggning uppfyller kraven i undantagsbestämmelsen. Någon kommun nämnde att en tillsynsavgift tas ut i de fall ett ärende utgör ett tillsynsärende.

## 3.6 Tillsyn

### 3.6.1 Vem ansvarar för tillsynen?

Sedan lagändringen 2009 är det framför allt kommunerna som ansvarar för tillsynen av strandskyddreglerna. Strandskyddsdelegationen påpekade dock i sitt betänkande att tillsynen av strandskyddsreglerna har haft ett begränsat genomslag i tillsynsmyndigheternas tillsynsplanering.<sup>40</sup> Enligt betänkandet 2015:108 är det knappt hälften av de kommunala tillsynsmyndigheterna som genomför egeninitierad tillsyn, så kallad planerad tillsyn. I stället är det övervägande händelsestyrd tillsyn som utövas, det vill säga efter tips från allmänheten om eventuella överträdelser.

Kommunens ansvar för tillsynen är formulerat på så sätt att kommunen har ansvaret för de geografiska områden som länsstyrelsen inte ansvarar för. Länsstyrelsen är därför vanligtvis rätt tillsynsmyndighet om det aktuella området omfattas av annat statligt utpekad områdesskydd utöver strandskyddet.

Kommunerna har ansvar för tillsynen över strandskyddsområden (2 kap. 9 § miljötillsynsförordningen) och länsstyrelserna har ansvar för strandskyddet i de områden som omfattas av länsstyrelsens dispensprövning (2 kap. 7 § miljötillsynsförordningen).

Länsstyrelsen utövar även tillsyn och kontroll över detaljplaner som upphäver strandskyddet genom granskning och överprövning av detaljplaner enligt 5 kap. 22 § och 11 kap. 10 § plan- och bygglagen.

Samtliga tillsynsmyndigheter ska enligt 1 kap. 8 § miljötillsynsförordningen upprätta en samlad tillsynsplan för verksamhetsåret som ska ange hur tillsynen ska genomföras. Det framgår dock av SOU 2020:78 att tillsynsplaner endast upprättats i begränsad omfattning.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> SOU 2015:108 s. 123.

<sup>41</sup> SOU 2020:78 s. 110.

I frågor som rör tillämpningen av strandskyddsreglerna i miljöbalken har Naturvårdsverket ansvar för tillsynsvägledning enligt 3 kap. 2 § första stycket miljötillsynsförordningen, medan länsstyrelsen har ett särskilt ansvar för att ge tillsynsvägledning i länet (3 kap. 16 § miljö-tillsynsförordningen). I detta ingår att utvärdera och följa upp kommunernas tillsyn och ge stöd för utvecklande av tillsynen.<sup>42</sup>

Ett beslut i ett ärende om strandskyddsdispens som har börjat i kommunen kan överklagas till länsstyrelsen, och därefter vidare till mark- och miljödomstol samt till Mark- och miljööverdomstolen, men där krävs prövningstillstånd för att överprövning ska ske.

### 3.6.2 Vad innebär tillsyn?

Tillsyn enligt miljöbalken beskrivs i balkens 26:e kapitel. I Naturvårdsverkets vägledning om tillsyn enligt miljöbalken definieras tillsyn som kontrollerande åtgärder som direkt syftar till att enskilda följer reglerna.

Tillsyn ska främja miljöbalkens syfte att uppnå en hållbar utveckling. Vidare avser tillsyn enligt miljöbalken enbart verksamhet som rör regelefterlevnad och som riktas direkt mot ett tillsynsobjekt.<sup>43</sup> Under 2020 gjordes en lagändring som gav begreppet tillsyn en lite tydligare beskrivning. Med tillsyn avses enligt 26 kap. 1 § miljöbalken att tillsynsmyndigheten ska

1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,
2. underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i punkten 1 genom information och liknande verksamhet, och
3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.

Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter klagomål i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalkens regler och myndigheternas och domstolarnas beslut efterlevs samt vidta de åtgärder

---

<sup>42</sup> Prop. 2021/22:168 s. 27.

<sup>43</sup> Naturvårdsverket, *Tillsyn enligt miljöbalken*.

som behövs för att verksamhetsutövare ska följa reglerna.<sup>44</sup> Tillsyn innefattar även rådgivning till allmänhet och verksamhetsutövare till exempel om skyldighet att söka dispens och andra skyldigheter.<sup>45</sup> Tillsyn omfattar även handläggning av överträdelse som upptäcks eller anmäls till myndigheten.

Sedan 2020 finns en bestämmelse i miljöbalken som stadgar att länsstyrelsen får förelägga en kommun som inte fullgör de skyldigheter som följer av tillsynsuppdraget att avhjälpa bristen (26 kap. 8 § miljöbalken). Bestämmelsen omfattar all typ av tillsyn enligt miljöbalken och innefattar även administrativa åtgärder kring tillsynen som behovsutredningar och planer för tillsynen.

### 3.6.3 Sanktioner

Den som bryter mot strandskyddsreglerna kan dömas för brott mot områdesskydd (29 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken), vilket kan ge böter eller fängelse i högst två år. Detta gäller i fall där någon med uppsåt eller av oaktsamhet i ett strandskyddsområde uppför nya byggnader eller vidtar andra åtgärder som är förbjudna enligt 7 kap. 15 § miljöbalken.

Vid en prövning av om ansvar kan dömas ut ska det först prövas om ansvar i stället kan utdömas för miljöbrott (29 kap. 1 § miljöbalken) eller artskyddsbrott (29 kap. 2 b § miljöbalken).

---

<sup>44</sup> Naturvårdsverket, *Tillsyn enligt miljöbalken*.

<sup>45</sup> Naturvårdsverket och Boverket, *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning* (handbok 2009:4, utgiven 2012) s. 101.

## 4 Våra utgångspunkter

### 4.1 Utgångspunkter för utredningen

I våra direktiv (se bilaga 1) framhålls att föreslagna ändringar ska ta tillräcklig hänsyn till de varierade förutsättningar som råder i dag för olika näringsidkare och se till behoven för att förbättra för näringarnas utveckling, särskilt för småskaliga lantbrukare. Förslagen ska även bidra till att uppfylla livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion i hela landet. Vid utformningen av förslagen ska hänsyn även tas till strandskyddets syften, berörda miljö kvalitetsmål, samt landsbygdspolitikens mål om en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.

#### 4.1.1 Miljö kvalitetsmålen

Sveriges miljömål är det nationella genomförandet av den miljömässiga dimensionen av de globala hållbarhetsmålen. Miljö målen består av ett generationsmål och 16 miljö kvalitetsmål. Miljö kvalitetsmålen, som är beslutade av riksdagen, beskriver det tillstånd i miljön som Sveriges miljöarbete ska leda till. I utredningens direktiv framhålls att hänsyn ska tas till berörda miljö kvalitetsmål.

Generationsmålet har formulerats av riksdagen och är det övergripande målet för miljöpolitiken. Detta är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

De areella näringarna är viktiga för den gröna omställningen. Skogsbruket bidrar i klimatarbetet i form av biobränsle från restprodukter, men även då skogarna binder en stor mängd koldioxid. Vidare är jordbrukets djurhållning viktig för den biologiska mångfalden i ängs- och betesmark.

*Utredningen om översyn av strandskyddet*, M 2019:01, identifierade att strandskyddet har en särskild betydelse för sex av miljö kvalitetsmålen. Dessa var Ett rikt växt- och djurliv, God bebyggd miljö, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker samt Grundvatten av god kvalitet.

För denna utredning med ett specifikt uppdrag gällande undantagsbestämmelsen och de areella näringarna kan även bland annat miljö kvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap vara av stor relevans.

## Hav i balans samt levande kust och skärgård

Riksdagen har beslutat att detta mål innebär att Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och att den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.<sup>1</sup>

Jord- och skogsbruket i skärgården är en förutsättning för att hålla skärgården levande. Jord- och skogsbruket i skärgården har betydelse för landskapens natur- och kulturvärden samtidigt som dessa näringar ger den bofasta befolkningen möjlighet att bo kvar i skärgården.

Miljömålet innebär också att grunda kustnära miljöer ska präglas av en rik biologisk mångfald och av en naturlig rekrytering av fisk samt erbjuda livsmiljöer och spridningsvägar för växt- och djurarter.<sup>2</sup> Naturvårdsverket har i årliga utvärderingar av miljö målen påtalat att mycket tyder på att grunda områden är de som är mest påverkade av fysisk påverkan och övergödning.<sup>3</sup>

## Levande sjöar och vattendrag

Riksdagen har definierat detta miljö mål som att sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och att deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kultur-

---

<sup>1</sup> *Havet och människan*, SOU 2020:83 s. 152.

<sup>2</sup> Regeringens skrivelse 2017/18:265 s. 69–70.

<sup>3</sup> Naturvårdsverket, *Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljö mål 2020* (rapport 6919) s. 262–263.

miljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas. Sjöar och vattendrag utsätts för påverkan från många håll, till exempel från skogsbruk, jordbruk, industrier och vattenkraftverk. Växt- och djurarter är beroende av att vattendrag kan flöda fritt liksom av att vattenståndet kan variera naturligt.<sup>4</sup>

### Levande skogar

Mer än halva Sveriges yta täcks av skog. Riksdagen har definierat detta mål som att skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. Skogens miljö-tillstånd påverkas av skogsbrukets intensitet och metoder. Det påverkas även av om olika former av hävd, som exempelvis skogsbete, ökar eller minskar, liksom av naturliga störningar, som skogsbränder.<sup>5</sup>

### Ett rikt odlingslandskap

Riksdagen har definierat detta miljömål som att odlingslandskapet och jordbrukslandskapet värde för biologisk produktion och livs-medelsproduktion ska skyddas, samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.<sup>6</sup> I delar av landet har jordbruket blivit alltmer specialiserat och intensivt, medan marker i andra delar av landet inte brukas längre och gårdar läggs ner. Jordbruk i hela landet en förutsättning för att nå miljömålen. Tendensen är att jordbruken blir färre, men större. Utvecklingen vad gäller antalet jordbruksföretag totalt och arealen åkermark visar att arealen åkermark minskar, men inte alls i samma takt som antalet företag. Sedan 1975 har antalet jordbruksföretag minskat med cirka 60 procent, medan arealen åkermark har minskat med 15 procent. Detta betyder att arealen åkermark per företag har mer än fördubblats, från 23 till 47 hektar.<sup>7</sup> När det gäller antalet jordbruksföretag med nötkreatur har antalet företag minskat med drygt 80 procent sedan 1975 och antalet nötkreatur med cirka 23 procent. Det innebär att antalet

<sup>4</sup> Sveriges Miljömål, [sverigesmiljomal.se](https://sverigesmiljomal.se).

<sup>5</sup> Sveriges miljömål, [sverigesmiljomal.se](https://sverigesmiljomal.se).

<sup>6</sup> Sveriges miljömål, [sverigesmiljomal.se](https://sverigesmiljomal.se).

<sup>7</sup> Sveriges Miljömål, [sverigesmiljomal.se](https://sverigesmiljomal.se).

företag blir färre, men även att de finns på färre platser än tidigare. Antalet nötkreatur per företag har ökat med 300 procent, från 22 till 95 djur per företag.

#### 4.1.2 Den svenska landsbygdspolitiken

Riksdagen har angett att det övergripande målet för den svenska landsbygdspolitiken är en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet. Näringsliv och företagande liksom samhällsplanering och bostadsbyggande framhålls som viktigt för landsbygdsutvecklingen. Vidare identifieras landsbygderna som en tillgång för att möta de utmaningar som klimatförändringarna medför.

#### Tre delmål

Förutom det övergripande målet för den svenska landsbygdspolitiken finns tre delmål som ska ge ökad tydlighet och samstämmighet mellan olika politikområden. De tre delmålen är avsedda att integrera de tre dimensionerna av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. Det första delmålet Hållbar tillväxt avser att landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagssamhet och sysselsättning ska vara långsiktigt hållbar samtidigt som miljömålen nås. Det andra delmålet Cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi samt hållbart nyttjande av naturresurser innebär att landsbygderna ska bidra till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna samt till att relevanta miljö kvalitetsmål uppnås. Klimatet, landskapet och de attraktiva natur- och kulturmiljöerna gör att det finns goda möjligheter för hållbar tillväxt och utveckling av besöksnäringarna. Det tredje delmålet Attraktiva livsmiljöer i Sveriges landsbygder innebär att det ska finnas likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna. Landsbygdernas långsiktiga utveckling är beroende av i vilken utsträckning människor vill och kan bo, leva och verka där.

Som påpekas i SOU 2020:78 är de gröna näringarna och andra platsbundna näringar centrala för landsbygdens framtida utveckling. En viktig uppgift för en sammanhållen landsbygdspolitik är att skapa bättre



förutsättningar för de gröna näringarna och andra platsbundna näringar att utvecklas och stärkas. De platsbundna näringarna och deras betydelse för omställningen till ett hållbart samhälle ger landsbygderna en unik utgångspunkt för innovationsdriven tillväxt och utveckling.<sup>8</sup>

### 4.1.3 Den svenska livsmedelsstrategin

En viktig anknyttande fråga till de tre delmålen i landsbygdspolitiken är den nationella livsmedelsstrategin som antogs av riksdagen 2017.<sup>9</sup> Den svenska livsmedelsstrategin tar sikte på 2030 och har som övergripande mål en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål ska nås. Syftet är att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till en hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen ska svara mot konsumenternas efterfrågan. En produktionsökning skulle kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad.

#### Tre strategiska områden

Förutom det övergripande målet innehåller livsmedelsstrategin mål för tre strategiska områden. Målet för området Regler och villkor är att utformningen av regler och villkor ska stödja målet om en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja där produktionen ökar. Detta genom ändamålsenliga skatter och avgifter, regelförenklingar, administrativa lättnader och andra åtgärder för att stärka konkurrenskraften och lönsamheten. Det strategiska området Konsument och marknad har som mål att konsumenterna ska ha högt förtroende för livsmedlen och kunna göra medvetna och hållbara val. Marknaden ska kännetecknas av en väl fungerande konkurrens. Den svenska livsmedellexporten ska ges förutsättningar att möta efterfrågan på relevanta marknader. Målet för det strategiska området Kunskap och innovation ska vara att understödja kunskaps- och innovationssystemet för att bidra till ökad produktivitet och innovation i livsmedelskedjan samt hållbar produktion och konsumtion av livsmedel.

Regeringen har aviserat att man under 2023 inleder arbetet med en uppdaterad livsmedelsstrategi.

---

<sup>8</sup> Prop. 2017/18:179 s. 32.

<sup>9</sup> Prop. 2021/22:168 s. 31.



## 5 Undantagsbestämmelsens omfattning

Vårt uppdrag angående undantagsbestämmelsens omfattning är dels att förtydliga undantaget, dels att analysera om ytterligare verksamheter, exempelvis gårdsbaserat vattenbruk och gårdsbaserad fisketurism, ska läggas till i uppräkningsdelen i undantagsbestämmelsen. Vi kommer nedan att redogöra närmare för våra reflektioner över uppdraget. Vad gäller frågan om ytterligare verksamheter ska läggas till i uppräkningsdelen i undantagsbestämmelsen bedömer vi att vattenbruk bör omfattas av undantagsbestämmelsen, dock inte övriga näringar. Vi anser också att det finns behov av en vägledning om tillämpningen. Vi anser härutöver att det bör införas ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för att gynna småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden.

### 5.1 Reflektioner över vårt uppdrag

#### 5.1.1 Uppdraget att förtydliga undantaget

I samband med remissarbetet med betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78, framförde flera remissinstanser att undantaget för de areella näringarna är svårt att tillämpa, och att det råder osäkerhet om vilka åtgärder eller anläggningar som omfattas av bestämmelsen.

Vid vår analys av undantagsbestämmelsens konstruktion framgår att det är flera olika krav som ska vara uppfyllda för att undantaget ska vara tillämpligt. Vissa av dessa krav framgår endast av förarbeten eller rättspraxis. Den enskilde behöver göra ett antal bedömningar som alla framstår som relativt komplexa för att avgöra om undantagsbestämmelsen gäller. Kommunens handläggare kan kontaktas

för rådgivning, vilka kan ge vägledning gällande om undantaget är tillämpligt eller inte. Även med denna möjlighet till rådgivning framstår det rimligtvis i många fall som osäkert för den enskilde näringsidkaren om det är möjligt att uppföra en viss anläggning eller att vidta en viss åtgärd. Det kan röra sig om ganska stora anläggningar och åtgärder som är förbundna med avsevärda investeringar. En felbedömning av om undantagsbestämmelsen gäller kan leda till att näringsidkaren vid en framtida tillsyn får ta ner sin anläggning och denne kan även bli föremål för sanktioner. Denna osäkerhet kring tillämpningen skulle kunna antas leda till ett underutnyttjande och att undantagsbestämmelsen därigenom inte används fullt ut på det sätt som varit avsikten.

För att undvika denna rättsosäkerhet är det möjligt att lämna in en dispensansökan hos kommunen, men i första hand åberopa att undantagsbestämmelsen gäller, och på detta sätt få prövat om dispens krävs för anläggningen eller åtgärden eller inte. Det kan dock inte ha varit avsikten med undantagsbestämmelsen att man ska agera på detta sätt, utan undantaget måste rimligen vara avsett att kunna tillämpas utan en dispensansökan med tillhörande ansökningsavgift. Sanktionerna för att i strid med miljöbalkens regler ha uppfört en anläggning eller vidtagit en åtgärd är samtidigt relativt långtgående.

Det är vidare problematiskt att det saknas statistik och en klar bild av vilka branscher som skulle ha nytta av att omfattas av undantagsbestämmelsen, liksom deras reella behov och vilka hinder de stöter på. Detta ser utredningen som en följd av att tillämpningen av undantaget inte förekommer som ärenden hos kommunerna i egentlig mening. Det förekommer visserligen att kommunerna stöter på undantagsbestämmelsen genom att de utövar tillsyn över strandskyddet, antingen på eget initiativ eller eftersom de mottagit klagomål. Vidare kommer kommunerna i kontakt med undantagsbestämmelsen i de fall en näringsidkare söker dispens för en åtgärd eller anläggning som omfattas av undantaget. Det förs dock ingen statistik för ärenden där undantagsbestämmelsen åberopas. Det förefaller som att omfattningen av tillämpningen av undantaget är osäker i nuläget, och att det inte på något tillförlitligt sätt går att få fram mer information om i vilka fall och hur ofta det används.

### 5.1.2 Uppdraget att analysera om ytterligare verksamheter bör omfattas av undantagsbestämmelsen

I direktiven framhålls att de areella näringarna är viktiga genom sin produktion av livsmedel och andra varor, jobb, företagande och export samt genom de positiva miljöeffekter de ofta ger upphov till. Detta bidrar enligt direktiven på många sätt till attraktionskraft, landsbygdens ekonomi, kulturmiljövård, biologisk mångfald och klimatnytta. Vidare anges att jord- och skogsbruksverksamhet samt övriga gårdsbaserade näringar i dag utgörs av såväl stora som mindre verksamheter som antingen kan vara specialiserade eller diversifierade med inkomster från exempelvis turism, fiske, jakt, vattenbruk eller småskalig livsmedelsproduktion som viktiga delar. Dessutom påpekas att verksamheter utvecklas över tid och att en gård med jordbruk kan behöva få allt fler ben att stå på för att vara lönsam. Ett tillskott skulle då enligt direktiven kunna vara gårdsbaserad fiskodling samt olika former av naturturistverksamhet, till exempel turridding, jakt- eller fisketurism.

I direktiven synes fisketurism ses som en del naturturismen. I andra sammanhang verkar det i stället göras skillnad på naturturism och fisketurism.<sup>1</sup> Utredningen bedömer att denna skillnad inte har någon påverkan på våra förslag och använder därför de två uttrycken oberoende av varandra.

Enligt direktiven omfattas småskaligt fiske av exempelvis fisk och kräftor där fångsten avyttras av fiskebegreppet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Om man däremot inom ramen för gårdsverksamheten upplåter och säljer fiskeupplevelser till sportfiskare och konferensgäster bedöms detta i dagsläget inte som en del av den areella näringen fiske, utan som en sidoverksamhet och omfattas därför inte av undantaget. Denna typ av turistverksamhet kan dock enligt direktiven utgöra ett viktigt tillskott till ekonomin för en gårdsbaserad verksamhet.

Vidare konstateras i direktiven att behovet av en översyn av undantagen för de areella näringarna har belysts i betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78. Där anges också att merparten av de remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet tillstyrker förslaget om en utredning. Flera remissinstanser framför enligt direktiven att bland annat anläggningar för besöksnäring, däribland fisketurism, bör omfattas av undantaget,

---

<sup>1</sup> Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd*, s. 13.

medan andra remissinstanser framför en oro för att utredningens förslag om lättnader i strandskyddet sammantaget riskerar att få långtgående konsekvenser för såväl friluftslivet som växt- och djurlivet.

*Utredningen om översyn av strandskyddet*, M 2019:01, framhöll i sitt betänkande att regeringen bör utreda om det finns behov av författningsändringar vad gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken.<sup>2</sup> Utredningen hänvisade bland annat till att frågor om undantagen för de areella näringarna har aktualiserats av bland andra LRF och Sveriges Fiskevattenägareförbund. Organisationerna anser enligt utredningen att begreppet fiske måste omfatta gårdsbaserad fiskerier, det vill säga även gårdsbaserad fisketurism. Utredningen angav att den delar uppfattningen att fisketurism bör ingå som en del i näringsverksamhet kring fiske, men konstaterade att det inte har funnits tid och möjlighet att närmare utreda behovet av författningsändringar i bestämmelserna om undantagen för de areella näringarna i strandskyddsreglerna.

I prop. 2021/22:168 instämmer regeringen med utredningen och huvuddelen av remissinstanserna i ställningstagandet att det bör utredas hur undantag från strandskyddet för de areella näringarna på ett mer ändamålsenligt sätt kan genomföras i lagstiftningen.<sup>3</sup> Regeringen anger i propositionen att ett antal remissinstanser menar att undantaget för de areella näringarna är otydligt och svårt att tillämpa, samt att ett flertal remissinstanser påpekar att det borde bli enklare att tillämpa undantaget för småskaliga verksamheter som ofta har en positiv påverkan på bland annat natur- och kulturmiljön och öppna landskap. Flera remissinstanser framför enligt propositionen att bland annat anläggningar för besöksnäring, däribland fisketurism, bör omfattas av undantaget.<sup>4</sup>

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att strandskyddslagstiftningen bör reformeras och att regeringen skyndsamt bör återkomma med förslag om ett reformerat strandskydd.<sup>5</sup> Enligt tillkännagivandet bör strandskyddet förändras och göras mer flexibelt för att bland annat förbättra förutsättningarna för jordbruksnäringarnas utveckling och annan näringsverksamhet.<sup>6</sup> Näringsutskottet anger bland annat följande i sitt ställningstagande:

---

<sup>2</sup> SOU 2020:78 s. 211.

<sup>3</sup> Prop. 2021/22:168 s. 111.

<sup>4</sup> Prop. 2021/22:168 s. 110.

<sup>5</sup> Bet. 2017/18:NU19, punkt 15, rskr. 2017/18:359.

<sup>6</sup> Bet. 2017/18:NU19 s. 72.

Utskottet föreslår därför att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att strandskyddet bör förändras och göras mer flexibelt för att underlätta byggande i strandnära lägen, och därmed förbättra förutsättningarna för boende, jordbruksnäringarnas utveckling, verksamheter i skärgården och annan näringsverksamhet.<sup>7</sup>

Nedan redogör vi för bakgrunden för några av de näringar som omnämnts i våra direktiv och som eventuellt skulle kunna inkluderas i undantagsbestämmelsen.

### *Vattenbruk*

Vattenbruk, även kallat akvakultur, är ett samlingsnamn för produktion av vattenlevande djur och växter som innefattar bland annat fiskar, kräftdjur, musslor och alger.<sup>8</sup> Sett till hur mycket protein som produceras i förhållande till använd foder mängd är uppfödd fisk mycket effektivt för köttproduktion.<sup>9</sup> Ett mer omfattande svenskt vattenbruk skulle kunna leda till mer kontroll över fisken som livsmedel, leda till kortare transporter och ge fler arbetstillfällen på landsbygden.

I prop. 2008/09:119 påpekas att Sveriges 200 mil kust och runt 100 000 sjöar är en unik resurs som ger goda förutsättningar för vattenbruk runt om i landet. Odlingen i Sverige omfattar fisk, skaldjur och alger. Enligt Swemarc är 74 procent av den sjömat som äts i Sverige importerad, och när det gäller odlad fisk är 90 procent av konsumtionen i Sverige importerad.<sup>10</sup> Swemarc har vidare framhållit att vattenbruket övergripande är en mycket hållbar näring jämfört med den produktion av proteinkällor som sker på land, och att det finns stor potential för att öka livsmedelsproduktionen genom vattenbruk.

Livsmedelsstrategin framhåller att ett hållbart och diversifierat vattenbruk som producerar hälsosamma livsmedel ska främjas och stödjas.<sup>11</sup> I sitt remissvar till SOU 2020:78 framhåller Jordbruksverket vattenbruk som ett område som borde läggas till i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken som ett självständigt begrepp.<sup>12</sup> Jordbruksverket påpekade då att Sverige har goda förutsättningar för vattenbruk runt om i landet

<sup>7</sup> Bet. 2017/18:NU19 s. 79–80.

<sup>8</sup> Svenskt vattenbruk, [www.svensktvattenbruk.se](http://www.svensktvattenbruk.se).

<sup>9</sup> Svenskt vattenbruk, [www.svensktvattenbruk.se](http://www.svensktvattenbruk.se).

<sup>10</sup> Uppgifter från Swemarc (Nationellt Center för marin vattenbruksforskning vid Göteborgs universitet).

<sup>11</sup> *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*, prop. 2016/17:104 s. 59.

<sup>12</sup> Remissvar SOU 2020:78 från Jordbruksverket.

och detta skulle kunna utvecklas till en viktig hållbar näring förutsatt att denna bransch ges möjlighet till breddning och anpassning till lokala förhållanden. Vattenbruk bedrivs ofta i öppet vatten som hav, sjöar och kraftverksdammar. För att kunna bedriva verksamheten är man beroende av byggnader i anslutning till anläggningen vilket ofta är strandskyddat område.

När det gäller vilka anläggningar och åtgärder som kan vara aktuella när det gäller placering inom strandskyddsområdet kan detta exempelvis vara kajer, pirar, bryggor samt byggnader för utrustning och foder. Det krävs vanligen att byggnader och anläggningar uppförs inom strandskyddat område, i vissa fall kan då även grävning bli aktuellt.

Det kan även finnas behov av anläggningar som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda hela eller delar av produktionsområdet. Syftet med detta är att undvika att allmänheten med sin närvaro stressar exempelvis fisken i anläggningen, eller att båtar kör in i anläggningen och orsakar skador. Det kan också finnas risk för sabotage. För landbaserade fiskodlingar krävs ledningar för att pumpa vatten som dras över strandskyddat område. Ledningar kan behövas både för att pumpa vatten in i anläggningen och för att släppa ut processvatten från anläggningen. Själva byggnaderna kan ibland placeras utanför det strandskyddade området beroende på markförhållandena på platsen.

Branschorganisationen Matfiskodlarna har framfört till utredningen att det finns en mångfald av olika produktionssystem och tekniker inom vattenbruket bland annat beroende på om det är djur eller växter som produceras. Produktionssystem kan också bero på vilket livsstadie som produceras, samt vilken art. Ett produktionssystem kan antingen lokaliseras i hav, sjöar och vattendrag eller på land. När en anläggning lokaliseras på land behöver yt- och/eller grundvatten pumpas till och från anläggningen där djuren eller växterna ska produceras. Oavsett om anläggningen lokaliseras i vatten eller på land innebär det att hela eller delar av anläggningen behöver vara i eller nära en vattenkälla, vilket betyder att verksamheten oftast bedrivs helt eller delvis i strandskyddat område. Hur stor del av anläggningen som behöver vara lokaliserad inom strandskyddat område beror på bland annat vilken art som ska produceras, samt kan även variera över året. Vintertid kan exempelvis en fiskodling behöva flyttas mer



strandnära för att undvika vågor, is och kraftiga strömmar under vinterperioden.

Enligt Matfiskodlarna är det flera olika registreringar, anmälningar, tillstånd och godkännanden som krävs för att få starta en verksamhet. Det är vanligt att dessa tidsbegränsas och att det är olika tider för de olika besluten. Det är också vanligt att överklaganden sker och att dessa processer inte är samordnade tidsmässigt. När det gäller strandskyddsregelverket söker näringsidkaren dispens. För de näringsidkare som utredningen varit i kontakt med har dispens som längst getts för fem till sex år åt gången. Att söka dispens är också förknippat med en avgift om cirka 10 000 kronor i nuläget.

Jordbruksverket har utrett vattenbruk inom ramen för ett regeringsuppdrag och skriver att det i utredningen framkommit att olika tillsynsmyndigheter tolkar undantaget för de areella näringarna i 7 kap. 16 § miljöbalken olika. Enligt uppgift till Jordbruksverket görs ibland tolkningen att vattenbruket utgör en del av fisket varför anläggningar för vattenbruk bedömts falla inom undantagets tillämpningsområde. Andra myndigheter har gjort bedömningen att vattenbruket inte utgör en del av fisket och därför har dispens från strandskyddet krävts. Detta resulterar i att strandskyddsbestämmelserna tolkas olika och att vattenbrukare behandlas olika i olika kommuner och län.<sup>13</sup>

### *Gårdsbaserad fisketurism*

Fisket i enskilda vatten tillhör enligt 9 § fiskelagen (1993:787) fastighetsägaren. Varje svensk medborgare har dock rätt att fiska i sådana vatten i den omfattning och på det sätt som anges i bilagan till lagen. Gränsen mellan enskilt och allmänt vatten framgår av lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde. Det finns allmänt vatten i havet och i de fyra sjöarna Vänern, Vättern, Hjälaren och Storsjön i Jämtland. Inget annat vattenområde i Sverige är allmänt vatten (1 § samma lag).

Fiskerätten, eller fiskevattnet, är enligt Sveriges fiskevattenägareförbund ett areellt produktionsmedel på lantbruksfastigheten på samma sätt som jord och skog. Vill man bedriva näringsverksamhet kring det areella produktionsmedlet fiskevatten finns det enligt för-

---

<sup>13</sup> Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter*, bilaga s. 36.

bundet två möjligheter: dels att bedriva småskaligt fiske och avyttra fångsten som livsmedel, dels att inom ramen för gårdsverksamheten upplåta och sälja fiskeupplevelser till sportfiskare och konferensgäster. Förbundet anser att undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken bör omfatta den gårdsbaserade fisketurismen som framhålls ha behov av exempelvis sjöbodas, båtbygggar, sjösättningsramper, vindskydd och andra serviceanordningar nära vattnet för att en verksamhet ska kunna bedrivas. Förbundet menar vidare att det även ofta finns behov av stugor för boendeändamål, men att sådana byggnader bör behandlas inom ramen för en dispensprövning.<sup>14</sup>

Begreppet gårdsbaserad återkommer i flera sammanhang i direktiven. Där talas bland annat om gårdsbaserad diversifiering och gårdsbaserad fisketurism. Uttrycket gårdsbaserad fisketurism har ingen legaldefinition, men det används bland annat i betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78, och i Sveriges Fiskevattenägareförbunds remissvar över detsamma. I betänkandet anges:

Gårdsbaserad fiskenäring bygger på att man tar tillvara den naturliga resursen fisk som finns i gårdens fiskevatten. Det finns möjlighet att bedriva småskaligt fiske och avyttra fångsten av till exempel fisk och kräftor som livsmedel, vilket brukar kallas yrkesfiske. En annan möjlighet är att man inom ramen för gårdsverksamheten upplåter och säljer fiskeupplevelser till sportfiskare och konferensgäster. Det senare brukar kallas gårdsbaserad fisketurism. Fisketurister betalar för sitt fiske, hyr gårdens båtar och kan även köpa fiskeguidning, men kan också kombinera sin vistelse med andra upplevelser i trakten.<sup>15</sup>

Mot bakgrund av vad som anges i direktiven och det angivna betänkandet bedömer utredningen att med gårdsbaserad fisketurism avses som utgångspunkt en fisketurism som bedrivs på enskilt vatten. Vi kan mot samma bakgrund sluta oss till att avsikten är att fisketurismverksamheten ska utgå från en specifik fastighet, men att själva fiskandet kan bedrivas på såväl den specifika fastighetens enskilda fiskevatten som med stöd av fiskekort eller annan upplåtelse inom ett gemensamt förvaltad fiskevårdsområde. De åtgärder som behövs för fisketurismverksamheten – och för vilka det efterfrågas ett undantag från strandskyddet – bör rimligen avse platser inom den fastighet som fisketurismverksamheten utgår från.

---

<sup>14</sup> Remissvar SOU 2020:78 Sveriges Fiskevattenägareförbund M 2020/02032.

<sup>15</sup> SOU 2020:78 s. 215.

## Naturturism

I betänkandet *Ett land att besöka – En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring*, SOU 2017:95, anges att det inte finns någon officiell definition av naturturism. Vidare konstateras att Visit Sweden och Svensk Turism har enats om att ”naturturism är förflyttad konsumtion i form av aktiviteter, boende, måltider och andra turismtjänster där själva naturupplevelsen är i centrum”. Därutöver beskrivs att turismforskningsinstitutet Etour vid Mittuniversitetet föreslår den bredare definitionen ”naturturism omfattar människors aktiviteter när de vistas i naturområden utanför sin vanliga omgivning”.<sup>16</sup> Naturvårdsverket har i redovisningen *Landsbygdsutveckling och naturturism* från 2021 använt sig av den definition som Etour har föreslagit.<sup>17</sup>

I Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* framhålls att verksamheter utvecklas över tid och att en gård med jordbruk kan behöva flera ben att stå på för att vara lönsam. Ett sådant tillskott skulle enligt Strandskyddsdelegationen kunna vara olika former av turistverksamhet, till exempel naturturism, turridding eller fisketurism.

I sitt remissvar till SOU 2020:78 nämner Skärgårdarnas riksförbund besöksnäringen som en näring som borde ingå i undantagsbestämmelsen. Detta då en stor del av företagen i skärgården har besöksnäring som en viktig inkomstkälla kombinerat med jordbruk och ibland även fiske.<sup>18</sup>

I propositionen *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder*, prop. 2017/18:179, framhålls att besöksnäringen bidrar till hållbar tillväxt och utveckling i hela Sverige, men att det bedöms finnas en outnyttjad potential för besöksnäringen i landsbygderna. Av propositionen framgår att Sveriges kommuner och regioner (SKR) har tagit fram en studie som visar att landsbygdskommuner som har en betydande besöksnäring också ser positiva effekter på ökad sysselsättning, större serviceutbud inom flera branscher, ökat nyföretagande samt bättre dagligvaruhandel.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Betänkandet *Ett land att besöka – En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring*, SOU 2017:95 s. 265.

<sup>17</sup> Naturvårdsverket, *Landsbygdsutveckling och naturturism – Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2021.

<sup>18</sup> Remissvar SOU 2020:78 från Skärgårdarnas riksförbund.

<sup>19</sup> Prop. 2017/18:179 s. 42.

## 5.2 Utredningens överväganden och förslag

Med utgångspunkt i våra uppdrag i direktiven skulle det ha varit möjligt för oss att komma fram till att den befintliga uppräkningslista som görs i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken, där termerna jordbruk, skogsbruk, fiske och skogsbruk nämns, redan är den mest ändamålsenliga. Som framgår nedan finner vi dock övertygande skäl för att även vattenbruk framöver bör omfattas av undantagsbestämmelsen.

I fråga om uppdraget att förtydliga undantagsbestämmelsen konstaterar vi att den osäkerhet som finns vad gäller undantagsbestämmelsens räckvidd och tillämpning kan antas leda till ett visst underutnyttjande av undantagsbestämmelsen. Om det är så att undantagsbestämmelsen inte används på grund av osäkerhet om dess tillämpningsområde är detta naturligtvis inte optimalt. Det är till exempel inte i överensstämmelse med intentionerna i livsmedelsstrategin om att öka Sveriges livsmedelsproduktion, i ljuset av målet om ökad försörjningstrygghet. Det är samtidigt möjligt att undantagsbestämmelsen i viss utsträckning används, dock i strid med intentionerna i lag och förarbeten. Sammanfattningsvis är det svårt att veta mer om hur undantaget används och om det görs på ett riktigt sätt i och med att det saknas statistik och en överblick över hur bestämmelsen används.

Flera som utredningen varit i kontakt med har framfört hur viktigt det är med ökad tydlighet gällande hur undantagsbestämmelsen ska tillämpas då det finns osäkerhet kring detta i dag.

I dag finns främst ledning kring undantagsbestämmelsens tillämpningsområde att hämta i förarbetena och i praxis. Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* är den enda skrift som samlar praxis på området, och den uppdateras inte. Domstolarnas praxis utvecklar tillämpningsområdet och räckvidden av undantaget utifrån de frågeställningar och mål som tas upp i domstolen. Möjligen kan detta bli en något oförutsägbar utveckling. Det skulle samtidigt kunna ses som en ändamålsenlig utveckling, eftersom det är de frågor där behov av klargöranden finns som når prövningssmyndigheterna och domstolarna.

### 5.2.1 Vattenbruk bör omfattas av undantagsbestämmelsen, dock inga ytterligare näringar

**Förslag:** Vattenbruk läggs till i uppräknningen i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Ytterligare verksamheter, exempelvis gårdsbaserad fisketurism, läggs inte till i uppräknningen.

#### Vattenbruk

Utredningen ansluter sig till Jordbruksverkets tidigare bedömning att vattenbruk bör läggas till som ett självständigt begrepp i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.<sup>20</sup> Bedömningen är i linje med Sveriges livsmedelsstrategi, där det framgår att ett svenskt hållbart och diversifierat vattenbruk ska främjas och stödjas, och direktiven till Fiske- och vattenbruksutredningen, N 2022:06.

För vattenbruk finns dessutom ytterligare regelverk vad gäller bland annat samråd, tillstånd eller anmälan och som i stora delar kan sägas hantera de miljömässiga delarna av strandskyddet.<sup>21</sup>

I Jordbruksverkets utredning framkom att vattenbrukare upplever att det är svårt att få dispens från strandskyddsbestämmelserna för att bygga för verksamheten nödvändiga byggnader inom strandskyddat område. Det är också relativt vanligt att besluten om strandskyddsdispens överklagas. För de vattenbrukare som fått dispens från strandskyddsbestämmelserna är det vanligt att besluten tidsbegränsas, vilket försvårar för långsiktiga satsningar.

Förslaget att inkludera vattenbruk i undantagsbestämmelsen innebär en administrativ förenkling för vattenbruksverksamheter inom strandskyddat område. Primärt är detta en förenkling för nyetableringar och för de vattenbrukare som har tidsbegränsade beslut om strandskyddsdispens. Enligt Jordbruksverket har en del vattenbrukare uppgett att dispens brukar ges för fem år, medan andra uppgett att de brukar få dispens för tio år. För vattenbruksföretagen innebär förslaget att inkludera vattenbruk som en areell näring besparingar vad gäller tid och kostnader.<sup>22</sup> Vattenbruken har beskrivit de kostnader

<sup>20</sup> N2018/04401/FJR, N2018/01819/FJR.

<sup>21</sup> Utredningens direktiv, se bilaga 1.

<sup>22</sup> Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter*, bilaga s. 39.

som uppstår på grund av strandskyddet som främst bestående av kostnader för överklaganden, advokatkostnader och kostnader för undersökningar som krävs vid dispensansökningar. Det finns även indirekta kostnader då det kan vara svårt att planera verksamheten i nuläget.<sup>23</sup>

Vid utredningens möte med det tvärvetenskapliga forskningscentrumet Swemarc vid Göteborgs universitet framfördes att vattenbruk övergripande är en mycket hållbar näring jämfört med den produktion av protein som sker på land. Om vattenbruk skulle omfattas av undantagsbestämmelsen för areella näringar skulle detta möjliggöra expansion av näringen och kunna realisera den potential som många anser finns för denna näring. Även vid kontakter med Fiske- och vattenbruksutredningen har det framkommit att det skulle vara till stor fördel för näringen om den skulle inkluderas i undantagsbestämmelsen.

Utredningen har valt att inte avgränsa tillägget i undantagsbestämmelsen gällande vattenbruk till att enbart avse gårdsbaserat vattenbruk. Utredningens direktiv hänvisar till Jordbruksverkets svar på ett regeringsuppdrag där myndigheten som nämns ovan föreslår att vattenbruk bör läggas till i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Jordbruksverket har inte begränsat detta till att enbart gälla gårdsbaserat vattenbruk. Det finns heller inte, såvitt vi kunnat få fram, en definition av vad gårdsbaserat vattenbruk utgör. Frågan om vad som avses med gårdsbaserat vattenbruk har lyfts med experter på Jordbruksverket som inte var bekanta med denna terminologi. Det är möjligt att termen gårdsbaserat vattenbruk syftar på vattenbruk som bedrivs på jordbruksfastigheter och lantbruksenheter. Även om våra direktiv nämner gårdsbaserat vattenbruk anser vi inte att vårt förslag går utöver vårt uppdrag, då Jordbruksverkets rekommendation om att inkludera vattenbruk i undantagsbestämmelsen, vilken också nämns i våra direktiv, inte är begränsad till att gälla enbart gårdsbaserat vattenbruk.

När det gäller en definition av vad som avses med termen vattenbruk anser utredningen att detta ska kopplas till vad som föreslås i Fiske- och vattenbruksutredningens betänkande *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk*, SOU 2023:74, där det föreslås att en definition av vattenbruk tas in i 11 kap. miljöbalken. Denna definition föreslås vara ”*uppfödning eller odling av vattenlevande orga-*

---

<sup>23</sup> Jordbruksverket, bilaga II s. 6.

nismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismen förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen och fram till och med upptaget, skörden eller annat tillvaratagande av organismerna”.<sup>24</sup> Detta är i huvudsak samma definition som används inom EU:s gemensamma fiskeripolitik.<sup>25</sup>

Som nämns ovan finns det gällande vattenbruk regelverk som gäller samråd, tillstånd eller anmälan och som kan sägas hantera de miljömässiga aspekterna av strandskydd.

Fiske- och vattenbruksutredningen har i betänkandet *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk*, SOU 2023:74, anfört att alla vattenbruk kan anses utgöra miljöfarlig verksamhet även om miljöpåverkan kan skilja sig åt beroende på bland annat produktionsform, organism och verksamhetens lokalisering.<sup>26</sup> Fiske- och vattenbruksutredningen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen (2013:251) om anmälningsplikt för vattenbruk som bedrivs i anläggningar i vattenområden. Anmälningsplikt föreslås även gälla för andra vattenbruk som föder upp fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur. Detta förslag innebär att dessa vattenbruk blir anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter som ska prövas enligt 9 kap. miljöbalken, vilket bland annat innebär att en lokaliseringsprövning enligt 2 kap. miljöbalken ska göras. Samtidigt föreslås ett utvidgat undantag från kravet på tillstånd för vattenverksamhet i 11 kap. 11 § miljöbalken, vilket i dag enbart undantar utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor och kräftdjur till att omfatta utförande av anläggning för allt vattenbruk.

Att förutom den lokaliseringsprövning som ska göras enligt vad som beskrivs ovan även söka dispens från strandskyddsbestämmelsen, skulle innebära en dubbelprövning av lokaliseringen, vilket inte rimmar med intentionerna att främja vattenbruk som näring.

I 9 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) anges att det inte krävs bygglov för en ekonomibyggnad som är avsedd för jordbruk, skogsbruk eller ”annan liknande näring”, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av detaljplan. Fiske, och även rennäring har i praxis ansetts vara sådana andra liknande näringar som inte kräver bygglov. Utredningen har övervägt om vi skulle föreslå att vattenbruk läggs

---

<sup>24</sup> *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk*, SOU 2023:74 s. 25.

<sup>25</sup> A.a.

<sup>26</sup> A.a. s. 26.

till även i 9 kap. 3 § PBL. Vi har dock stannat vid att inte föreslå detta, utan anser att praxis får utvisa om vattenbruk kommer att ingå i termen ”annan liknande näring”, på samma sätt som fiske och renskötsel.

### Gårdsbaserad fisketurism med mera

Inom ramen för vår analys av om exempelvis gårdsbaserad fisketurism bör läggas till i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken har vi bland annat undersökt bakgrunden till att bestämmelsen undantar just jordbruket, fisket, skogsbruket och renskötseln. I förarbetena till miljöbalken anges att de syften som ligger till grund för strandskyddet – att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten – har avsevärd tyngd, samt att just strandområdena är särskilt betydelsefulla för dessa intressen. Vidare anges att avsikten med strandskyddsregleringen är att bevara kvarvarande områden men inte att inkräkta på pågående markanvändning. Av detta skäl förbjuds inte uppförandet av sådana nya byggnader, anläggningar med mera som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål.<sup>27</sup> Det kan hävdas att undantagsbestämmelsen tar sikte på de naturresurser som näringarna tar i anspråk och inte på själva näringarna.<sup>28</sup> Det synes vidare finnas ett samband mellan undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken och bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. miljöbalken. I 3 kap. 4 § miljöbalken fastställs bland annat att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse och av 5 § framgår att mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen, yrkesfisket eller vattenbruket så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringarnas bedrivande.

Att exempelvis fisketurism inte anses omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken framgår av såväl praxis<sup>29</sup> som förarbeten. I motiven till 2009 års reform av strandskyddslagstiftningen anges bland annat följande:

---

<sup>27</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 321–322.

<sup>28</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 31 (departementschefen) s. 446 f. och 461 f. (Lagrådet) gällande begreppet näring och utformningen av miljöbalken generellt och 3 kap. 4 § miljöbalken specifikt.

<sup>29</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 maj 2022 i mål nr M 3701-21.



Några remissinstanser har föreslagit att ett generellt undantag ska gälla även för vissa andra verksamheter och anläggningar, t.ex. fisketurism och marin verksamhet. Det finns dock skäl att vara försiktig med en sådan utvidgning. Praxis i fråga om ekonomibygnader för de areella näringarna visar att undantag av detta slag kan leda till svåra gränsdragningsfrågor. Det finns en risk att införandet av nya undantag leder till problem i tillämpningen. De verksamheter och anläggningar som har föreslagits för undantag kommer att omfattas av de vanliga strandskyddsreglerna som ger möjlighet att upphäva eller ge dispens från strandskyddet om det finns särskilda skäl.<sup>30</sup>

Redan inför 2009 års ändring av strandskyddsregelverket fanns det alltså önskemål om ett generellt undantag från strandskyddet för fisketurism. Som anförs i förarbetena och hänvisas till i våra direktiv finns det skäl att vara försiktig med en utvidgning av undantagsbestämmelsen. Av direktiven framgår vidare att det vid en förändring av tillämpningsområdet är viktigt att det görs en ändamålsenlig och tydlig avgränsning av vilka verksamheter som bör omfattas.

Att lägga till ytterligare verksamheter såsom gårdsbaserad fisketurism eller naturturism i undantagsbestämmelsen och därmed – under i bestämmelsen angivna förutsättningar – undanta sådana verksamheter från krav på dispensprövning innan en åtgärd kan utföras inom strandskyddat område, skulle av naturliga skäl kunna leda till negativa konsekvenser för miljön.

Som angetts kan en gårdsbaserad fisketurismverksamhet typiskt sett vara i behov av anläggningar och byggnader såsom bryggor, iläggingsramper och sjöbodrar. Bryggor, pirar, båtramper och hamnar kan ha en negativ effekt på bland annat grunda mjukbottnar. Enligt Miljömålsberedningens betänkande *Havet och människan*, SOU 2020:83, var 30–40 procent av grunda vågskyddade vikar i Västerhavet och Norra Östersjön påverkade av fysisk exploatering 2016. Av Havs- och vattenmyndighetens fördjupade utvärdering av miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård 2023 framgår bland annat att den fysiska påverkan på kustnära miljöer generellt sett är hög och att särskilt grunda vågskyddade miljöer är utsatta och känsliga för mänsklig påverkan. Vidare anges att livsmiljöer förstörs eller fragmenteras och att det medför konsekvenser för såväl växter, djur och livsmiljöer, som för de ekosystemtjänster som människan nyttjar. I rapporten framhålls därutöver att studier visar att exploateringstakten i strandnära lägen är mycket hög utan tecken på att

<sup>30</sup> Prop. 2008/09:119 s. 43.

avta, trots strandskydd och nya marina skyddsområden. I de mest exploaterade regionerna i Stockholms och Västra Götalands län indikerar analyserna att runt 30 procent av de grunda, vågskyddade områdena kan vara negativt påverkade av bryggor och fritidsbåtar, samt att flera andra regioner med hög exploateringstakt närmar sig dessa skadenivåer. I dessa regioner är ostörda grundområden mycket ovanliga i dag, vilket enligt rapporten kan motivera kraftfulla förvaltningsåtgärder för att bevara orörda naturområden.<sup>31</sup>

Utredningen anser mot bakgrund av den ovan beskrivna systematiken bakom undantagsbestämmelsen, de miljökonsekvenser det skulle kunna innebära, och med beaktande av den sedan tidigare påtalade gränsdragningsproblematiken, att varken exempelvis fisketurism eller gårdsbaserad fisketurism bör läggas till i uppräknningen av verksamheter i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

## 5.2.2 Vägledning om tillämpningen

**Förslag:** Naturvårdsverket bör, i samråd med övriga berörda myndigheter, ges i uppdrag att ta fram en vägledning kring tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Ett alternativ som utredningen analyserat och som skulle kunna ge den klarhet kring tillämpningen av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken som vi vill åstadkomma är att ge ansvarig myndighet i uppdrag att utarbeta en vägledning angående hur undantagsbestämmelsen tillämpas. En sådan vägledning skulle kunna ta hänsyn till den ledning kring tillämpningen som finns i förarbetena och den praxis från Mark- och miljööverdomstolen som utvecklats kring undantagsbestämmelsen. Detta skulle ha den stora fördelen att samla den information som finns kring vad som anses innefattas i termerna jordbruk, fiske, vattenbruk, skogsbruk och renkötsel. Vägledningen skulle vidare kunna uppdateras. En vägledning är inte rättsligt bindande och kräver inte att ett bemyndigande ges i lagstiftningen. Vid en samlad bedömning av de övervägda alternativen (se mer i kapitel 9 Övervägda alternativ) har utredningen kommit fram till att föreslå att undantagets tillämpningsområde klargörs genom vägledning. Det

<sup>31</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Hav i balans samt levande kust och skärgård – Fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen 2023* (rapport 2022:18) s. 51.

är inte utredningens avsikt att detta varken ska utvidga eller inskränka vad som redan gäller avseende vad som innefattas i termerna jordbruk, fiske, skogsbruk eller renskötsel. Vi bedömer inte heller att så kommer att ske genom att ansvarig myndighet ges i uppdrag att ge vägledning kring vad som innefattas i termerna jordbruk, fiske, vattenbruk, skogsbruk och renskötsel vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

### 5.2.3 Det bör införas ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden

**Förslag:** Som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet får man, utöver de särskilda skäl som anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken och gällande 18 d § (som föreslås få beteckningen 18 e §), även beakta om dispensen avser en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte är avsedd att tillgodose bostadsändamål, om den behövs för en småskalig förvärvsverksamhet som bedrivs varaktigt på landsbygden. Det strandnära läget ska innebära en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och samma funktionella fördel ska inte kunna uppnås utanför området.

Förslaget införs i 7 kap. 18 d § miljöbalken.

Naturvårdsverket ges i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter ta fram vägledning om hur den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas. Vägledningen ska framför allt rikta sig till prövnings- och tillsynsmyndigheter samt berörda verksamhetsutövare.

Som framgår i avsnitt 5.2.1 bedömer utredningen att varken fisketurism eller gårdsbaserad fisketurism bör läggas till i uppräknningen i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Utredningen anser i likhet med vad som framhålls i förarbetena till 2009 års reform av strandskyddet att undantag från strandskyddet för exempelvis fisketurism hanteras bättre inom ramen för ett dispensförfarande.<sup>32</sup> Vi bedömer dock att befintliga särskilda skäl för dispens från strandskyddet bör kompletteras med ett nytt särskilt skäl som lämpar sig för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som

<sup>32</sup> Prop. 2008/09:119 s. 43.

behövs för småskaliga förvärvsverksamheter som bedrivs varaktigt på landsbygden. Exempelvis en gårdsbaserad fisketurismverksamhet eller naturturismverksamhet skulle, efter en bedömning i det enskilda fallet, kunna anses vara en sådan småskalig förvärvsverksamhet. För att säkerställa att bestämmelsen får avsedd effekt bör det tas fram vägledning om dess tillämpning.

I vår text nedan presenterar vi inledningsvis de särskilda skälen för dispens enligt gällande rätt närmare, därefter beskriver vi behoven av att införa ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för att skapa bättre förutsättningar för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Sedan presenterar vi övervägandena bakom våra förslag.

### Särskilda skäl för dispens enligt gällande rätt

I de fall en åtgärd är förbjuden inom ett strandskyddsområde, och den inte bedöms omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken, kan den som vill utföra åtgärden ansöka om dispens från strandskyddet med stöd av bestämmelserna i gällande 18 a–d §§ miljöbalken. De särskilda skälen för dispens i 18 c § är generella så till vida att de som utgångspunkt kan tillämpas i hela landet, medan de särskilda skälen i 18 d § avser platser i LIS-områden. Se mer om detta i kapitel 3.

I dispensprövningar avseende åtgärder för exempelvis gårdsbaserad fisketurismverksamhet eller annan turistverksamhet bör framför allt de särskilda skälen i 18 c § första stycket 3–4 miljöbalken och den nu gällande 18 d § aktualiseras.

18 c § första stycket 3 miljöbalken anger att man får beakta om området behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området. I förarbetena framhålls att en noggrann prövning behövs i förhållande till strandskyddets båda syften och att stor restriktivitet i synnerhet bör gälla i områden som är tillgängliga för allmänheten och i områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtlivet, till exempel grunda mjukbottnar, landhöjningsområden och strandängar, och i tätbebyggda områden. Vidare anges att det måste klarläggas vilket intresse den enskilde har av en dispens, vilken omfattning åtgärden måste ha för att den ska fylla sin funktion, vilka ytterligare effekter som måste påräknas, till exempel muddringsarbeten eller förändrade strömnings-

förhållanden, och om behovet av anläggningen kan tillgodoses på något annat sätt utanför det strandskyddsområde som avses med upphävandet eller dispensen. Bedömningen av behovet får enligt förarbetena ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Om exempelvis en brygga behövs för en näringsverksamhet bör man enligt förarbetena kunna ta hänsyn till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster om bryggan skulle lokaliseras utanför området. Hänsyn bör enligt förarbetena kunna tas till om det är fråga om en brygga som är avsedd för gemensamt nyttjande av flera boende i ett närområde.<sup>33</sup> Punkten 4 i samma bestämmelse anger att man får beakta om området behövs för att utvidga en redan pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området. Att det ska vara fråga om en verksamhet innebär enligt förarbetena att punkten inte kan avse uppförande av bostadsbyggnader.<sup>34</sup> I Norstedts Juridiks lagkommentarer till miljöbalken anges att prövningen bör ske efter liknande riktlinjer som enligt punkten 3; eftersom det är fråga om verksamhet som redan är i gång får dock frågan om en omlokalisering en annan karaktär. I vissa fall kan det inte anses som ekonomiskt rimligt att begära en utvidgning av verksamheten till ett helt annat område.<sup>35</sup>

Enligt gällande 18 d § får man som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett LIS-område – utöver de särskilda skälen i 18 c § – också beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus. I författningskommentaren till 18 d § anges bland annat:

Det strandnära läget bör innebära en sådan fördel för åtgärden att den främjar utvecklingen av landsbygden. Avsikten är inte att utgå från det strandnära lägets fördel för en enskild persons ekonomiska förhållanden, utan att det ska vara fråga om en mer långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv. Det kan vara fråga om mindre an-

<sup>33</sup> Prop. 2008/09:119 s. 105.

<sup>34</sup> Prop. 2008/09:119 s. 105–106.

<sup>35</sup> Bengtsson med flera, Miljöbalken (1 juni 2023, version 22, JUNO), kommentaren till 7 kap. 18 c § miljöbalken.

läggningar för turism eller näringsverksamhet, t.ex. campingstugor, kanotuthyrning, strandcafé eller försäljning av fiskprodukter.<sup>36</sup>

## Gårdsbaserad fisketurism och naturturism med mera

I våra kommittédirektiv finns ett avsnitt om gårdsbaserad diversifiering. Där anges bland annat att verksamheter utvecklas över tid och att en gård med jordbruk kan behöva allt fler ben att stå på för att vara lönsam. Ett tillskott skulle enligt direktiven då kunna vara olika former av naturturismverksamhet, till exempel turridning, jakt eller fisketurism.<sup>37</sup>

Som nämns ovan framhålls det bland annat i betänkandet SOU 2020:78 och i remissvar över detsamma att gårdsbaserad fisketurism bör omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. I remissvaren till betänkandet anger vidare flera remissinstanser, exempelvis flera kommuner, regioner och organisationer<sup>38</sup>, att det bör utredas om bland annat turism eller besöksnäring bör omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Därutöver har Naturturismföretagen i sitt remissvar framfört att naturturism och friluftsliv bör kunna ges ett generellt undantag från dispensplikt på samma sätt som jord- och skogsbruk.<sup>39</sup>

Det är således tydligt att det finns en önskan om att utvidga tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken till att omfatta exempelvis gårdsbaserad fisketurism. Som anges ovan bedömer vi dock att en sådan utvidgning inte är lämplig.

Utredningen bedömer att de möjligheter till dispens från strandskyddet som finns i dag inte fullt ut täcker de behov som har beskrivits i bland annat tidigare betänkanden och i våra kommittédirektiv. Det särskilda skälet i LIS-regelverket som innebär att man får beakta om ett strandnära läge för bland annat en byggnad bidrar till utvecklingen av landsbygden kan passa väl för exempelvis en naturturistverksamhet. Utredningen bedömer dock att det inte fyller de påtalade behoven bland annat eftersom LIS-regelverket inte kan tillämpas i vissa geografiskt utpekade delar av Sverige (se gällande 18 e § första

<sup>36</sup> Prop. 2008/09:119 s. 107–108.

<sup>37</sup> Direktiven (bilaga 1) s. 4.

<sup>38</sup> Norsjö, Sala, Värmdö, Västervik och Växjö kommuner samt Region Norrbotten och Region Västernorrland, Hela Sverige ska leva, Skärgårdarnas riksförbund, Skärgårdsstiftelsen och SKR.

<sup>39</sup> Naturturismföretagen, Remissyttrande kring Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd, SOU 2020:78.

stycket 4). De särskilda skälen i 18 c § – vilka som utgångspunkt är avsedda att kunna tillämpas i hela landet – omfattar vidare typiskt sett inte situationer när det finns behov av en byggnad i en nystartad eller planerad verksamhet i ett område på landsbygden med låg bebyggelsegrad. När det gäller pågående verksamheter bör vidare kravet i 7 kap. 18 c § första stycket 4 andra ledet miljöbalken – att utvidgningen av verksamheten inte kan genomföras utanför området – nämnas.<sup>40</sup>

Inriktningen i arbetet med vårt uppdrag har mot denna bakgrund varit att hitta en välavvägd ny grund för dispens från strandskyddet. I detta arbete har vi i hög grad involverat vår expertgrupp som har varit behjälplig i strävan att hitta en så ändamålsenligt utformad bestämmelse som möjligt.

I våra direktiv framhålls särskilt behovet för areella näringar att kunna stå på flera ben. Vi bedömer emellertid att en ny dispensgrund inte enbart bör kunna tillämpas för gårdsbaserade diversifierade verksamheter som bland annat bedriver en areell näring, utan även för gårdsbaserade förvärvsverksamheter som enbart bedriver en verksamhet som inte utgör en areell näring.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det finns behov av att införa ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för att skapa bättre förutsättningar för småskaliga förvärvsverksamheter inom exempelvis gårdsbaserad fisketurism och naturturism på landsbygden.

## Vårt förslag till nytt särskilt skäl för dispens

Utredningen föreslår att det införs en ny möjlighet till dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter i syfte att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. Vi menar att en sådan dispensgrund kan skapa bättre förutsättningar för såväl diversifierade som självständiga småskaliga verksamheter på landsbygden. Dispensgrunden kan antas innebära ett incitament för småföretagande på landsbygden och i förlängningen bidra till landsbygdens attraktionskraft för både besökare och varaktigt boende.

Förslaget till särskilt skäl för dispens avser inte byggnader med mera som är avsedda för bostadsändamål. Sådana byggnader har en

---

<sup>40</sup> Jfr MÖD 2016:11 och Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 10456-15 den 5 april 2016.

tydligt avhållande effekt för allmänheten. Med tanke på detta, och de krav på bland annat småskalighet och varaktighet som uppställs i den nu föreslagna paragrafen, anser utredningen att dispensgrunden även ska kunna tillämpas i vissa skärgårdsområden. Utredningen vill i detta sammanhang lyfta vikten av en levande skärgård.

Förslaget bedöms även bidra till att öka strandskyddets legitimitet genom att en ny grund för dispens, som kan tillämpas i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsestryck på landsbygden, innebär ett sätt att differentiera strandskyddet. Utredningen uppfattar, bland annat mot bakgrund av vad som anges i tidigare utredningar och efter kontakter med vår expertgrupp, att det finns en återkommande efterfrågan på en sådan differentiering. I detta sammanhang kan bland annat noteras att det finns stora områden på landsbygden med lite bebyggelse runt sjöar och vattendrag.

Det finns samtidigt farhågor om vad en utökad möjlighet till dispens från strandskyddet kan innebära för de värden som strandskyddet syftar till att långsiktigt skydda. Exploateringen av landets stränder ökar. De senaste åren har andelen bebyggelsepåverkad strandlinje vid sjöar och vattendrag sakta ökat till att 2021 vara 47 775 kilometer. Sedan 2014 har totalt 1 799 kilometer bebyggelsepåverkad strandlinje tillkommit.<sup>41</sup> Varje år tillkommer det ny bebyggelse längs havsstrandlinjen. 2021 var drygt 12 500 kilometer av Sveriges totalt 44 137 kilometer långa havsstrandlinje bebyggd.<sup>42</sup> Detta trots pågående negativ påverkan på och förlust av biologisk mångfald och naturområden<sup>43</sup> samt synliga effekter av ett förändrat klimat. Ett stort antal internationella och nationella åtaganden ställer vidare krav på åtgärder för att minska påverkan och belastning på bland annat kust- och havsmiljön; exempelvis ramdirektivet för vatten, havsmiljödirektivet, art- och habitatdirektivet, miljökvalitetsmålen Hav i balans samt levande kust och skärgård och Ett rikt djur- och växtliv, men även åtaganden inom de regionala havsmiljökonventionerna *Helcom* för Östersjön och *Ospar* för Nordostatlanten.<sup>44</sup> Därutöver bör exempelvis *EU:s strategi för biologisk mångfald 2030* nämnas.<sup>45</sup> Vidare bör be-

<sup>41</sup> Strandnära byggande – Sveriges miljömål (sverigesmiljomal.se), besökt 2023-12-05.

<sup>42</sup> Kustnära byggande – Sveriges miljömål (sverigesmiljomal.se), besökt 2023-12-05.

<sup>43</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Hav i balans samt levande kust och skärgård. Fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen 2023* s. 50–51.

<sup>44</sup> Prop. 2021/22:168 s. 53.

<sup>45</sup> COM (2020) 380, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 Ge naturen större plats i våra liv.



aktas att en verksamhet inom exempelvis naturturism ofta är beroende av att det finns tillgång till obebyggda, attraktiva och allemansrättsligt tillgängliga strandnära områden. Sådana områden bör många gånger utgöra en stor del av lockelsen för besökare. Det är mot denna bakgrund angeläget att en ny grund för dispens från strandskyddet är utformad på ett väl avvägt sätt så att risken för en icke avsedd tillämpning minimeras. Det är även viktigt att tillämpningen följs upp i tillsynen.

Utredningens förslag innebär att det ska införas ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som behövs för småskaliga förvärvsverksamheter som bedrivs varaktigt på landsbygden. För att det ska föreligga ett särskilt skäl enligt bestämmelsen krävs vidare att det strandnära läget innebär en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och att samma funktionella fördel inte kan uppnås utanför området. Byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden får vidare inte vara avsedd att tillgodose bostadsändamål. I detta sammanhang kan nämnas att det i gällande 18 d § (som föreslås få beteckningen 18 e §) finns ett särskilt skäl för dispens från och upphävande av strandskyddet avseende en- och tvåbostadshus i LIS-områden.

Rekvisiten i den föreslagna bestämmelsen är kumulativa: samtliga rekvisit ska vara uppfyllda för att det ska anses finnas ett särskilt skäl för dispens. Vid bedömningen ska även enskilda intressen beaktas enligt 7 kap. 25 § miljöbalken. Dispensen ska vidare vara förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. Bestämmelsen i 18 f §, om att bevara ett område för fri passage för allmänheten och för djur- och växtlivet (som föreslås få beteckningen 18 g §) miljöbalken ska också tillämpas i dispensprövningen.

Utredningen bedömer att det föreslagna särskilda skälet enbart bör kunna tillämpas i prövningar om dispens från strandskyddet och inte för upphävande av strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan. Ett skäl för detta är att de områden på landsbygden som kan bli aktuella för tillämpningen typiskt sett inte bör vara föremål för detaljplanering.

I 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken stadgas att *endast* de punkter som räknas upp i paragrafen kan utgöra särskilda skäl för dispens från eller upphävande av strandskyddet. Vårt förslag till ny bestämmelse innebär att *även* de i den föreslagna bestämmelsen angivna kumulativa rekvisiten kan innebära att det finns ett särskilt skäl

för dispens från strandskyddet. Vi vill i detta sammanhang förtydliga att avsikten inte är att ändra tillämpningsområdet för 18 c §. Skälet till att vi i vårt förslag använder oss av termen *även* är att den föreslagna paragrafen enbart avser dispens från och inte upphävande av strandskyddet.

*Byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden får inte vara avsedd att tillgodose bostadsändamål*

Av utredningsdirektiven framgår att de förslag som utredningen lämnar inte ska medföra att anläggningar eller åtgärder som omfattas av undantaget får avse bostadsändamål eller ha som syfte att hålla allmänheten borta. I direktiven anges vidare att förslagen inte ska omfatta anläggningar för industriell förädling som exempelvis sågverk, mejerier eller slakterier.

Undantaget i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken gäller inte byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som avser att tillgodose bostadsändamål. I förarbetena till bestämmelsen anges att varje byggnad som är tänkt att varaktigt eller tillfälligt ge husrum åt människor tillgodoser bostadsändamål. Baracker för skogsarbetare och fiskerbodar inredda för övernattnings får alltså inte uppföras inom strandskyddsområde.<sup>46</sup> I praxis har frågan om bostadsändamål bland annat behandlats i rättsfallet MÖD 2003:61.

Utredningen bedömer att den avgränsning avseende bostadsändamål som framgår av direktiven anger ramarna för såväl förslag till ändring i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken som eventuella andra författningsförslag. Vi bedömer vidare att avsikten med avgränsningen är att följa det som i dag gäller vid tillämpning av undantagsbestämmelsen. Oaktat detta bör beaktas att byggnader med mera för bostadsändamål har en i jämförelse med andra byggnader betydligt större avhållande effekt för allmänheten.

Vi bedömer mot denna bakgrund att vi varken kan eller bör lämna förslag som avser dispens från strandskyddet för byggnader med mera som är avsedda för varaktigt eller tillfälligt boende. Förslaget till nytt särskilt skäl för dispens bör därför inte kunna tillämpas när det handlar om byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som är avsedda att varaktigt eller tillfälligt tillgodose bostadsändamål.

---

<sup>46</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 87.

Mot bakgrund av vad som anges ovan bedömer vi även att vårt förslag inte bör avse dispens för anläggningar och åtgärder som har som syfte att hålla allmänheten borta. Detsamma gäller anläggningar för industriell förädling som exempelvis sågverk, mejerier eller slakterier.

*Dispensen ska avse en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som behövs för en småskalig förvärvsverksamhet*

En förutsättning för att det ska anses finnas ett särskilt skäl för dispens från strandskyddet i enlighet med den föreslagna bestämmelsen är att byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden *behövs* för en småskalig förvärvsverksamhet. Det innebär att den som ansöker om dispens har att visa att exempelvis en anläggning behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas på avsett sätt. En bedömning ska göras i det enskilda fallet, men som exempel kan nämnas att det kan röra sig om en fisketurismverksamhet som har behov av en brygga för förtöjning av båtar som används i verksamheten eller en förrådsbyggnad att förvara redskap i. Byggnader har typiskt sett en mer avhållande effekt för allmänheten än andra åtgärder. I de fall det rör sig om en byggnad är det därför viktigt att den utformas och placeras så att den har så liten avhållande effekt som möjligt.

Oaktat bedömningen av verksamhetens behov av en åtgärd, i enlighet med den föreslagna bestämmelsen, ska det vid dispensprövningen alltid tas hänsyn till enskilda intressen i enlighet med 7 kap. 25 § miljöbalken.

*Vad avses med en småskalig förvärvsverksamhet?*

Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Eftersom strandskyddets syften är långsiktiga är det angeläget att bevara de miljöer som strandskyddet avser att skydda. Vissa strandmiljöer har större betydelse för strandskyddets syften än andra. Kusten och skärgårdarna hör till exempel till de från strandskyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet. En åtgärd som utförs i ett strandområde med exempelvis höga naturvärden eller värden för friluftslivet, kan av naturliga skäl få en större negativ effekt på omgivningen än en åtgärd som

utförs i ett strandområde med lägre sådana värden. Detsamma gäller om en åtgärd utförs i ett område med enbart liten tillgång till allemansrättsligt tillgängliga strandområden.

Vid en prövning enligt den föreslagna bestämmelsen ska prövningsmyndigheten bedöma om det rör sig om en småskalig förvärvsverksamhet. Med uttrycket *småskalig* avses i detta sammanhang att den förvärvsverksamhet som bedrivs eller ska bedrivas på platsen påverkar strandskyddets båda syften i liten skala. Att verksamheten ska vara småskalig innebär att den ger upphov till endast små intrång inom strandskyddsområdet och därmed att det även handlar om byggnader eller anläggningar med liten påverkan på strandskyddets syften. Om verksamheten har en avhållande effekt på allmänhetens möjligheter att nyttja strandområdet måste denna avhållande effekt vara liten. Exempel på verksamheter som normalt drivs i sådan skala att de utgör småskaliga verksamheter i den betydelse som avses är gårdsbaserade naturturismverksamheter. Även verksamheter inom de gröna näringarna kan utgöra småskalig verksamhet, förutsatt att verksamheten påverkar strandskyddets båda syften i liten skala. En verksamhet som förutsätter större byggnader eller anläggningar, och som därigenom har en större omgivningspåverkan, är inte småskalig på det sätt som avses i bestämmelsen. Vidare är en verksamhet som påtagligt kan störa djurlivet – exempelvis uthyrning av vattenskotrar – inte småskalig i den betydelse som avses här.

Bedömningen av om en verksamhet är småskalig i detta sammanhang påverkas bland annat av om den bedrivs och åtgärder planeras i ett område med exempelvis höga naturvärden eller värden för friluftslivet eller om det rör sig om ett område med låga sådana värden. På samma sätt påverkas bedömningen av hur tillgången till allemansrättsligt tillgängliga strandområden ser ut i området och dess omgivning: ju större tillgången till allemansrättsligt tillgängliga strandområden är, desto större möjlighet att det finns ett särskilt skäl för dispens. När det handlar om en verksamhet inom naturturism bör noteras att möjligheten att bedriva verksamheten i ett område av värde för friluftslivet kan vara grundläggande för verksamhetens bedrivande. I bedömningen bör också beaktas om en planerad åtgärd är avsedd att såväl användas inom verksamheten som att vara tillgänglig för allmänheten. Samtidigt bör beaktas att en sådan verksamhet ofta är beroende av att det finns tillgång till obebyggda, attraktiva och allemansrättsligt tillgängliga strandnära områden.

Vi vill här illustrera hur ett områdes naturvärden eller värden för den allemansrättsliga tillgången till strandområden typiskt sett kan påverka bedömningen av om det rör sig om en småskalig verksamhet i detta sammanhang. Det ska göras en bedömning i det enskilda fallet, men exempelvis det förhållandet att ett område omfattas av ett annat skydd enligt 7 kap. miljöbalken, undantaget vattenskyddsområden och miljöskyddsområden, kan indikera att där finns så höga naturvärden att dispensgrunden inte går att tillämpa. Vidare bör beaktas att långa strandsträckor som är helt opåverkade av exploatering kan ha stora värden för såväl friluftslivet som djur- och växtlivet, framför allt i de fall det handlar om områden med begränsad tillgång till sådana strandområden. I de fallen bör det göras en bedömning av hur det ser ut i omgivningen: finns det exempelvis många sjöar som är helt opåverkade av exploatering eller finns det enbart få? Utredningen anser vidare att det är angeläget att prövningsmyndigheten beaktar att grunda, vågskyddade, mjukbottnar ofta har stor betydelse för till exempel fiskreproduktion. Även enstaka exploateringar kan i sådana områden innebära en negativ påverkan. Vidare kan det förhållandet att det område som en dispensansökan avser ligger inom ett område av riksintresse för naturvärden eller friluftslivet enligt 3 kap. eller 4 kap. miljöbalken indikera att där finns höga värden för friluftslivet eller djur- och växtlivet. Här ska dock beaktas att riksintresseområden vanligen är stora och att det ska göras en bedömning i det enskilda fallet. Den omständigheten att området ligger inom ett sådant riksintresseområde bör alltså vägas in i bedömningen av områdets skyddsvärde, men behöver inte innebära att det föreslagna särskilda skälet inte kan tillämpas.

Oaktat bedömningen av om det rör sig om en småskalig förvärvsverksamhet enligt den föreslagna bestämmelsen och om övriga rekvisit i bestämmelsen är uppfyllda ska det alltid ska göras en bedömning av dispensens förenlighet med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken.

*Vad avses med förvärvsverksamhet och att en sådan ska bedrivas varaktigt?*

I kapitel 6, som handlar om omsättningskravet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken, beskriver vi innebörden av att en verksamhet utgör en *förvärvsverksamhet*. Den innebörd som beskrivs där gäller även vid

tillämpning av förslaget till nytt särskilt skäl för dispens. I korthet avses att det ska röra sig om en näring som bedrivs med ett vinstsyfte – därigenom utesluts hobbyverksamhet. Vinstsyftet ska gälla den småskaliga förvärvsverksamhet som den planerade åtgärden behövs för – den föreslagna dispensgrunden är således till exempel inte tillämplig i de fall det rör sig om en icke vinstdrivande verksamhet som bedrivs i anslutning till en areell näring som omfattas av 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Skälet till att det föreslagna nya särskilda skälet för dispens enbart ska kunna tillämpas för förvärvsverksamheter är dels att skapa incitament för småföretagande på landsbygden, dels att förebygga att bestämmelsen används på ett icke avsett sätt i syfte att exempelvis uppföra byggnader eller anläggningar för privat bruk.

På ett likartat sätt föreslås det nya särskilda skälet för dispens enbart kunna tillämpas för förvärvsverksamheter som bedrivs eller avses att bedrivas *varaktigt*. Detta innebär bland annat att verksamheten ska vara avsedd att bedrivas även på lång sikt. Kravet på varaktighet bör kunna uppfyllas såväl när det handlar om verksamhet som bedrivs året runt som när det handlar om säsongsbetonad verksamhet. Det bör även kunna uppfyllas när det handlar om en nystartad förvärvsverksamhet. I det senare fallet kan prövningsmyndigheten exempelvis beakta om sökanden kan uppvisa en affärsplan eller ekonomisk kalkyl som visar på en avsikt att varaktigt bedriva verksamheten. Andra omständigheter kan exempelvis vara att specifika investeringar och inköp har gjorts.

*Vad avses med att verksamheten ska bedrivas på landsbygden?*

Förutsättningarna för att tillgodose strandskyddets syften varierar över landet. Utredningen bedömer att den föreslagna dispensgrunden bör kunna tillämpas i områden som har och förväntas ha god tillgång till allemansrättsligt tillgängliga strandskyddade områden. Här menas inte områden motsvarande det område som en tänkt dispens avser utan ett större område och den omgivande trakten. Syftet är att skapa möjligheter till långsiktig sysselsättning i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck på landsbygden. Dispensgrunden är således inte avsedd att kunna tillämpas i områden med en högre bebyggelsegrad eller ett högre bebyggelsetryck. Med bebyggelse avses såväl fritidshusbebyggelse som annan bebyggelse. Av

naturliga skäl innebär det sagda att dispensgrunden inte kommer att kunna tillämpas exempelvis i direkt anslutning till tätorter.

För att i det enskilda fallet avgöra om det rör sig om ett område som har och förväntas ha god tillgång till allemansrättsligt tillgängliga strandskyddade områden enligt ovan, bör prövningsmyndigheten utgå från bland annat kunskapsunderlag om lokala förhållanden avseende befintlig och förväntad exploatering av land- och vattenområden. Därutöver kan prövningsmyndigheten ta hjälp av exempelvis en kartering på nationell nivå som länsstyrelserna har tagit fram: rapporten *Exploatering av stränder 2013–2018 – Jämförande statistik på läns- och kommunnivå* med tillhörande kartberättelse och kartskikt. Här behöver dock påpekas att rapporten med tillhörande kartberättelse och kartskikt enbart bör användas som ett av flera underlag i det enskilda fallet. I rapporten påpekas bland annat att det är viktigt att inte dra för långtgående slutsatser av resultaten i rapporten utan att först titta på de mer detaljerade kartorna över exploatering i strandzonerna som finns tillgängliga via länsstyrelsernas webbGIS. Enligt Länsstyrelsen i Norrbottens län beräknas ett nytt underlag avseende åren 2013–2023 – i form av en rapport, ett kartunderlag och statistik för hela landets stränder – publiceras i början av 2024. Ett ytterligare underlag kan vara kapitlet Befolkningsutveckling och exploatering av stränderna i *Utredningen om översyn av strandskyddets betänkande*, SOU 2020:78 med tillhörande bilaga, till den del det utgör fakta-redovisning.

I detta sammanhang bör beaktas att vårt förslag till särskilt skäl för dispens inte avser exempelvis byggnader som är avsedda för bostadsändamål, vilka har en tydligt avhållande effekt för allmänheten. Med tanke på detta, och de krav på bland annat småskalighet och varaktighet som ställs upp i den nu föreslagna paragrafen, anser utredningen att dispensgrunden även ska kunna tillämpas i vissa skär-gårdsområden.

Även om de kumulativa rekvisiten i den föreslagna paragrafen är uppfyllda i det enskilda fallet kan en bedömning av förenligheten med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken göra att en dispens inte kan medges.

*Vad innebär att en byggnad med mera för sin funktion ska ha fördel av det strandnära läget?*

Rekvisitet att byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden för sin funktion ska ha fördel av det strandnära läget innebär att byggnadens eller anläggningens avsedda funktion eller användningen ska gynnas av det strandnära läget. Som exempel på situationer när det kan anses finnas en sådan fördel kan nämnas att en eldstad och ett vindskydd inom ramen för en gårdsbaserad naturturistverksamhet anläggs i ett strandnära läge eftersom vandringsstråk ofta går långs med sjökanter och vattendrag. Ett strandnära läge innebär då också att exempelvis kanotpaddlare eller skridskoåkare enklare kan nyttja anläggningarna. Även anläggningar med mera som för sin funktion måste finnas i ett strandnära läge omfattas av naturliga skäl av rekvisitet. Som en jämförelse kan nämnas att en lekplats vanligtvis inte kan sägas ha fördel av ett strandnära läge för sin funktion.

Innebörden av att samma funktionella fördel inte ska kunna uppnås utanför området är att lokaliseringen på en annan plats än den avsedda inte ska kunna ge samma fördel. Detta innebär att rekvisitet inte är uppfyllt om samma fördel kan uppnås utanför det strandskyddade området, eller inom en annan del av det strandskyddade området där åtgärden innebär en i jämförelse med det tänkta området mer begränsad påverkan på omgivningen. Hänsyn bör också tas till vad en alternativ lokalisering skulle innebära för verksamheten. Bedömningen måste göras i det enskilda fallet. Som exempel kan dock nämnas att en förrådsbyggnad eller en brygga som planeras för en fisketurismverksamhet typiskt sett skulle kunna anses medföra en större funktionell fördel om den anläggs i direkt närhet till en lämplig sjösättningsplats eller i närheten av boende för besökare.

*Tillsynsvägledning och vägledning till verksamhetsutövare*

Syftet med det föreslagna särskilda skälet för dispens från strandskyddet är att skapa nya förutsättningar för långsiktig sysselsättning på landsbygden. För att bestämmelsen ska få avsedd effekt är det viktigt att det finns kunskap om hur den ska tillämpas – risken är annars att det uppstår en rädsla för att tillämpa bestämmelsen eller att bestämmelsen i stället tillämpas på ett icke avsett sätt. En tydlig och ändamålsenlig tillsynsvägledning är en förutsättning för en effek-



tiv tillsyn. Det är även viktigt att det finns vägledning som riktas till berörda verksamhetsutövare. Naturvårdsverket bör därför ges i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter ta fram vägledning om hur den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas. Vägledningen ska framför allt rikta sig till prövnings- och tillsynsmyndigheter samt berörda verksamhetsutövare.

### *Möjlighet till villkorade dispenser och vikten av tillsyn*

För att säkerställa att en dispens nyttjas på avsett vis kan prövningsmyndigheten i enlighet med 16 kap. 12 § miljöbalken besluta om villkor för dispensen i det enskilda fallet. Ett dispensbeslut kan enligt samma paragraf även vara tidsbegränsat. Villkoren ger också en tydlig grund för rättelse om beslutet inte följs. I syfte att bland annat skapa goda förutsättningar för tillsyn och uppföljning är det viktigt att beslutet och villkoren är tydligt utformade. En väl fungerande tillsyn är en förutsättning för en rättssäker och enhetlig tillämpning av den föreslagna nya bestämmelsen.



## 6 Omsättningskravet bör delvis justeras

Vårt uppdrag angående omsättningskravet är att analysera hur det som nu uppfattas som ett omsättningskrav i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken kan tas bort eller justeras. I vår analys nedan kommer vi att gå igenom omsättningskravets innebörd och hur kravet hittills har tillämpats i vägledande rättsfall och i den juridiska litteraturen. I vår bedömning som följer därefter beaktar vi tidigare framförda synpunkter angående omsättningskravets justering, och kommer fram till slutsatsen att omsättningskravets första del – stadgandet att för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning – bör tas bort. Detta bör ske genom en lagändring av undantagsbestämmelsen som utgår från begreppet förvärvsverksamhet. Vidare bör varaktighetskravet, som gäller enligt vägledande rättsfall, framgå av undantagsbestämmelsen. Vi bedömer att omsättningskravets andra del – stadgandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen – bör finnas kvar.

### 6.1 Omsättningskravets innebörd

En av flera förutsättningar för att undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken ska kunna tillämpas är att byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln. Näringarna jordbruk, fiske, skogsbruk och renskötsel går i detta sammanhang ibland under den gemensamma benämningen areella näringar.<sup>1</sup> Undantagsbestämmelsen i miljöbalken tar

---

<sup>1</sup> Se bland annat Mark- och miljööverdomstolens rättsfall MÖD 2004:38 och MÖD 2009:13 samt Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* från 2015.

dock inte självklart sikte på själva näringarna utan på de naturresurser som tas i anspråk av näringarna.<sup>2</sup>

Av förarbetena till undantagsbestämmelsen framgår följande:

För att en bisyssla skall omfattas av undantaget i den första punkten skall näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Hobbyverksamhet omfattas därför inte.<sup>3</sup>

Dessa krav i fråga om inkomster från jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln som ställs för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen kallas gemensamt för omsättningskravet. Omsättningskravet tar sikte på de areella näringarna.

Det är den som hävdar att undantagsbestämmelsen går att tillämpa, och att åtgärden därför inte omfattas av krav på strandskyddsdispens, som ska visa dels vilken inriktning och omfattning näringsverksamheten har (huvudnäring eller bisyssla som i beaktansvärd mån bidrar till försörjningen),<sup>4</sup> dels att verksamheten är inriktad på en viss varaktighet.<sup>5</sup>

Redan när bestämmelser om strandskydd infördes i lagstiftningen 1950 beslutade riksdagen om en undantagsbestämmelse från strandskyddsförbuden för jordbrukets, fiskets och skogsskötselns behov.<sup>6</sup> Vi har inte funnit någon motsvarighet till omsättningskravet i förarbetena till de tidigare gällande undantagsbestämmelserna för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln.

Förarbetena till undantagsbestämmelsen i miljöbalken ger ingen vägledning i fråga om när en näring kan anses medföra ett tillskott av betydelse till en näringsidkarens försörjning för den som bedriver jordbruk, fiske, skogsbruk eller renskötsel som bisyssla.

---

<sup>2</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 31 (departementschefen) s. 446 f. och 461 f. (Lagrådet) gällande begreppet näring och utformningen av miljöbalken generellt och 3 kap. 4 § miljöbalken specifikt.

<sup>3</sup> SOU 1996:103 del 2 s. 101 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 87.

<sup>4</sup> Se bland annat rättsfallen MÖD 2003:61 och 2014:27.

<sup>5</sup> Se bland annat rättsfallen MÖD 2003:61 och 2009:13.

<sup>6</sup> Se mer om detta i kapitel 3.

## 6.2 Omsättningskravets tillämpning

### 6.2.1 Omsättningskravet i rättspraxis

Det finns några vägledande rättsfall (rättspraxis) från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) som gäller omsättningskravet och hur det ska tillämpas.

I rättsfallet MÖD 2003:61 handlade målet om föreläggande vid vite att avbryta byggnadsarbeten på ett förråd avsett för fiske. Miljööverdomstolen ansåg att länsstyrelsen hade haft fog för sitt föreläggande eftersom det inte hade visats att det fiske som fastighetsägaren hade bedrivit varit av sådan omfattning eller varaktighet att det kunde betecknas som en sådan bisyssla som omfattades av undantagsbestämmelsen, som då fanns i 7 kap. 17 § miljöbalken. Undantagsbestämmelsen gick därför inte att tillämpa. I fråga om intäkter från fisket åberopade den berörda fastighetsägaren inkomster från fiskförsäljning under två år, 2001 hade han fått in 16 185 kronor och 2002 fick han in 21 840 kronor. Miljööverdomstolen ansåg att de inkomster han hade kunnat visa var så begränsade att de vid en tillämpning av miljöbalken inte kunde ses som ett tillskott av betydelse för mannens försörjning. Tillsammans med bristen på varaktighet (endast inkomster från två år åberopades) medförde dessa omständigheter vidare att Miljööverdomstolen kom till slutsatsen att det fiske som fastighetsägaren hittills hade bedrivit inte hade visats vara av sådan omfattning eller varaktighet att det kunde betecknas som en bisyssla i den mening som avses i miljöbalken. När det gällde om bisysslan medförde ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning anförde domstolen följande:

Vid bedömning av bisysslans omfattning ligger det med Miljööverdomstolens synsätt nära till hands att hämta en viss ledning i Fiskeriverkets föreskrifter om yrkesfiskelicens (3 § Fiskeriverkets föreskrifter [FIFS 1995:23] om kontroll på fiskets område). En skillnad föreligger dock vid en jämförelse med kraven enligt miljöbalken såtillvida som Fiskeriverkets föreskrifter tar sikte på ett fiske, vars betydelse kan karakteriseras som ”väsentlig”. Kraven enligt miljöbalken får därmed i normalfallet anses vara lägre. De intäkter som RF har åberopat är dock så begränsade att de inte kan ses som något tillskott av betydelse vid en tillämpning av miljöbalken.

Miljööverdomstolen framhöll vidare i domen att utövaren måste kunna visa att verksamheten är inriktad på en viss varaktighet för att en byggnad ska kunna betraktas som behövlig för en näring. Ett så-

dant synsätt motiverades enligt domstolen också av att en byggnad typiskt sett innefattar ett förhållandevis långvarigt intrång i strandskyddet.

I MÖD 2009:13 behandlades frågan om strandskyddsdispens behövdes för sjöbod och brygga i fall där bland annat ostronskörd bedrevs. Miljööverdomstolen ansåg att ostronskörd kunde anses som areell näring, och att undantagsbestämmelsen i dåvarande 7 kap. 17 § miljöbalken därför var tillämplig för byggnader avsedda att användas i verksamheten. När det gällde ostronverksamhetens omfattning hade framkommit att mannen som sökt dispens hade anställning vid en kyrkogårdsförvaltning men bedrev ostronverksamhet på en ö om 5 hektar där han också höll utgångsfår och nötboskap samt odlade musslor. Enligt mannen som sökt dispensen uppgick intäkterna av ostronhanteringen till mellan 30 000 och 40 000 kronor per år, vilket utgjorde cirka 30 procent av vad gården gav, och omsättningen uppgick till cirka 80 000 kronor. Underinstansen, miljödomstolen, framhöll i sina domskäl att det på fastigheten bedrevs en blandad verksamhet – hållande av får och nötboskap, ostronfiske och musselodling – som kanske inte i varje enskild del kunde anses utgöra sådan jordbruks- eller fiskeverksamhet som uppfyllde miljöbalkens kriterier för undantag från strandskyddsbestämmelserna. Sett som en helhet – och med beaktande av att en blandad verksamhet kunde vara en förutsättning för en levande skärgård – gjorde domstolen dock den bedömningen att verksamheten mycket väl skulle kunna kategoriseras som areell näring för vilken undantagsreglerna var tillämpliga. Miljööverdomstolen framhöll i sin dom att de av sökanden lämnade uppgifterna om omfattningen av ostronverksamheten och om storleken av inkomsterna därav inte hade ifrågasatts. Domstolen bedömde att inkomsten fick anses utgöra ett tillskott av betydelse till hans försörjning, och att verksamheten hade sådan varaktighet och omfattning att den fick anses ingå i näringsverksamheten. Miljööverdomstolen bedömde att verksamheten var av tillräcklig omfattning för att undantagsbestämmelsen för areella näringar skulle gälla.

I MÖD 2014:27 handlade målet om ett föreläggande vid vite att ta bort två byggnader för får och förvaring av spannmål med mera inom strandskyddat område. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att det inte var visat i målet att byggnaderna behövdes för en sådan jordbruksverksamhet som avsågs i 7 kap. 16 § miljöbalken. Vid bedömningen av invändningen att byggnaderna var uppförda för

jordbrukets behov instämde Mark- och miljööverdomstolen i mark- och miljödomstolens bedömning. Mark- och miljödomstolen anförde som skäl för sin dom i denna del att det låg på sökanden att visa vilken inriktning och omfattning näringsverksamheten hade (huvudnäring eller bisyssla som i beaktansvärd mån bidrog till försörjningen), dess varaktighet, att byggnaden behövdes för verksamheten och att den behövde placeras inom det strandskyddade området, och hänvisade till rättsfallet MÖD 2003:61. Med beaktande av att det var sex år sedan får hade betat på fastigheten, att fastigheten tillsammans med en samtaxerad lantbruksfastighet vid prövningen hade en yta om 1,1 hektar och att det fanns osäkerhet kring verksamhetens omfattning och varaktighet, fann domstolen att det inte var visat i målet att byggnaderna behövdes för en sådan jordbruksverksamhet som avsågs i undantagsbestämmelsen.

I Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 3701-21 var fråga om en kanal och en bro behövdes för fisket, och därför omfattas av undantaget för de areella näringarna. Domstolen bedömde att det inte hade visats att fisket var av sådan omfattning att åtgärderna skulle omfattas av undantaget. När det gällde omsättningskravet gjorde domstolen följande bedömning.

KD har anfört att kanalen behövs för det fiske som bedrivs genom hans sons bolag ... till vilket han arrenderar ut fisket. Han menar också att försäljningen av fisk i Gläntan ska beaktas. Vidare har han anfört att kanalen är av nytta för den egna jakten på sjöfågel, försäljningen av fiskekort, konferens- och eventverksamheten samt jakt- och fisketurismen.

Av bestämmelsens ordalydelse följer att jakt inte omfattas av undantaget för de areella näringarna. Inte heller fisketurism omfattas (jfr prop. 2008/09:119 s. 43). Försäljningen av fisk i Gläntan är att anse som en sådan förädlingsverksamhet som inte är att betrakta som en areell näring i bestämmelsens mening (jfr MÖD 2009:13 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 87). Inte heller försäljningen av fiskekort kan anses vara en sådan verksamhet som avses med undantaget. Åtgärden ska vidare vara omedelbart avsedd för och behövlig för näringen (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 87). Att fisket ger indirekta vinster i andra delar av verksamheten som saknar direkt koppling till fisket, så som konferens- och eventverksamheten, medför därför inte att dessa verksamheter kan beaktas. Detsamma gäller frågan om arrende. Det är arrendatorn och inte upplåtaren av arrendet som bedriver den areella näringen som åtgärden ska vara behövlig för. Mot denna bakgrund är det enbart det egna fisket som bedrivs i ... som utgör en sådan näringsverksamhet som kan omfattas av undantaget.

I frågan om intäkter från det fiske som bedrevs i bolaget bedömde domstolen att sökanden inte hade visat att fisket hade en sådan omfattning att det medfört ett tillskott av betydelse till hans försörjning. I denna bedömning beaktade domstolen att sökanden hade lämnat in en samlad uppgift om inkomster från fiskeverksamheten och jakten, där han i fiskeverksamheten hade räknat in både försäljning av fiskekort samt eget fiske, dock inte specificerat om det enbart var fiske i bolaget som avsågs. Även sedan sökanden hade kompletterat sina uppgifter vad gällde intäkter bedömde domstolen att siffrorna som hade presenterats inte utvisade hur stor del av intäkterna som härrörde från bolaget, och att siffrorna som presenterats om fisket i bolaget enbart utgjorde en prognos om framtida fiske utan att det framgick vad prognosen baserades på.

## 6.2.2 Omsättningskravet i den juridiska litteraturen

Det finns tre lagkommentarer till undantagsbestämmelsen i rättsdatabasen Juno: Karnov, Lexino och Norstedts Juridik.

I Karnov och Lexinos lagkommentarer, som båda har samma författare i denna del, anges att den som vill åberopa undantaget måste tydliggöra att man bedriver den areella näringen som sin huvudsakliga försörjning:

Det förekommer ibland att personer som bedriver en areell näring på deltid, eller t.o.m. de som innehar en fastighet inom strandskyddat område och som är taxerad som jordbruksfastighet, automatiskt anser sig falla inom näringens undantag. Frågan har prövats och exemplifieras genom t.ex. Nacka TR Mark- och miljödomstolen i mål M 3972–13. Tingsrättens uppfattning delades av MÖD, efter överprövning. Det är den huvudsakliga sysselsättningen som ska vara avgörande, dvs. bedrivande av jordbruk måste vara den huvudsakliga näringen för åberopande av undantag från förbuden.<sup>7</sup>

Dessa två lagkommentarer ger inte en rättvisande bild av omsättningskravet så som det är formulerat i förarbetena till 7 kap. 16 § 1 miljöbalken eftersom lagkommentarerna kan läggas till grund för slutsatsen att en bisyssla, oavsett tillskott till näringsidkarens försörjning, inte kan omfattas av undantagsbestämmelsen. Rättsfallet som de två lagkommentarerna hänvisar till är vidare oriktigt återgivet. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom i mål

---

<sup>7</sup> Se Svenning, Miljöbalken (1998:808) 7 kap. 16 §, Lexino 2022-01-03 (JUNO).



nr M 3972-13, som meddelades 2014-01-13, är den dom som Mark- och miljööverdomstolen fastställde i mål MÖD 2014:27, och som återgivits ovan i avsnitt 6.2.1. I mark- och miljödomstolens bedömning i målet återges omsättningskravet på samma sätt som det är formulerat i förarbetena till undantagsbestämmelsen. Domstolen anger bland annat att om det görs gällande till exempel att en byggnad för fisket inte omfattas av kravet på dispens, ligger det på sökanden att visa vilken inriktning och omfattning näringsverksamheten har (huvudnärning eller bisyssla som i beaktansvärd mån bidrar till försörjningen), dess varaktighet, att byggnaden behövs för verksamheten och att den behöver placeras inom det strandskyddade området.

I den tredje lagkommentaren till undantagsbestämmelsen, Norstedts Juridiks lagkommentar, anges kortfattat att bisysslor lär omfattas av undantaget om de utgör ett tillskott av betydelse till försörjningen, inte bara en hobbyverksamhet.

Vi konstaterar att ingen av de tre lagkommentarerna sammanställer rättspraxis eller ger närmare vägledning angående hur omsättningskravet ska tillämpas. Det framstår vidare som att lagkommentarerna, i vart fall två av dem, ger uttryck för en inskränkning av undantagsbestämmelsens tillämpning vad gäller bisysslor vid jämförelse med förarbetena till 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Vid tolkning som utgår från rättskällemetoden av en lagbestämmelse anses förarbetsuttalanden ha större tyngd än uttalanden i lagkommentarer, och därför borde de två lagkommentarernas missvisande bild av omsättningskravet sakna relevans. Enligt oss finns det dock en risk för att lagkommentarernas formulering kan få betydelse för utgången i en fråga om undantagsbestämmelsen gäller vid handläggningen i exempelvis en kommun.

Strandskyddsdelegationen, som tillsattes 2013 med uppdrag att fungera som en arena för erfarenhetsutbyte och dialog i frågan om de strandskyddsregler som infördes åren 2009 och 2010, och att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats kring tillämpningen av reglerna, sammanställde 2015 broschyren *Areella näringar och strandskydd*. Broschyren är det enda material som samlar vägledningsmaterial och praxis i frågan om undantagsbestämmelsen och omsättningskravet. I broschyren anges följande när det gäller omsättningskravet:

### **Förutsättning 1: Den areella näringen ger ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning**

Den första förutsättningen för att undantaget från strandskyddsreglernas förbud ska gälla är att det är fråga om en areell näring. För den som helt försörjer sig på t.ex. renskötsel eller jordbruk är det tydligt att denna förutsättning uppfylls.

Många verksamheter har dock flera olika ben att stå på och den areella näringen kanske inte alltid är näringsidkarens huvudsyssla utan en bisyssla.

Bisysslor som ger ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning omfattas dock av undantaget. Är tillskottet bara marginellt betraktas det inte som en näring och omfattas därför inte av undantaget. Åtgärder för sådana verksamheter måste alltså ha dispens för att få utföras.

Det är dock inte helt lätt att alltid avgöra vad som är en bisyssla, som omfattas av undantaget, och vad som endast bedöms ge ett marginellt tillskott till personens försörjning.

---

För den som har ett skogsbruk som en bisyssla kan det vara svårt att utifrån den årliga avkastningen avgöra om denna bisyssla är en näringsverksamhet i strandskyddsreglernas mening, som då ska ge skogsägaren ett tillskott av betydelse till hans eller hennes försörjning. Skogsbruk bedrivs som bisyssla genererar sällan avkastning varje år, men när väl avkastningen sker kan den vara av stor betydelse för den enskilde näringsidkaren. Att inkomsten kan vara oregelbunden bör därför beaktas vid bedömning av just skogsbruk.

Kom ihåg att innan man går in på en bedömning av om en verksamhet eller bisyssla omfattas av undantaget, så ska man göra en prövning av om de åtgärder som ska vidtas överhuvudtaget är förbjudna enligt strandskyddsreglerna.

## **6.3 Finns det behov av att justera eller ta bort omsättningskravet?**

I denna del redovisar vi tidigare framförda synpunkter angående omsättningskravets justering och våra slutsatser i frågan.

### **6.3.1 Tidigare framförda synpunkter i frågan om omsättningskravets justering**

Den nu aktuella översynen av undantagsbestämmelsen i miljöbalken bygger på den bedömning som Utredningen om översyn av strandskyddet gjorde i betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differen-*

*tierat strandskydd*, SOU 2020:78.<sup>8</sup> Utredningen, vars uppdrag var att föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som medförde att strandskyddet i miljöbalken gjordes om i grunden, konstaterade vad gäller omsättningskravet att Lantbrukarnas riksförbund och Sveriges Fiskevattenägareförbund i utredningsarbetet hade efterlyst en närmare analys av kravet. Mot denna bakgrund bedömde utredningen att regeringen borde utreda om det finns behov av författningsändringar vad gäller undantaget för de areella näringarna. Beträffande omsättningskravet uttalade utredningen att en kartläggning och analys bör ske av om det ska ställas något krav på att verksamheten ska vara inkomstbringande.

I den proposition som följde på betänkandet, *En ökad differentiering av strandskyddet*, prop. 2021/22:168, konstaterades att merparten av remissinstanserna hade tillstyrkt förslaget om en utredning av behovet av författningsändringar vad gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken.<sup>9</sup> Ett antal remissinstanser menade att undantaget för de areella näringarna var otydligt och svårt att tillämpa. Ett flertal remissinstanser påpekade att omsättningskravet i de nu gällande bestämmelserna gör att möjligheterna till undantag är begränsade, och att det borde bli enklare att tillämpa undantaget för småskaliga verksamheter som ofta har en positiv påverkan på bland annat natur- och kulturmiljön och öppna landskap. Den dåvarande regeringen instämde mot denna bakgrund med utredningen och huvuddelen av remissinstanserna att det borde utredas vidare hur undantag från strandskyddet för de areella näringarna på ett mer ändamålsenligt sätt kunde genomföras i lagstiftningen. Man framhöll att en sådan analys borde omfatta en översyn av omsättningskravet, särskilt i förhållande till syftet med strandskyddet och berörda miljö kvalitetsmål.

### 6.3.2 Våra överväganden och förslag

Sammanfattningsvis bedömer vi i denna del att omsättningskravets första del – stadgandet att för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning – bör tas bort. Omsättningskravets andra

---

<sup>8</sup> SOU 2020:78 s. 211–216.

<sup>9</sup> Prop. 2021/22:168 s. 110 f.

del – stadgandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen – bör finnas kvar. I fråga om hur omsättningskravets första del bör tas bort föreslår vi en lagändring av undantagsbestämmelsen som utgår från begreppet förvärvsverksamhet. Vidare föreslår vi att varaktighetskravet, som redan uppställs i rättspraxis, genom en lagändring bör framgå av undantagsbestämmelsen. Slutligen bedömer vi att vårt förslag till lagändring i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken inte medför följdändringar i undantagsbestämmelsen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen, som gäller undantag från kravet på bygglov för ekonomibyggnad utanför detaljplanlagt område. Anledningen till detta är att undantagsbestämmelsen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen inte innehåller ett omsättningskrav.

Våra slutsatser redovisas i mer detalj nedan.

### Omsättningskravet bör justeras

**Bedömning:** Omsättningskravets första del – stadgandet att för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning – bör tas bort.

Omsättningskravet tillkom till undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken genom ett förarbetsuttalande inför miljöbalkens införande 1999, synbarligen i syfte att precisera vad som krävs för inkomster från den areella näringen för att den ska omfattas av undantagsbestämmelsen när näringen bedrivs som bisyssla, och att exkludera hobbyverksamhet.

Omsättningskravet består enligt förarbetsuttalandet av två meningar (vår numrering):

1. För att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning.
2. Hobbyverksamhet omfattas därför inte.

Det har inte framkommit för oss varför den första delen av omsättningskravet har föreskrivits på så sätt att näringen ska medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Till följd av att

den första delen av omsättningskravet anger att inkomsten från bisysslan ska relateras till inkomsten (i övrigt) framstår det för oss som att samma bisyssla inom en arell näring kan bedömas ge ett tillskott av betydelse för en näringsidkare med en lägre inkomst i övrigt, medan detta inte nödvändigtvis är fallet för en näringsidkare med en högre inkomst i övrigt. Intäkterna i övrigt för den som bedriver arell näring som bisyssla borde enligt oss inte ha någon relevans för bedömningen av frågan om jordbruk, fiske, skogsbruk eller renskötsel bedrivs i detta sammanhang, varpå omsättningskravet tycks olämpligt föreskrivet.

Omsättningskravets första del innehåller ett krav som generellt sett är högre ställt än vad som krävs för att exkludera hobbyverksamhet. Skatterättsligt kategoriseras en bisyssla antingen som en hobbyverksamhet eller som en näringsverksamhet (12 kap. 37 § inkomstskattelagen). Med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt (13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen). Med förvärvsverksamhet menas att syftet ska vara att verksamheten ska ge ett ekonomiskt utbyte, man talar ibland om ett vinstsyfte.<sup>10</sup> För att en verksamhet ska beskattas som näringsverksamhet, och inte som hobbyverksamhet, krävs att verksamheten utgör förvärvsverksamhet. Om en verksamhet genererar större intäkter än kostnader förutsätts som regel att ett vinstsyfte finns. Frågan om en verksamhet bedrivs med vinstsyfte eller inte ska avgöras utifrån en samlad bedömning i varje enskilt fall.<sup>11</sup> Det avgörande är inte om verksamheten går med vinst varje år utan om syftet är att verksamheten ska gå med vinst.<sup>12</sup> Den omständigheten att någon fortsätter att bedriva en verksamhet som går med underskott år efter år, kan dock vara en omständighet som tyder på att det saknas ett vinstsyfte.<sup>13</sup> Omsättningskravets nuvarande stadgande medför att det generellt sett krävs högre intäkter för den som bedriver en bisyssla inom jordbruk, fiske, skogsbruk eller renskötsel för att bisysslan ska betraktas som en näring och därför omfattas av undantagsbestämmelsen, än vad som gäller skatterättsligt för den som bedriver en bisyssla för att den ska betraktas som näringsverksamhet.

<sup>10</sup> Se Andersson med flera, Inkomstskattelagen (4 oktober 2023, JUNO), kommentaren till 13 kap. 1 §.

<sup>11</sup> Se Skatteverkets rättsliga vägledning *Vad räknas som näringsverksamhet?* (2023).

<sup>12</sup> Se Andersson med flera, Inkomstskattelagen (4 oktober 2023, JUNO), kommentaren till 13 kap. 1 §.

<sup>13</sup> Se Regeringsrättens rättsfall RÅ 1968 not. 509 och RÅ 2010 ref. 111.

Omsättningskravets första del är konstaterat svårt att tillämpa. Förarbetsuttalandet genom vilket omsättningskravet tillkom är kortfattat, och ger inte tillräcklig vägledning i fråga om hur omsättningskravet ska tolkas. Vi konstaterar att inte heller rättspraxis rörande undantagsbestämmelsen ger någon tillräcklig vägledning i form av generellt tillämpbara regler eller principer för att avgöra när en näring kan medföra ett tillskott av betydelse till en näringsidkares försörjning i övrigt. Att omsättningskravet är svårt att tillämpa är fallet även bland särskilt insatta jurister inom rättsområdet miljörätt, vilket bland annat undantagsbestämmelsens lagkommentarer talar för. Att omsättningskravet är svårt att tolka är särskilt allvarligt eftersom undantagsbestämmelsen bör kunna förstås av den enskilde näringsidkaren. Om lagstiftarens avsikt med omsättningskravet har varit att tillförsäkra sig om att undantagsbestämmelsen nyttjas av de som bedriver en produktiv yrkesmässig verksamhet inom de areella näringarna, och att exkludera hobbyverksamhet, borde omsättningskravets första del enligt oss lämpligen kunna tas bort.

Omsättningskravets formulering berör många inom de areella näringarna, däribland en övervägande majoritet av Sveriges jordbruksföretag och skogsägare:

I fråga om jordbruk kan en övervägande majoritet av Sveriges jordbruksföretag anses bedriva jordbruk som bisyssla vid tillämpning av undantagsbestämmelsen. Enligt Jordbruksverkets statistikrapport *Heltidsjordbruket i Sverige 2020* uppgick andelen deltidjordbruk av det totala antalet jordbruksföretag 2020 till 76 procent.<sup>14</sup> Det måste dock enligt oss antas att även en viss andel från kategorin heltidsjordbruk i Jordbruksverkets rapport kan bedömas bedriva jordbruk som bisyssla vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen. Av rapporten framgår att bland de som ägnade sig åt heltidsjordbruk, vilka utgjorde 24 procent av det totala antalet jordbruksföretag 2020, ägnade sig knappt 57 procent åt kombinationsverksamhet såsom exempelvis entreprenadarbete inom eller utanför jordbruket, turist-

<sup>14</sup> I rapporten definieras ett jordbruksföretag som ett företag som under en och samma driftsledning yrkesmässigt bedriver jordbruk, skötsel av lantbruksdjur och/eller trädgårdsodling. Statistiken baseras på uppgifter ur Lantbruksregistret (LBR) för 2020 som i sin tur är baserad på en totalundersökning som genomfördes 2020 samt information från register. För att ingå i LBR ska jordbruksföretagen uppfylla något av följande kriterier: brukade mer än 2,0 hektar åkermark, brukade sammanlagt minst 5,0 hektar jordbruksmark, bedrev trädgårdsodling omfattande minst 2 500 kvadratmeter frilandareal, bedrev trädgårdsodling omfattande minst 200 kvadratmeter växthusyta, innehade djurbesättning som omfattade minst 10 nötkreatur, eller minst 10 suggor, eller minst 50 grisar, eller minst 20 får och lamm, eller minst 1 000 fjäderfä (inklusive kycklingar).

verksamhet eller försäljning av gårdsprodukter.<sup>15</sup> Av de heltidsjordbruk som har kombinationsverksamhet är det 58 procent som håller på med entreprenadarbete inom jordbruket, 47 procent som håller på med annat entreprenadarbete och det tredje vanligaste är gårdsproduktion, 15 procent. Av statistiken går dock inte att utläsa hur tiden och omsättningen fördelas mellan jordbruksverksamheten och kombinationsverksamheten, varpå det inte går att utesluta att kombinationsverksamheten i vissa av dessa fall är den huvudsakliga sysselsättningen sett till tid och omfattning. Enligt oss är det därför inte självklart att de jordbruksföretag som i rapporten kategoriseras som ”heltidsjordbruk med kombinationsverksamhet utanför jordbruket” skulle betraktas ha jordbruk som huvudsaklig sysselsättning vid bedömningen av om undantagsbestämmelsen gick att tillämpa. Det måste därför enligt oss antas att även en viss andel från denna kategori heltidsjordbruk i Jordbruksverkets rapport kan bedömas bedriva jordbruk som bisyssla vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen. Vi har med beaktande av Jordbruksverkets statistik bedömt att en övervägande majoritet av Sveriges jordbruksföretag kan anses bedriva jordbruk som bisyssla vid tillämpning av undantagsbestämmelsen. När det gäller hur dessa jordbruk berörs av hur omsättningskravet utformas har vi fäst avseende vid att 25 procent av åkermarken och 36 procent av betesmarken brukas av deltidjordbrukare.<sup>16</sup> Med hänsyn taget till att även en viss andel av de heltidsjordbrukare som i Jordbruksverkets rapport kategoriseras som ”heltidsjordbrukare med kombinationsverksamhet utanför jordbruket” enligt oss sannolikt kan bedömas bedriva jordbruk som bisyssla vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen, konstaterar vi att en beaktansvärd del av den svenska jordbruksmarken brukas av sådana jordbrukare som borde vara berörda av omsättningskravets formulering.<sup>17</sup>

I fråga om fiske saknas statistik som utvisar andelen fiskare som kan anses bedriva fiske som bisyssla vid tillämpning av undantags-

---

<sup>15</sup> I rapporten definieras ett jordbruksföretag som heltidsjordbruk om det bedriver jordbruksverksamhet som kräver minst 1 600 standardtimmars arbete per år. I rapporten definieras kombinationsverksamhet som inkomstbringande verksamheter som inte är jordbruk, men där jordbruksföretagets resurser (mark, maskiner, byggnader etcetera) används.

<sup>16</sup> Se Jordbruksverkets statistikrapport *Heltidsjordbruket i Sverige 2020*.

<sup>17</sup> Vi har i denna bedömning beaktat att Jordbruksverkets definition av ett jordbruksföretag i rapporten inte till fullo utesluter jordbruksföretag som bedriver hobbyverksamhet, vilka inte borde vara berörda av omsättningskravets formulering.

bestämmelsen.<sup>18</sup> I rapporten *Fritidsfiske 2022* anges att ungefär 1,2 miljoner personer ägnade sig åt fritidsfiske minst en gång i svenska vatten under 2022.<sup>19</sup> Den sammanlagda fångsten som behölls uppskattades till 11 300 ton, och den totala fångsten som återutsattes uppskattades till 16 500 ton.<sup>20</sup> Det framgår inte av statistiken om fångsten i någon del härrör från fiskodlingar, kräftodlingar och musselodlingar, som inte omfattas av undantagsregeln.<sup>21</sup> Vi har, med beaktande av att fritidsfiske främst sker i rekreationssyfte och att endast fisk fångad i sötvatten enligt lag får säljas av fritidsfiskare, utgått från att de 1,2 miljoner personer som ägnade sig åt fritidsfiske 2022 i mycket liten grad kan anses bedriva fiske som bisyssla vid tillämpning av undantagsbestämmelsen till följd av avsaknaden av intäkter. Det framstår dock som att den mycket begränsade grupp som har personlig fiskelicens för att fiska och sälja sin fångst,<sup>22</sup> eller de som har och använder enskild fiskerätt och därför inte behöver personlig fiskelicens för att fiska och sälja sin fångst, kan anses bedriva fiske som bisyssla vid tillämpning av undantagsbestämmelsen och alltså borde vara berörda av omsättningskravets formulering.

I fråga om skogsbruk saknas statistik som utvisar andelen skogsägare som kan anses bedriva skogsbruk som bisyssla vid tillämpning av undantagsbestämmelsen.<sup>23</sup> Det fanns 313 084 fysiska personer som 2020 ägde skogsmark i Sverige, varav nästan 91 000 var över 70 år

---

<sup>18</sup> Jordbruksverket för statistik när det gäller vattenbruk, som innefattar produktion av djur och växter i vatten såsom exempelvis fiskodling och musselodling, dock inte fiske. Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har ansvaret för statistikinsamling som rapporteras till EU, vilken inkluderar yrkesfiske i hav. I en enkät från 2020 avseende inkomstkällor, ställd till yrkesfiskare i havet, angav 74,8 procent att yrkesfisket var dess huvudsakliga inkomstkälla. HaV för vidare tillsammans med Statistiska centralbyrån statistik i fråga om fritidsfiske och ger ut statistikrapporten *Fritidsfiske*. Vi har bedömt att tillgänglig statistik inte ger tillräckligt underlag för någon slutsats i frågan.

<sup>19</sup> Med fritidsfiske avses i statistikrapporten allt fiske som inte sker med stöd av tilldelad rätt att fiska i särskild omfattning: yrkesfiskelicens eller personlig fiskelicens.

<sup>20</sup> I rapporten *Fritidsfiske 2022* definieras fritidsfiske som allt fiske som inte sker med stöd av fiskelicens för havsfiske eller personlig fiskelicens för insjöfiske.

<sup>21</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 87 och rättsfallet MÖD 2009:13.

<sup>22</sup> Enligt HaV finns det totalt 157 personliga fiskelicenser för fiskare som fiskar i sötvattensområden eller i havet utan båt. Det saknas dock underlag som utvisar om fisket som bedrivs med stöd av licenserna är huvudsaklig sysselsättning eller bisyssla.

<sup>23</sup> Skogsstyrelsen för statistik över antal personer som har en deklarerad inkomst från skogsbruk. Statistiken inkluderar dock även exempelvis de som är löntagare hos en skogsbruksentreprenör utan att själva äga skog. Av statistiken kan utläsas inkomstgränser, vilka möjligen skulle kunna indikera vilka som bedriver skogsbruk som bisyssla. Vi har dock bedömt säkerheten i denna slutsats som alltför liten, särskilt med beaktande av att de som bedriver skogsbruk, till skillnad från övriga areella näringsidkare, inte deklarerar sin inkomst årligen. Som en jämförelse hade cirka 47 000 personer deklarerat en positiv inkomst från skogsbruk 2020. Vi har dock beaktat att det kan gå många år mellan avverkningarna och att åren däremellan främst borde medföra kostnader.



gamla.<sup>24</sup> Vi har, med ledning av statistik avseende areal produktiv skogsmark per innehav, utgått från att en övervägande majoritet av de fysiska personer som 2020 ägde skogsmark i Sverige har en annan anställning eller huvudsaklig sysselsättning än skogsbruk och därför kan anses bedriva skogsbruk som bisyssla vid tillämpning av undantagsbestämmelsen.<sup>25</sup> I fråga om hur skogsägarna berörs av hur omsättningskravet utformas har vi fäst avseende vid att enskilda ägare (fysiska personer, dödsbon och enkla bolag som inte är handelsbolag) äger cirka 48 procent av arealen deklarerad produktiv skogsmark.<sup>26</sup> Vi har inte i rättsfall eller vid kontakt med våra experter på området funnit några specifika exempel som belyser svårigheter inom skogsbruket kopplade till omsättningskravet, utöver Strandskyddsdelegationens allmänna beskrivningar av svårigheter att få beaktat oregelbundna inkomster inom ramen för omsättningskravet. Det framstår som att skogsbruksätgärder, i de fall de är förbjudna att vidta inom strandskyddat område enligt 7 kap. 15 § miljöbalken, sällan möter något hinder av omsättningskravets formulering.

I fråga om rennäringen har vi beaktat Strandskyddsdelegationens slutsats att renskötsel i princip inte sker på hobbynivå eftersom det inte är möjligt att ha renskötsel och ett annat heltidsjobb, varpå rennäringen inte framstår som särskilt berörd av omsättningskravets formulering.<sup>27</sup>

Vi kommer till slutsatsen att de som kan anses bedriva areell näring som bisyssla vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen, däribland en övervägande majoritet av Sveriges jordbruksföretag och av Sveriges skogsägare, brukar en beaktansvärd del av den svenska jordbruksmarken och den produktiva skogsmarken, och står för en oundgänglig produktion av betydelse främst från jordbrukssynpunkt och för skogsnäringen. Då största delen av dessa företag och ägare inte torde bedriva hobbyverksamhet utan vinstsyfte berörs de av omsättningskravets stadgande. Omsättningskravets första del – stadgandet

---

<sup>24</sup> Se Skogsstyrelsens statistiska meddelande *Fastighets- och ägarstruktur i skogsbruk 2020*.

<sup>25</sup> Vi har uppskattat att ett innehav av 200 hektar skogsmark eller mer motsvarar en heltidstjänst inom skogsbruket, men sannolikt krävs ett större innehav än så. Av Skogsstyrelsens statistiska meddelande *Fastighets- och ägarstruktur i skogsbruk 2020*, figur 5, framgår att 304 941 fysiska personer 2020 hade ett mindre innehav än 200 hektar produktiv skogsmark, vilket motsvarar cirka 97 procent av de fysiska personer som ägde skogsmark i Sverige 2020.

<sup>26</sup> Se Skogsstyrelsens statistiska meddelande *Fastighets- och ägarstruktur i skogsbruk 2020*. Vi har beaktat att det bland dessa skogsägare kan finnas en viss svåridentifierbar andel som skulle kunna anses bedriva skogsbruk som hobbyverksamhet utan vinstsyfte vid tillämpning av undantaget, vilka alltså inte borde vara berörda av omsättningskravets formulering.

<sup>27</sup> SOU 2015:108 s. 208.

att för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning – är konstaterat svårt att tillämpa och onödigt högst ställt i jämförelse med vad som gäller skatterättsligt för den som bedriver en bisyssla för att den ska betraktas som näringsverksamhet. Det framstår därför enligt oss som angeläget och av stor vikt att ta bort omsättningskravets första del för att inte motverka Sveriges produktion av livsmedel eller produktion av betydelse för skogsnäringen.

### Omsättningskravet bör inte helt tas bort

**Bedömning:** Omsättningskravets andra del – stadgandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen – bör finnas kvar.

I fråga om omsättningskravet helt kan tas bort från undantagsbestämmelsen finner vi att fördelarna inte överväger nackdelarna med detta. Omsättningskravets andra del – stadgandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen – bör finnas kvar.

Trots att omsättningskravet infördes först när miljöbalken började att gälla 1999 är upprätthållandet av ett visst krav på omsättning från den areella näringen en möjlighet för lagstiftaren att tillförsäkra sig om att undantagsbestämmelsen endast nyttjas av de som bedriver en produktiv yrkesmässig verksamhet inom de areella näringarna. Detta bör lämpligen ske genom att även framöver exkludera hobbyverksamhet från undantagsbestämmelsen.

Det finns i dagsläget inte någon definition av jordbruk, skogsbruk, fiske eller renskötsel kopplad till strandskyddsbestämmelserna i sjunde kapitlet miljöbalken. Det framgår inte heller av miljöbalken att en fastighet måste vara taxerad som lantbruksfastighet för att den verksamheten som bedrivs på fastigheten ska kunna ses som jordbruk, skogsbruk eller annan liknande areell näring. Vi bedömer mot denna bakgrund att ett absolut borttagande av krav på omsättning från undantagsbestämmelsen skulle riskera att utvidga bestämmelsens tillämpning betydligt, med risk för skada på de syften som strandskyddet ska skydda: att långsiktigt trygga förutsättningarna för allmångsrettlig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

I 3 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken finns bestämmelser som skyddar brukningsvärd jordbruksmark om produktionen har en viss betydelse från jordbrukssynpunkt eller regionalpolitisk synpunkt,<sup>28</sup> skogsmark om den är av betydelse för skogsnäringen och mark- och vattenområden under förutsättning att de har betydelse för bland annat rennäringen eller yrkesfisket.

Om omsättningskravet i sin helhet togs bort från undantagsbestämmelsen skulle bestämmelsens tillämpning riskera att utvidgas i strid med lagstiftarens intentioner när miljöbalken infördes, exempelvis till alla innehavare av en lantbruksenhet, oavsett fastighetens produktionsförmåga eller om där bedrivs något egentligt brukande av marken eller vattnet som resurs, eftersom själva innehavet av en näringsfastighet såsom lantbruksenheter skatterättsligt alltid räknas som näringsverksamhet (13 kap. 1 § tredje stycket inkomstskattelagen). Undantagsbestämmelsen skulle vidare riskera att utvidgas även till den som anser sig bedriva jordbruk, skogsbruk, fiske eller renskötsel på privatbostadsfastighet, eller den som vill ta tillfället i akt att bebygga sin strandnära fastighet utan föregående dispensprövning. Eftersom undantagsbestämmelsen är avsedd att tolkas och tillämpas av den enskilde kommer byggnationens förenlighet med undantagsbestämmelsen upp till prövning först om den enskilde inger en ansökan om dispens och däri åberopar att undantagsbestämmelsen går att tillämpa, eller om tillsynsmyndigheten uppdagar en byggnation som uppförts under åberopande av undantagsbestämmelsen och bedömer att den avviker från lagstiftningen. Det går inte att bortse från risken för att undantagsbestämmelsen utan tillhörande krav på omsättning i högre grad än vad som förekommer i dag skulle kunna utnyttjas för olovliga byggnationer.<sup>29</sup> Om en olovlig byggnation upptäcks kan visserligen ett rättelseföreläggande om rivning av den olovliga åtgärden meddelas eftersom miljöbalken, till skillnad från exempelvis plan- och bygglagen, saknar bestämmelser om preskription. Rättspraxis talar dock för att det kan vara oskäligt

---

<sup>28</sup> Se rättsfallet MÖD 2022:23.

<sup>29</sup> Till följd av att undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken är utformad som ett undantag från förbudet inom strandskydd så kan prövning av om undantagsbestämmelsen går att tillämpa normalt inte göras i kommun, länsstyrelse eller domstol. Statistik i fråga om hur undantaget tillämpas finns därför inte tillgänglig. Frågan om undantagsbestämmelsen går att tillämpa kan dock komma upp till prövning genom en invändning från part vid kommunens, länsstyrelsens eller domstolens prövning av exempelvis en ansökan om dispens från strandskyddet eller ett föreläggande om att avlägsna byggnation inom strandskyddat område. Statistik i fråga om utfallet vad gäller sådana invändningar finns inte heller.

att förelägga en ny ägare om rivning av den olovliga anläggningen efter att en viss tid har förflutit.<sup>30</sup> Sådana olovliga byggnationer urholkar strandskyddets syften utan någon betydelse för jordbrukssynpunkt eller regionalpolitisk synpunkt, skogsnäringen, rennäringen eller yrkesfisket.

Det har inte framkommit vare sig vid expertgruppsmöten eller vid våra undersökningar att ett upphävande av omsättningskravets andra del – stadgandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen – i påtaglig omfattning skulle bidra till produktion av betydelse för de areella näringarna. Av denna anledning har vi inte funnit anledning att föreslå att omsättningskravet tas bort. Den del av omsättningskravet som stadgar att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen bör därför finnas kvar.

#### *Frågan om bete som hobbyverksamhet*

**Bedömning:** Åtgärder för bete som bedrivs enbart som hobbyverksamhet kan beviljas dispens men bör inte heller framöver omfattas av undantagsbestämmelsen.

Till utredningen har frågan lyfts om bete som bedrivs som hobbyverksamhet har sådana fördelar att det bör omfattas av undantagsbestämmelsen, och därför utgöra ett undantag till vår bedömning om att hobbyverksamhet inte heller framöver bör omfattas av undantagsbestämmelsen.

Som en bakgrund kan framhållas att flera remissinstanser som yttrat sig över betänkandet SOU 2020:78 framhåvt att det borde bli enklare att tillämpa undantagsbestämmelsen för småskaliga verksamheter eftersom de ofta har en positiv påverkan på bland annat miljön, öppna landskap, kulturmiljön och friluftsliv. Flera av våra experter i utredningen har anslutit sig till denne bedömning och framhåvt att all areell verksamhet är av stort värde för att bibehålla våra biologiska och naturgeografiska resurser på land och i vatten, och detta obero-

<sup>30</sup> I fråga om preskription, se rättsfallet MÖD 2014:27. I fråga om återställande, se rättsfallen MÖD 2017:16 I och II. MÖD 2017:16 I och II rörde vitesföreläggande om borttagande av brygga med mera. Domstolen bedömde det oskäligt att förelägga ny fastighetsägare att riva olovlig åtgärd inom strandskydd i fall där det stått klart att det hade varit möjligt att förelägga tidigare ägare till fastigheten att riva den olovliga åtgärden, det inte hade framkommit något som tydde på att överlåtelsen av fastigheten skett i syfte att kringgå strandskyddet eller att fastighetsägaren haft anledning att misstänka att strandskyddsdispens sänkades.

ende av om verksamheten bedrivs som näring eller hobby. I detta sammanhang har diskussioner förts om främst sådant bete som utgör hobbyverksamhet och dess vikt för både djurbestand och naturvärden. Dessa experter i utredningen har förordat att även bete som bedrivs som hobbyverksamhet ska omfattas av undantagsbestämmelsen, alternativt av dispensgrunderna i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken.

Vi konstaterar inledningsvis att de diskussioner som fördes om småskalig verksamhet i betänkandet SOU 2020:78 resulterade i en definition i den därpå följande propositionen, prop. 2021/22:168, där det angavs att med småskalig verksamhet avses *”att den verksamhet som bedrivs eller ska bedrivas på platsen påverkar strandskyddets båda syften i liten skala. Rekviritet småskalig syftar alltså inte på storleken på verksamhetens ekonomiska omsättning eller på verksamhetens ägarstruktur.”*<sup>31</sup> Frågan om undantagsbestämmelsen bör utvidgas för att omfatta småskalig verksamhet enligt definitionen ovan avhandlas i kapitel 5 i vår utredning. Frågan i denna del är därför enbart om bete som bedrivs som hobbyverksamhet har sådana fördelar att det bör omfattas av undantagsbestämmelsen, och därför utgöra ett undantag till vår bedömning om att hobbyverksamhet inte heller framöver bör omfattas av undantagsbestämmelsen.

I fråga om vikten av bete instämmer vi i livsmedelsstrategins konstaterande att betande djur är avgörande för hävden av naturbetesmarker. Vi har därför tagit förslaget till oss och utrett om det finns skäl för att göra avkall på omsättningskrav för bete som bedrivs som hobbyverksamhet. Vi har i denna del beaktat Jordbruksverkets statistikrapport *Långa tidsserier – Basstatistik om jordbruket åren 1866–2020* där det framgår att arealen betes- och ängsmark har minskat från uppskattade 1,9 miljoner hektar 1865 till 1,2 miljon hektar vid Lantbruksräkningen 1927. År 2020 var arealen 464 000 hektar. Det är en minskning med över 80 procent. Några bidragande orsaker till detta som konstateras i rapporten är ett minskat antal lantbruksdjur, att åkerarealen i ökad utsträckning används till annat såsom foderproduktion och att hektarskördarna av vall på åkermark ökat. Mellan 2005 och 2022 minskade betesmarksarealen med 10 procent, vilket motsvarar 49 700 hektar.

---

<sup>31</sup> Prop. 2021/22:168 s. 137.

Vi konstaterar att åtgärder för att anordna bete, såsom stängsling inom strandskydd, kan omfattas av den nu gällande undantagsbestämmelsen i de fall där undantagsbestämmelsen går att tillämpa. Så är fallet när betet och djurhållningen bedrivs som huvudsaklig sysselsättning, men även i de fall där betet och djurhållningen bedrivs som bisyssla om denna verksamhet ensam, eller tillsammans med annan blandad verksamhet inom de areella näringarna, uppfyller omsättningskravet.

Vi konstaterar vidare att åtgärder som betingas av naturvårdsintressen, såsom exempelvis bete, redan i dag omfattas av en av de dispensgrunder som räknas upp i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken. 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken anger att man som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet får beakta om det område som dispensen avser behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.

I förarbetena till bestämmelsen anges att åtgärder som betingas av naturvårdsintressen kan omfattas av dispensgrunden:<sup>32</sup>

En annan omständighet avser situationer då det område som undantaget från strandskydd avser behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. I vissa situationer kan det vara rimligt att ge företräde åt ett sådant intresse även om strandskyddsintresset kan skadas mer än obetydligt. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället. Det kan exempelvis vara fråga om att genomföra olika typer av infrastrukturprojekt, åtgärder som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, åtgärder för handikappade eller åtgärder som betingas av naturvårdsintressen, andra miljöintressen eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. En förutsättning är att det kan visas att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset. Avvägning mot områdets skyddsvärden kan i vissa fall innebära att det saknas förutsättningar för ett undantag trots att de angivna skälen finns.

Mark- och miljööverdomstolen har i ett refererat rättsfall, MÖD 2016:10, i mål angående strandskyddsdispens för gårdsgård, tillåtit uppförande av en cirka 90×40 meter stor gårdsgård för fårbeta i natur- och kulturvårdande syfte med stöd av dispensgrunden i 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken. Domstolen konstaterade i domen att utredningen i målet inte gav stöd för att lokalhyresgästen eller kommunen

---

<sup>32</sup> Prop. 2008/09:119 s. 67.

bedrev skogs- eller jordbruk som näringsverksamhet. Gärdsgården var därför inte undantagen från kravet på strandskyddsdispens. I domskälen beaktade domstolen att syftet med gårdsgården var att tillgodose allmänna intressen som naturvård och vård av kulturhistoriska miljöer på den tilltänkta platsen. Domstolen beaktade vidare att hägnets storlek anpassats till att det råder strandskydd på platsen och att gårdsgården utformats med stättor placerade för att underlätta för allmänheten att beträda området.

Vi har mot bakgrund av förarbetsuttalandet och rättsfallet bedömt att dispensgrunden i 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken kan täcka det allmänna intresset att hålla naturbetesmarker öppna genom bete på hobbynivå, och andra lovvärda åtgärder som betingas av naturvårdsintressen. Vår expert från Naturvårdsverket, vilken myndighet ansvarar för vägledning om strandskyddsreglerna, har instämt i vår bedömning. Vi konstaterar dock att rättsfallet, bete eller andra exempel på naturvårdande insatser inte särskilt omnämns i Naturvårdsverkets vägledning vid tillämpningen av det särskilda skälet i 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken.<sup>33</sup> Handboken är avsedd som en vägledning för länsstyrelser och kommuners arbete med strandskydd, uppdateras alltjämt med anledning av ny lagstiftning, och nyttjas enligt vad vi förstår frekvent av kommuner vid arbetet med strandskydd. Det framstår som värdefullt att vägledningen uppdateras i denna del för fullt genomslag av denna praxis vid dispensprövningen.

Vi har inte funnit underlag för slutsatsen att bete som bedrivs enbart som hobbyverksamhet som regel bidrar till produktion av viss betydelse från jordbrukssynpunkt på så sätt att även sådant bete bör omfattas av undantagsbestämmelsen. I Jordbruksverkets vägledning *Bra bete på ekologiska mjölkgårdar* framgår exempelvis att brist på areal ofta gör det svårt att kunna utnyttja betet optimalt.<sup>34</sup> Jordbruksverkets expert i utredningen har på uppdrag av oss besvarat frågan om det är av stor vikt för Sveriges livsmedelsproduktion med bete på hobbynivå. Jordbruksverkets expert har då bedömt att djurproduktion som baseras på beten av mindre ekonomisk omfattning kan ha flera värden men dragit slutsatsen att dess betydelse för landets totala livsmedelsproduktion är mycket liten.

---

<sup>33</sup> Naturvårdsverket, *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning* (handbok 2009:4, utgåva 2).

<sup>34</sup> Jordbruksverket, *Jordbruksinformation*, JO10:10.

Om lagstiftaren framöver skulle finna anledning att ompröva vårt ställningstagande i syfte att gynna bete som bedrivs enbart som hobbyverksamhet kan framhållas att stängsel till bete endast i mindre grad borde motverka strandskyddets syften till följd av möjligheten till stängselgenombrott (26 kap. 11 § miljöbalken).

### Vårt förslag till justering av omsättningskravet

**Förslag:** Omsättningskravets första del bör tas bort genom en lagändring av undantagsbestämmelsen som utgår från begreppet förvärvsverksamhet. Vidare bör varaktighetskravet, som redan uppställs i rättspraxis, framgå av undantagsbestämmelsen.

Vi föreslår att justeringen av omsättningskravet sker genom en lagändring av undantagsbestämmelsen. Genom lagändringen bör endast omsättningskravets andra del – stadgandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen – finnas kvar. Vi föreslår att lagändringen genomförs på så sätt att det görs ett tillägg till undantagsbestämmelsen där det föreskrivs att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen om näringen utgör förvärvsverksamhet. Uttrycket förvärvsverksamhet används i den skatterättsliga definitionen av näringsverksamhet i syfte att avgränsa mot hobbyverksamhet (13 kap. 1 § första stycket och 12 kap. 37 § inkomstskattelagen). Tillägget av uttrycket förvärvsverksamhet till undantagsbestämmelsen är ägnat att exkludera hobbyverksamhet från undantagsbestämmelsen. För den som helt försörjer sig på till exempel renkötsel eller jordbruk, och därför bedriver arell näring som huvudsaklig sysselsättning, gäller fortfarande inget omsättningskrav.

Uttrycket huvudsaklig sysselsättning i undantagsbestämmelsen är synonymt med det i praxis förekommande uttrycket huvudnäring, och ingen ändring är åsyftad.<sup>35</sup>

Med uttrycket förvärvsverksamhet i undantagsbestämmelsen menas, likt uttrycket förvärvsverksamhet i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen, att syftet ska vara att verksamheten/näringen ska ge ett ekonomiskt utbyte, ett vinstsyfte. Om en näring genererar större intäkter än kostnader förutsätts som regel att ett vinstsyfte finns.

---

<sup>35</sup> Se bland annat rättsfallen MÖD 2003:61 och 2014:27.



Vid bedömningen av om det är fråga om förvärvsverksamhet enligt 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen för en påbörjad verksamhet beaktas de skattepliktiga intäkterna från verksamheten minskat med verksamhetens avdragsgilla kostnader. Sådana avdragsgilla kostnader kan exempelvis vara avlönad personal i enskild näringsverksamhet, dock inte enskild näringsidkares eget arbete, makas arbete eller barn under 16 år som deltar i verksamheten (60 kap. 2 och 3 §§ inkomstskattelagen).

Vid bedömning av om en bisyssla utgör förvärvsverksamhet enligt undantagsbestämmelsen gäller alltså att det är den som hävdar att undantagsbestämmelsen går att tillämpa, och att åtgärden alltså inte omfattas av krav på strandskyddsdispens, som ska visa vilken inriktning och omfattning näringsverksamheten har (huvudnäring eller bisyssla).<sup>36</sup> Frågan om en näring bedrivs som förvärvsverksamhet eller inte vid tillämpning av undantagsbestämmelsen ska avgöras utifrån en samlad bedömning i varje enskilt fall. Förvärvsverksamhet innebär inte krav på att vinst ska uppkomma första året om man till exempel måste göra stora investeringar, men man ska kunna visa att verksamheten kan beräknas ge ett ekonomiskt överskott på sikt, det vill säga att syftet är att verksamheten ska gå med vinst. Prövningen ska ske utifrån en objektiv bedömning. Vid prövningen av om det är fråga om förvärvsverksamhet kan det bli aktuellt att beakta längre perioder. Att en verksamhet drivs vidare trots att den gått med underskott under en följd av år kan vara en omständighet som tyder på att ett objektivi vinstsyfte saknas.

Det framstår av omsättningskravets nuvarande formulering för oss som att man vid bedömningen av om omsättningskravets första led är uppfyllt, det vill säga om näringen medför ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning, kan beakta de samlade intäkterna för den som bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna under förutsättning att intäkterna i sig härrör från en verksamhet som omfattas av undantaget.<sup>37</sup> Detta bör även vara fallet

<sup>36</sup> Se bland annat rättsfallen MÖD 2003:61 och 2014:27.

<sup>37</sup> Se Strandskyddsdelegationens uttalanden i SOU 2015:108 s. 208 i fråga om renskötares inkomst även från annat håll och Mark- och miljööverdomstolens resonemang i mål nr M 3701-21. Visst stöd ger även underinstansens ställningstagande i mål MÖD 2009:1. Mark- och miljööverdomstolen bedömde dock att inkomsten från ostronverksamheten i sig fick anses utgöra ett tillskott av betydelse till ostronodlarens försörjning och att verksamheten hade sådan varaktighet och omfattning att den får anses ingå i näringsverksamheten. Mark- och miljööverdomstolen tog därför inte ställning till underinstansens bedömning i fråga om den blandade verksamheten.

vid den lagändring av undantagsbestämmelsen som vi nu föreslår. Om de samlade intäkterna från verksamheter som i sig utgör en areell näring genererar större intäkter än kostnader förutsätts som regel att fråga är om förvärvsverksamhet och att ett vinstsyfte finns. Areell näring som bedrivs på flera fastigheter räknas normalt som en enda näringsverksamhet (14 kap. 10 och 12 §§ inkomstskattelagen), varpå det normalt inte finns anledning att bedöma om fråga är om förvärvsverksamhet för varje ingående fastighet där areell näring bedrivs.

Även en nystartad verksamhet kan utgöra förvärvsverksamhet enligt 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen. Likaså bör vara fallet med uttrycket förvärvsverksamhet i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Vid bedömningen av om en bisyssla inom de areella näringarna utgör hobbyverksamhet, som inte omfattas av undantagsbestämmelsen, eller näringsverksamhet, som omfattas av undantagsbestämmelsen, ska en helhetsbedömning göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid en sådan bedömning kan exempelvis beaktas om man kan uppvisa en affärsplan eller ekonomisk kalkyl som visar på en avsikt att varaktigt bedriva verksamhet. Andra omständigheter kan vara att verksamhetsspecifika tillstånd finns, att det finns fastigheter för ändamålet eller att specifika investeringar och inköp har gjorts.<sup>38</sup>

Uttrycket förvärvsverksamhet förutsätter inte att ägd mark brukas. Förvärvsverksamhet kan även bedrivas på annans mark (exempelvis på arrenderad mark), vilket är fallet för många verksamma inom de areella näringarna.

Innebörden av att uttrycket förvärvsverksamhet införs i undantagsbestämmelsen är att delar av det kritiserade omsättningskravet (föreskriften att för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning) ersätts med det krav på förvärvsverksamhet som gäller för all näringsverksamhet. Kravet på förvärvsverksamhet, som innebär att näringen ska ge ett ekonomiskt utbyte eller ha ett vinstsyfte, borde generellt sett vara lägre ställt än dagens stadgande, som anger att näringen ska medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Lindringen av omsättningskravet för den som bedriver areell näring som bisyssla är motiverad för att inte motverka Sveriges produktion av livsmedel eller produktion av betydelse för skogsnäringen. Hobbyverksamhet kommer till följd av kravet på förvärvs-

<sup>38</sup> Jfr Skatteverkets rättsliga vägledning *Avgränsning av inkomstslaget näringsverksamhet* (2023).

verksamhet även framöver att exkluderas från undantagsbestämmelsens tillämpningsområde, och till följd av den föreslagna lagändringen är bisysslans intäkter inte längre relativa näringsidkarens försörjning i övrigt. Uttrycket förvärvsverksamhet är väl anpassat för nystartad verksamhet inom de areella näringarna eftersom det är tillräckligt att syftet ska vara att verksamheten/näringen ska ge ett ekonomiskt utbyte, ett vinstsyfte. Att omsättningskravet moderniseras på detta sätt borde exempelvis underlätta för kommande generationer av jordbrukare, fiskare, skogsägare och renskötare då det blir förutsebart att undantaget kan komma att tillämpas redan vid uppstart av verksamheten om förutsättningarna i undantagsbestämmelsen är uppfyllda.

Uttrycket förvärvsverksamhet borde vara väl förenligt med oregelbundna inkomster från en areell näring, såsom vid säsongarbete eller vid skogsbruk, då man vid bedömningen av om kravet på förvärvsverksamhet är uppfyllt kan beakta längre tidsperioder.

Likaså borde uttrycket förvärvsverksamhet vara väl förenligt med vattenbruk, som vi nu föreslår ska omfattas av undantagsbestämmelsen. I fråga om vattenbruk saknas statistik som utvisar hur många av de 416 personer som var sysselsatta med vattenbruk 2022 som kan anses bedriva vattenbruk som bisyssla vid tillämpning av undantagsbestämmelsen, och därför vara berörda av omsättningskravets justering.<sup>39</sup> Vid dialog med branschen framstår det som att vattenbruk, liksom andra näringar, i vart fall ofta bedrivs som bisyssla under uppbyggnadsfasen under de första åren.<sup>40</sup> Viss odling inom vattenbruk, såsom ostron och algodling, är vidare säsongbetonad och medför behov av ett justerat omsättningskrav likt det vi nu föreslår. Mussel- och ostronodling har vidare lång produktionstid och det finns därför behov av ett omsättningskrav som är förenligt med oregelbundna inkomster från en areell näring, likt det vi nu föreslår.

Vad gäller kravet på att näringen ska bedrivas med viss varaktighet åsyftas det krav som sedan länge uppställts i rättspraxis, det vill säga att verksamheten är inriktad på en viss varaktighet.<sup>41</sup> Enligt oss bör kravet lämpligen framgå av undantagsbestämmelsen för att vara förutsebart för den enskilde. Varaktighetskravet bör enligt vår bedömning

---

<sup>39</sup> Se Jordbruksverkets statistikrapport *Vattenbruket 2022*. Av rapporten kan utläsas att 371 av de 416 personer som var sysselsatta inom vattenbruk var avlönade.

<sup>40</sup> Enligt Matfiskodlarna Sverige AB:s expert bedrivs normalt så kallad U- eller C-verksamhet som bisyssla medan tillståndspliktig verksamhet bedrivs som huvudsaklig sysselsättning.

<sup>41</sup> Se bland annat rättsfallen MÖD 2003:61 och 2009:13.

kunna anses vara uppfyllt såväl för säsongsbetonad areell näring som för nystartad verksamhet.

Lagändringen sker i en undantagsbestämmelse som är avsedd att tillämpas direkt av enskild utan föregående prövning. Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* är det enda material som samlar befintligt vägledningsmaterial och praxis i frågan om undantagsbestämmelsen och omsättningskravet. Det framstår som lämpligt att Naturvårdsverket, som ansvarar för tillsynsvägledning för kommunala nämnder och länsstyrelser i fråga om strandskydd, tar fram en vägledning i samarbete med andra berörda myndigheter i syfte att sprida information om undantagsbestämmelsen och de nya reglerna. Vägledningen bör utformas för att kunna tillämpas även av enskild, se mer härom i kapitel 5 och i avsnitt 10.5.1.

Som ett alternativ till vårt förslag till justering av undantagsbestämmelsen har vi undersökt det förslag till justering som presenterades för utredningen i betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78, det vill säga en lagändring av undantagsbestämmelsen som utgår från begreppet näringsverksamhet.<sup>42</sup> Våra överväganden i den delen framgår av kapitel 9 om övervägda alternativ som utredningen har valt bort.

### Det finns inte behov av följdändringar i undantagsbestämmelsen för ekonomibyggnad i plan- och bygglagen

I 9 kap. 3 § plan- och bygglagen finns ett undantag för de areella näringarna från kravet på bygglov för ekonomibyggnad utanför detaljplanlagt område:

Trots 2 § första stycket 1, 2 och 3 b krävs det inte bygglov för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Undantagsbestämmelsen i plan- och bygglagen innebär att det utanför detaljplanlagt område inte krävs bygglov för att uppföra eller flytta ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring. Bygglov behövs inte heller för att bygga till dessa byggnader. Det krävs heller inget bygglov om det i ekonomibyggnaden redan finns en bostad och det inom den befintliga användningsytan

---

<sup>42</sup> SOU 2020:78 s. 213.

inreds ytterligare en bostad. Detsamma gäller om ekonomibyggnaden innehåller en lokal för handel, hantverk eller industri och det inom den befintliga användningsytan inreds ytterligare en sådan lokal.<sup>43</sup>

Undantagsbestämmelsen från strandskyddsförbudet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken är utformad med stöd av uttalanden i motiven till byggnadslagen vad gäller undantagsbestämmelsen som numer återfinns i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen.<sup>44</sup> Rättspraxis avseende undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken tillmätts vidare ibland betydelse vad gäller undantagsbestämmelsen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen, och vice versa.<sup>45</sup>

Vi har dock vare sig i förarbeten eller rättspraxis avseende 9 kap. 3 § plan- och bygglagen funnit direkt stöd för slutsatsen att ett krav likt omsättningskravet gäller för undantagsbestämmelsen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen. Rättspraxis ger visserligen för handen att en verksamhets omfattning har betydelse för bedömningen av om det är fråga om bygglovsfria ekonomibyggnader. I något enstaka rättsfall, rörande bygglov i efterhand för nybyggnad av ett stall och ett foderförråd, har en verksamhets karaktär och omfattning samt det faktum att aktuell areal endast uppgick till 3 hektar enligt domstolen tytt på att fastighetsägaren inte hade bedrivit jordbruksverksamhet i plan- och bygglagens mening.<sup>46</sup> Rättsfallet kan möjligen läggas till grund för slutsatsen att domstolen sökte exkludera hobbyverksamhet, likt omsättningskravets andra stadgande, men domskälen saknar närmre resonemang i frågan. Frågan om hobbyverksamhet var även uppe till prövning i ett vägledande rättsfall från Regeringsrätten, RÅ 1999:57, som gällde frågan om stall för travhäst på en jordbruksfastighet var en bygglovsbefriad ekonomibyggnad. Såväl underinstansen länsstyrelsen som remissinstansen Boverket bedömde att travverksamheten på fastigheten närmast var att betrakta som hobbyverksamhet, och bedömde att byggnaden därför inte var bygglovsbefriad. Regeringsrätten tog dock i det slutliga avgörandet i stället fäste på ett uttalande som gjordes i förarbetena till 1947 års byggnads-

<sup>43</sup> Se Boverkets vägledning PBL Kunskapsbanken, avsnittet *Ekonomibyggnad*.

<sup>44</sup> Se SOU 1951:40 s. 82, vilken utredning föregick 1952 års strandlag (1952:382).

<sup>45</sup> Se Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr P 8249-18, i fråga rörande bygglov, och uttalandet att slutsatserna i mål nr M 10623-16 (MÖD 2017:57), i fråga rörande strandskydd, enligt domstolens uppfattning var tillämpliga även i aktuellt mål. Se vidare författningskommentaren i förarbetena till 7 kap. 16 § 1 miljöbalken som återger rättsfallet RÅ 1995 ref. 93, i fråga rörande bygglov, som exempel på verksamheter som kan utgöra jordbruk (prop. 1997/98:45 del 2 s. 87).

<sup>46</sup> Se Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr P 8249-18.

lag, som innehöll en motsvarande undantagsbestämmelse som den i plan- och bygglagen. I propositionen till byggnadslagen sades bland annat att regeln borde begränsas till byggnader som var omedelbart avsedda för ifrågavarande näringar och att den således inte borde omfatta anläggningar som inte direkt erfordrades för jordbruket, fisket eller skogsskötseln utan som med hänsyn till sin storlek och övriga omständigheter mer var att anse som självständiga företag (prop. 1947:131 s. 166). Med stöd av förarbetsuttalandena och den praxis som hade utbildats vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen i plan- och bygglagen drog Regeringsrätten slutsatsen att frågan huruvida en nyuppförd byggnad på en jordbruksfastighet ska betraktas som en ekonomibygnad för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring får avgöras efter en helhetsbedömning där särskild hänsyn tas till byggnadens karaktär, arten av den verksamhet som ska bedrivas i byggnaden samt omfattningen av denna verksamhet och dess anknytning till övrig verksamhet på fastigheten.

Merparten av den rättspraxis som gäller undantagsbestämmelsen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen och verksamhetens omfattning rör frågan om den verksamhet som ska bedrivas i ekonomibygnaden med hänsyn till sin storlek och övriga omständigheter är att anse som självständiga företag i förhållande till övrig areell verksamhet på fastigheten, varpå ekonomibygnaden inte bedöms vara bygglovsbefriad.<sup>47</sup>

Boverket har på fråga från oss instämt i vår slutsats att ett krav likt omsättningskravet inte borde gälla för undantagsbestämmelsen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen.

Vi har mot denna bakgrund inte haft anledning att föreslå följändringar i undantagsbestämmelsen för de areella näringarna i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen i denna del.

---

<sup>47</sup> Se Boverkets vägledning PBL Kunskapsbanken, avsnittet *Ekonomibygnad*, underavsnittet *Karaktären och omfattningen av verksamheten*, i frågan om hur man ska bedöma om det är en bygglovsbefriad ekonomibygnad.

# 7 Det funktionella kravet bör förtydligas

## 7.1 Det funktionella kravets innebörd

Det funktionella kravet tillkom till undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken genom ett förarbetsuttalande inför miljöbalkens införande 1999. I förarbetena angavs att anläggningen eller åtgärden ska behöva ligga inom strandskyddsområde.<sup>1</sup> Uttalandet utgör grunden för det funktionella kravet. Genom den reform som gjordes av strandskyddsreglerna den 1 juli 2009 förtydligades det funktionella kravet om placering inom strandskyddsområdet som en förutsättning för att undantagsbestämmelsen ska vara tillämplig. I lagtexten gjordes då ett tillägg så att det framgår att byggnader och övriga åtgärder för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet. Detta tillägg till undantagsbestämmelsen kallas för det funktionella kravet. Av förarbetena till lagändringen framgår att tillägget innebär ett förtydligande av att undantaget enbart gäller för ekonomibyggnader som för sin funktion måste ligga inom strandskyddsområdet.<sup>2</sup>

Vid bedömningen av om det funktionella kravet är uppfyllt bör hänsyn kunna tas till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren om byggnaden skulle lokaliseras utanför strandskyddsområdet.<sup>3</sup>

Alla åtgärder som behövs för näringen är undantagna från strandskyddet. Det funktionella kravet innebär att åtgärder i första hand ska utföras utanför det strandskyddade området i syfte att skydda detta område mot åtgärder och anläggningar som lika bra kan utföras

---

<sup>1</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 87.

<sup>2</sup> Prop. 2008/09:119 s. 101.

<sup>3</sup> Prop. 2008/09:119 s. 101.

utanför strandskyddsområdet.<sup>4</sup> Av vägledande rättsfall om undantagsbestämmelsen och det funktionella kravet framstår det som att det är den som gör gällande att undantagsbestämmelsen är tillämplig som i första hand kan motivera och visa att en åtgärd eller anläggning för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet, eftersom det är denne som bäst känner till verksamheten.<sup>5</sup> Det bör därför läggas vikt vid näringsidkarens egen bedömning.

## 7.2 Det funktionella kravets tillämpning

Det finns några vägledande rättsfall (rättspraxis) som gäller undantagsbestämmelsens funktionella krav och hur det ska tillämpas.

I Mark- och miljööverdomstolens rättsfall MÖD 2005:35 bedömdes en oisolerad timmerstuga, som i och för sig bedömdes som nödvändig för skogsbruket, inte behöva ligga inom strandskyddat område. Stugan, som låg cirka 25 meter från stranden, användes för förvaring av arbetskläder, arbetsredskap och innehöll även köksbord med stolar. Skogsägaren framhöll att stugan användes för skogsbrukets behov, men att den framöver också skulle användas för fiskebruk. Mark- och miljööverdomstolen höll med om att stugan var till för skogsbrukets behov, men ansåg att stugan lika gärna kunde ligga utanför strandskyddsområdet. Förutsättningarna för att undantaget för de areella näringarna skulle vara tillämpligt var därmed inte uppfyllda, och skulle därför kräva dispens för att lokaliseringen skulle vara tillåten. Vid dispensprövningen fann Mark- och miljööverdomstolen att det saknades skäl för dispens varvid skogsägaren var tvungen att ta bort stugan från det strandskyddade området.

Från praxis kan även mål nr M 7238-15 från Mark- och miljööverdomstolen noteras särskilt, vilket rörde frågan om strandskyddsdispens behövdes för stall och ridhus. Efter att ha kommit fram till att ett stall och ridhus var nödvändiga för den aktuella jordbruksverksamheten, bedömdes frågan om dessa för sin funktion behövde finnas inom strandskyddsområdet. En loge som nyligen renoverats fanns redan på platsen inom strandskyddsområdet. Mark- och miljööverdomstolen framhöll att det enligt förarbetena ska tas hänsyn till om annan placering skulle medföra orimliga merkostnader eller tids-

<sup>4</sup> Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 13.

<sup>5</sup> Jfr 2 kap. 1 § miljöbalken, Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål nr M 7238-15 och Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 13.



förluster för näringsidkaren. Med hänsyn till att stora delar av fastigheten omfattades av naturreservat och strandskyddsområde var också utrymmet för att hitta en annan plats där loge, stall och ridhus kunde placeras i nära anslutning till varandra begränsat enligt domstolen. Mark- och miljööverdomstolen ansåg det visat att det fanns ett sådant *funktionellt samband* mellan loge, stall och ridhus att annan placering inte var lämplig. En flytt av logen bedömdes medföra kostnader som inte var rimliga. Det kan noteras att sökanden i målet hade åberopat ett utlåtande där det framgick att närmaste möjliga alternativa placering av stall och ridhus bedömdes vara cirka 130 meter från logen. Enligt utlåtandet skulle en alternativ placering av stall och ridhus på den platsen innebära dels extra arbetskostnader på grund av ökat avstånd till foder-, strö- och vagnsförvaring samt delvis ökat avstånd till rast- och beteshagar, dels kostnader för extra dragnings- och vattenledningar samt ett nytt avloppssystem. Vidare skulle enligt utlåtandet den alternativa placeringen innebära förlorade intäkter i EU-stöd då den aktuella marken inte kan användas för odling.

I Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål nr M 5610-15, som gällde föreläggande att vidta återställningsåtgärder avseende paddock, uppgav sökanden att det inte fanns någon annan plats på fastigheterna att placera paddocken på eftersom andra platser skulle kräva omfattande schaktning. Mark- och miljööverdomstolen bedömde bland annat att det hade framkommit att det fanns ett funktionellt samband mellan behovet av en paddock och jordbruksverksamheten och att paddocken borde ligga i anslutning till det stall som finns. Domstolen konstaterade att det inte heller fanns någon lämplig plats utanför strandskyddsområdet för paddocken.

I rättsfallet MÖD 2017:57, som rörde frågan om strandskyddsdispens behövdes för hästhagar, bedrevs den aktuella näringsverksamheten på en lantbruksfastighet och omfattade en större träningsanläggning för travhästar som bland annat bestod av travbanor och stallar. Därutöver fanns rast- och beteshagar för hästarna. Mark- och miljööverdomstolen höll syn och konstaterade att relativt stor del av hagarna på fastigheten var stora och bevuxna med gräs. Domstolen fann inte skäl att ifrågasätta att de användes för beteshållning avseende hästarna i verksamheten och annat hade inte framkommit än att betet var anpassat till hästarnas behov i detta avseende. Domstolen fann att utnyttjande av mark till bete för hästar utgjorde jordbruksverksamhet och att hagar som har en koppling till beteshåll-

ningen omfattades av undantagsregeln för jordbruket i 7 kap. 16 § miljöbalken. Rätten fann att det av utredningen i målet framgick att en relativt stor del av fastigheten omfattades av strandskydd. Mark- och miljööverdomstolen fann att det fanns ett sådant *funktionellt samband* mellan ställen och hagarna att de borde ligga i nära anslutning till varandra, och på grund av detta ansåg rätten att hagarna för sin funktion måste finnas inom strandskyddsområdet. Sammanfattningsvis bedömde Mark- och miljööverdomstolen att undantagsregeln i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken var tillämplig vad gällde de sökta hagarna och att det därför inte krävdes strandskyddsdispens.

## 7.3 Finns behov av justering?

### 7.3.1 Tidigare framförda synpunkter i frågan

I sin slutrapport framhöll Strandskyddsdelegationen att det är näringsidkaren som bäst känner verksamheten och kan motivera och visa varför en annan placering kan vara olämplig. Näringsidkaren är den som bäst känner till verksamheten och kan motivera och visa varför en annan placering kan vara olämplig.<sup>6</sup> Enligt förarbetena bör hänsyn tas till om det skulle innebära orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren med en lokalisering utanför strandskyddsområdet.<sup>7</sup> I slutändan avgör dock tillsyns- eller prövningsmyndigheten om en annan placering är möjlig.

Även LRF och Sveriges Fiskevattenägareförbund framhöll inom ramen för betänkandet SOU 2020:78 att det är näringsidkaren som bäst känner sin verksamhet och dess behov. Därför bör denne få avgöra lämplig placering för åtgärder som är nödvändiga för den areella näringsverksamheten.

### 7.3.2 Utredningens överväganden och förslag

**Förslag:** Utredningen föreslår att undantagsbestämmelsens funktionella krav kompletteras med termen *funktionellt samband*.

<sup>6</sup> SOU 2020:78 s. 214.

<sup>7</sup> Prop. 2008/09:119 s. 101.

Det funktionella kravet i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär att anläggningen eller åtgärden *för sin funktion* måste finnas eller vidtas inom strandskyddat område. I utredningens direktiv anges att detta krav, som infördes i paragrafen år 2009, skapat tolkningsproblem och bör analyseras.

Som utgångspunkt anser utredningen att det framstår som rimligt att uppställa detta funktionella krav i paragrafen. Om det skulle tas bort skulle det medföra att det kan vidtas åtgärder och uppföras anläggningar inom strandskyddsområdet, där placering således lika gärna kan ske på annan plats, till skada för strandskyddets syften.

Det framstår dock för oss som att det råder osäkerhet i frågan om vad som krävs för att visa att åtgärden för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet, och att placeringen inte kan ske på annan plats. Rättspraxis i detta avseende är också sparsam.

Enligt de av våra experter som förespråkar en ändring av det funktionella kravet är det främsta problemet med kravet att det ofta tillämpas väldigt strikt, och att det vid bedömningen av om placeringen kan ske på annan plats även bland annat vägs in orimliga placeringar på långa avstånd eller placeringar på annans mark.

Utredningen delar Strandskyddsdelegationens och LRF:s uppfattning att det är näringsidkaren som bäst känner till verksamheten och att det därför i första hand är denne som kan motivera och visa varför en annan placering är olämplig. Det bör därför läggas vikt vid näringsidkarens bedömning.<sup>8</sup> Utredningen har övervägt om ett tillägg i paragrafen skulle vara ett sätt att öka tydligheten i syfte att framhålla att det är näringsidkarens bedömning som ska vara utgångspunkten, något som skulle vara i enlighet med den avsikt som finns i förarbetena där det uttrycks att man vid denna bedömning ska ta hänsyn till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren om byggnaden skulle placeras utanför strandskyddsområdet.<sup>9</sup> Ett sådant förtydligande skulle också kunna innebära att det förtydligas att varje annan tänkbar placering inte ska behöva övervägas, till exempel lokalisering på mark som näringsidkaren inte äger (men som denne skulle kunna köpa). Det framstår vidare som långtgående att en lantbrukare med flera fastigheter vid exempelvis en syn med mark- och miljödomstolen ska behöva visa upp alla de skiften där areell näring bedrivs i de fall där ett funktionellt

<sup>8</sup> Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 13.

<sup>9</sup> Prop. 2008/09:119 s. 101.

samband finns till följd av att annan befintlig anläggning som ekonomibyggnad eller väg ligger på platsen.

Ett förslag på sätt att åstadkomma ett förtydligande som inkommit från expertgruppen är att omformulera skrivningen ”*för sin funktion*”. Uttrycket ”*för sin funktion*” finns även med i katalogen över särskilda skäl i 7 kap. 18 c § 3 miljöbalken, och åberopas ofta för en brygga eller ett båthus där själva anläggningen för sin funktion behöver ligga vid vatten. En alternativ formulering i undantaget för de areella näringarna skulle kunna vara ”*om behovet inte (på ett rimligt sätt) kan tillgodoses utanför området*” eller ”*annan placering innebär betydande olägenhet*”.

Ett annat alternativ för att förtydliga vilka krav som uppställs är att fokusera på termen *funktionellt samband*, som förekommer i praxis från Mark- och miljööverdomstolen (se ovan). Formuleringen i bestämmelsen skulle då kunna vara att skriva ”*för att uppnå ett funktionellt samband*”. Genom detta skulle det bli tydligt att vad som ska etableras är att det finns ett funktionellt samband mellan anläggningen eller åtgärden och placeringen inom strandskyddsområdet.

För att etablera ett funktionellt samband förefaller det dock krävas att det redan finns en anläggning eller åtgärd inom det strandskyddade området. Ett exempel från praxis är som nämns ovan Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 7238-15 där en befintlig loge redan var uppförd inom strandskyddat område. Vid uppförandet av nya byggnader för stall och ridhus fann Mark- och miljööverdomstolen att flytt av logen sannolikt skulle medföra orimliga kostnader. Mark- och miljööverdomstolen fann i målet det visat att det fanns ett sådant funktionellt samband mellan den befintliga logen, stallet och ridhuset att dessa borde placeras i nära anslutning till varandra.

Att enbart inkludera termen ”funktionellt samband” i paragrafen riskerar därför att snäva in det funktionella kravet, vilket inte är utredningens avsikt. Vi har därför kommit fram till att det funktionella kravet i undantagsbestämmelsen i stället bör kompletteras så att det framgår att även etableringen av ett funktionellt samband uppfyller det funktionella kravet i bestämmelsen. Detta kodifierar också vad som framkommit i praxis från Mark- och miljööverdomstolen. Begreppen ”*för sin funktion*” och ”*funktionellt samband*” är inte synonyma och därför bör båda finnas med i lagtexten.

Om lagstiftaren inte delar vår uppfattning om att en lagändring behövs i denna del framstår det i vart fall som behövt att ta fram en vägledning i fråga om hur det funktionella kravet ska tillämpas. Det framstår som värdefullt att lagstiftaren i sådana fall skickar med konkreta riktlinjer som ska ligga till grund för denna vägledning och budskapet att vägledningen ska uppdateras i takt med att rättspraxis utvecklas på området.



## 8 Ikraftträdande och uppföljning

**Förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2025. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

**Bedömning:** Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna av de föreslagna lagändringarna tre år efter det att ändringarna har trätt i kraft.

### 8.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag innebär inte att det ställs nya krav på verksamhetsutövare eller andra enskilda. Vi bedömer mot den bakgrunden att de föreslagna lagändringarna inte kommer att medföra att det kommer att krävas särskild tid för exempelvis en verksamhetsutövare att anpassa verksamheten till bestämmelserna. Prövningsmyndigheterna bör få skälig tid att förbereda sig inför lagändringarna. Detta såväl vad avser ärenden som kommer att beröras av förslaget till ändring i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken, som dispensansökningar med stöd av den föreslagna nya 7 kap. 18 d § miljöbalken. Med beaktande av detta och den tid ett liknande lagstiftningsärende vanligen bör ta i anspråk föreslår utredningen att lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2025. Äldre bestämmelser bör fortfarande gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

## 8.2 Uppföljning och utvärdering

Utredningens förslag till ändring i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken syftar till att underlätta för vattenbruksverksamheter och att i övrigt skapa bättre förutsättningar för bedrivande av de areella näringar som omfattas av bestämmelsen. Förslaget till ny dispensgrund för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden syftar till att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. Utredningen bedömer att effekterna av de föreslagna ändringarna bör följas upp och utvärderas av Naturvårdsverket tre år efter ikraftträdandet. Detta för att klarlägga om syftena med lagändringarna uppfylls och om ändringarna har lett till icke avsedda effekter.



## 9 Övervägda alternativ

Här presenterar vi övervägda alternativ som utredningen har valt bort.

### 9.1 Förtydligande av undantagsbestämmelsens omfattning

I kapitel 5 lämnar utredningen ett förslag om att Naturvårdsverket, i samråd med andra berörda myndigheter, ges i uppdrag att utifrån praxis och förarbeten ta fram en vägledning kring undantagsbestämmelsens tillämpning, i syfte att förtydliga vad som innefattas i termerna jordbruk, fiske, vattenbruk, skogsbruk och renskötsel.

Utredningen har som ett alternativ till detta förslag inledningsvis övervägt om legaldefinitioner av de begrepp som finns i undantagsbestämmelsen skulle vara ett framkomligt sätt att öka tydligheten kring vad som innefattas i termerna. Sådana definitioner skulle antingen kunna tas in i den inledande delen av miljöbalken eller i direkt anslutning till undantagsbestämmelsen i miljöbalkens kapitel 7. Detta alternativ valdes dock bort då detta sannolikt skulle bli fråga om relativt svåra avgränsningar, som också skulle riskera att bli mindre hållbara över tid och även låsa fast rättsutvecklingen. Även om det efterfrågas tydlighet gällande hur undantaget ska användas och definitioner skulle leda till detta, har utredningen inte ansett att fördelarna överväger nackdelarna för att ta in definitioner av termerna i lagtexten i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Ett förslag som utredningen också övervägde i ett tidigare skede för att få mer tydlighet kring undantagsbestämmelsens omfattning var ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att genom förskrift förtydliga undantagsbestämmelsen och vad som innefattas i termerna jordbruk, fiske, vattenbruk, skogsbruk och renskötsel.

Utredningen anser att ytterligare föreskrifter kring undantagsbestämmelsens tillämpningsområde skulle kunna ge mer klarhet och tydlighet för den enskilde näringsidkaren om en viss verksamhet faller inom undantaget eller ej. Fördelen skulle vara att paragrafens tillämpningsområde skulle kunna anpassas efter praxis och utvecklingen i övrigt som anses lämpligt. En nackdel är att undantagets tillämpningsområde kan komma att variera allt för mycket om ändringar ofta görs. Det är också möjligt att undantagets tillämpningsområde skulle kunna antingen inskränkas eller utvidgas, även om bemyndigandet skulle begränsas till att enbart fokusera på gällande rätt genom rättspraxis och förarbeten.

Att utvidga eller inskränka tillämpningsområdet genom föreskrifter på myndighetsnivå framstår för oss som mindre lämpligt. Vid en sammantagen avvägning har utredningen inte funnit att fördelarna överväger nackdelarna för ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att klargöra undantagets tillämpningsområde genom förordning eller föreskrifter.

## 9.2 Ett nytt särskilt skäl för dispens i LIS-regelverket

I kapitel 5 föreslår utredningen att det ska införas en ny paragraf med ett särskilt skäl för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Ett alternativ som utredningen har övervägt men valt att inte gå vidare med är att föreslå att det införs ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet inom LIS-områden.

Enligt gällande 7 kap. 18 d § miljöbalken får man som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett LIS-område beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande kompletteringsbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus. Det gällande särskilda skälet att exempelvis en byggnad bidrar till utvecklingen av landsbygden bör kunna aktualiseras vid åtgärder inom ramen för en naturturismverksamhet. Enligt utredningen om översyn av strandskyddet har dock kravet att en åtgärd måste bidra

till utvecklingen av landsbygden en hindrande effekt som påverkar bestämmelsernas ändamålsenlighet och effektivitet.<sup>1</sup>

Det nya särskilda skäl som vi har övervägt var tänkt att avse byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder för småskaliga förvärvsverksamheter. Avsikten var att det skulle kunna tillämpas för exempelvis gårdsbaserad fisketurism och naturturism.

LIS-regelverket har dock kritiserats för att inte vara effektivt<sup>2</sup> och kan vidare inte tillämpas i vissa geografiskt utpekade områden såsom exempelvis delar kust- och kustskärgårdsområdena. Utredningen anser att en ny dispensgrund som syftar till att underlätta för småskaligt företagande på landsbygden som utgångspunkt inte bör vara begränsad till vissa geografiskt utpekade områden. Frågan om en sådan dispensgrunden är tillämplig i ett visst område bör enligt utredningen i stället besvaras utifrån en bedömning i det enskilda fallet.

### 9.3 Bestämmelser om strandnära utvecklingsområden

Utredningen har övervägt att föreslå att förslagen om strandnära utvecklingsområden i prop. 2021/22:168 införs. I propositionen föreslogs att det inom ett så kallat strandnära utvecklingsområde, utöver de särskilda skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet som anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken, vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet, ska få beaktas om området behövs för byggnader, anläggningar eller åtgärder som behövs för en småskalig verksamhet, om verksamheten har nytta av strandnära läge. Avsikten med förslaget var att förbättra förutsättningarna för småföretagare och besöksnäring i landsbygd och mindre tätorter.

Vi ser att ett sådant förslag skulle kunna fylla det behov som finns hos bland annat den gårdsbaserade fisketurismen av regler som bättre tar hänsyn till dessa näringar och den positiva utveckling som dessa kan föra med sig.

Att införa den föreslagna bestämmelsen i dess helhet skulle bland annat kräva en relativt stor omdaning av strandskyddslagstiftningen. Detta eftersom förslaget ingår i ett förslag att upphäva det befintliga

---

<sup>1</sup> SOU 2020:78 s. 224.

<sup>2</sup> SOU 2020:78 s. 223–224.

regelverket om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) och i stället införa regler om strandnära utvecklingsområden. Utredningen anser att en liknande ny dispensgrund kan införas på ett mindre ingripande sätt.

## 9.4 Omsättningskravet

I kapitel 6 har vi lämnat förslag som syftar till att modernisera, förenkla och lindra omsättningskravet. Som ett alternativ till vårt förslag har vi övervägt det förslag till justering av omsättningskravet som presenterades för utredningen i betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78:<sup>3</sup>

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 kap.

#### 16 § 1

Förbuden i 15 § gäller inte 1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

Förbuden i 15 § gäller inte 1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för *näringsverksamhet inom* jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

Flera av våra experter i utredningen anslöt sig inledningsvis under vår utredning till ovanstående förslag men har efter vår sammanställning av konsekvenserna av förslaget ställt sig bakom vårt förslag till lagändring, som framgår av vårt författningsförslag och redogörs för i kapitel 6. Sammanfattningsvis kan sägas att förslaget om att införa begreppet näringsverksamhet i undantagsbestämmelsen, med den definition som uttrycket näringsverksamhet har i 13 kap. 1 § första

<sup>3</sup> SOU 2020:78 s. 213.

stycket inkomstskattelagen,<sup>4</sup> har flera fördelar, dock även påtagliga nackdelar.

I 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen definieras näringsverksamhet som förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt.

Fördelarna med att införa uttrycket *förvärvsverksamhet* i undantagsbestämmelsen är klara. Dessa fördelar utvecklats i vårt förslag till lagändring av undantagsbestämmelsen i kapitel 6, som utgår från uttrycket förvärvsverksamhet.

Att verksamheten ska bedrivas *yrkesmässigt* innebär att den ska bedrivas regelbundet och varaktigt samt att den ska ha en viss omfattning. I rättspraxis ställs redan i dag krav på att en verksamhet ska ha viss omfattning och varaktighet för att den ska inkluderas i undantagsbestämmelsen. Förslaget har i denna del fördelen att detta krav i rättspraxis fångas upp av uttrycket yrkesmässigt, och på så sätt blir mer förutsägbart för den enskilde.

Att verksamheten ska bedrivas *självständigt* innebär att verksamheten inte får bedrivas som en anställning. Kravet avgränsar mot inkomstslaget tjänst. Det har vare sig framkommit för- eller nackdelar med att införa uttrycket självständigt i undantagsbestämmelsen. Det torde enligt oss sällan finnas incitament för exempelvis en anställd inom de areella näringarna att bekosta och uppföra byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för den areella näringen med stöd av undantagsbestämmelsen.

Uttrycket näringsverksamhet har också fördelen att det inte utesluter exempelvis jordbruksarrende, som normalt anses uppfylla kriterierna för näringsverksamhet i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Det finns ingen definition av begreppet näringsverksamhet i miljöbalken. Begreppet näringsverksamhet förekommer dock i 32 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken. Enligt oss är det olämpligt att använda den definition som begreppet näringsverksamhet har fått i 32 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken i undantagsbestämmelsen till följd av slutsatsen i Norstedts Juridiks lagkommentar till bestämmelserna att det sannolikt inte krävs något vinstsyfte med verksamheten för att regeln ska bli tillämplig, bara verksamheten är av ekonomisk art. En definition av begreppet näringsverksamhet i undantagsbestämmelsen likt den i 32 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken skulle därför kunna inkludera hobbyverksamheter, vilka enligt oss inte heller framöver bör omfattas av undantagsbestämmelsen. Vi bedömer det som mer naturligt att begreppet näringsverksamhet, om det skulle införas i undantagsbestämmelsen, definieras på så sätt som det gör i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen.

<sup>5</sup> Skatteverkets rättsliga vägledning *Nyttjanderätt och arrende* (2023).

Det finns dock tre identifierade nackdelar med förslaget att föra in begreppet näringsverksamhet i undantagsbestämmelsen:

1. Innehav av en jord- eller skogsbruksfastighet utgör alltid näringsverksamhet.
2. Förslaget riskerar att exkludera viss jordbruks- och fiskeverksamhet från undantagsbestämmelsens tillämpning.
3. Förslaget tycks inte helt förenligt med miljöbalkens språkliga uppbyggnad och syfte.

Nackdelarna redovisas i mer detalj nedan under respektive rubrik.

#### **9.4.1 Innehav av en jord- eller skogsbruksfastighet utgör alltid näringsverksamhet**

Innehav av en näringsfastighet och näringsbostadsrätt samt avverkningrätt till skog räknas skatterättsligt alltid som en näringsverksamhet (13 kap. 1 § tredje stycket inkomstskattelagen), och detta oberoende av om kraven på vinstsyfte, yrkesmässighet och självständighet är uppfyllda (13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen). Alla fastigheter som inte uppfyller kraven på privatbostadsfastigheter är näringsfastigheter (2 kap. 14 § inkomstskattelagen). En lantbruksenhet i form av en jord- eller skogsbruksfastighet är därför en näringsfastighet, men den kan bestå av både näringsfastighet och privatbostad. Näringsfastigheten ingår i näringsverksamheten medan privatbostaden inte ingår.

Regeringsrätten slog i rättsfallet RÅ 2002 ref. 59 fast att redan innehavet av en näringsfastighet räknas till näringsverksamhet och att reglerna för näringsverksamhet är tillämpliga från och med förvärvet av fastigheten.

Ett införande av begreppet näringsverksamhet, enligt definitionen i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen, i undantagsbestämmelsen skulle därför behöva ske med en avgränsning mot inkomstskattelagens definition av näringsverksamhet i 13 kap. 1 § tredje stycket inkomstskattelagen. I annat fall skulle undantagsbestämmelsens tillämpning riskera att utvidgas till alla innehavare av en lantbruksenhet oavsett om där bedrivs någon egentlig näring och oaktat om näringen bedrivs som förvärvsverksamhet med vinstsyfte.

En sådan utvidgning av undantagsbestämmelsen kan inte anses vara av sådan betydelse från jordbrukssynpunkt eller regionalpolitisk synpunkt, eller av sådan betydelse för skogsnäringen, rennäringen eller yrkesfisket, att en sådan lagändring kan anses förenlig med miljöbalkens syfte.<sup>6</sup> Fördelarna ur produktionshänseende för de areella näringarna som en sådan lagändring skulle medföra kan enligt oss inte överväga nackdelarna genom risk för skada på strandskyddets syften som regleringen skulle medföra.

Begreppet näringsverksamhet kan visserligen införas med en avgränsning mot inkomstskattelagens definition av näringsverksamhet i 13 kap. 1 § tredje stycket inkomstskattelagen. På motsvarande sätt har exempelvis 34 § lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring utformats. Om förslaget skulle införas skulle dock näringsidkare inom de areella näringarna, som regelmässigt deklarerar sin verksamhet som näringsverksamhet, vid tillämpning av undantagsbestämmelsens definition av begreppet näringsverksamhet göra en självständig bedömning av om verksamheten uppfyller kraven i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen, och därmed även på denna grund utgör näringsverksamhet. Det framstår enligt oss som krångligt och ägnat att leda till missförstånd att införa en sådan avgränsning i denna typ av undantagsbestämmelse som ägnad att tillämpas av enskild.

#### **9.4.2 Förslaget riskerar att exkludera viss jordbruks- och fiskeverksamhet**

En ytterligare komplikation med förslaget är att vissa verksamheter som i dag kan anses utgöra jordbruk eller fiske vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen inte självklart anses utgöra näringsverksamhet vid tillämpning av 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen. En ändring av undantagsbestämmelsen i enlighet med förslaget skulle därför riskera att exkludera viss jordbruks- och fiskeverksamhet från bestämmelsens tillämpning på ett sätt som experterna som har framhållit förslaget inte avsett.

---

<sup>6</sup> Se 3 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken och MÖD 2022:23.

Vid tillämpning av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken kan hästhållning av viss omfattning och varaktighet som sådan bedömas som (del av) jordbruk.<sup>7</sup> I rättsfallet MÖD 2017:57, rörande strandskyddsdispens för rasthagar för travhästar, konstaterade Mark- och miljööverdomstolen vidare att vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken ska nyttjandet av mark till bete eller odling av foder utgöra jordbruksverksamhet oavsett om det till exempel är nötkreatur eller hästar som betar eller som fodret är avsett för.

Hästhållning utgör dock inte självklart näringsverksamhet vid tillämpning av 13 kap. 1 § inkomstskattelagen.<sup>8</sup> Bedömningen av om hästhållning utgör näringsverksamhet sker vidare utifrån andra kriterier än om hästhållning utgör jordbruk vid tillämpningen av undan-

---

<sup>7</sup> Se 2 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251), som under rubriken "Jordbruk" reglerar tillstånds- och anmälningsplikt för djurhållning bland annat avseende hästar. I rättspraxis har undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken ansetts vara tillämplig även på mindre hästverksamhet bland annat avseende en ridbana då det förelåg ett funktionellt samband mellan ridbanan och jordbruksverksamheten som bland annat bestod av bete för hästar (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 17 juni 2016 i mål nr M 5610-15). Undantagsbestämmelsen har även bedömts tillämplig på stall och ridhus som behövdes för jordbruksverksamheten på en fastighet som bland annat bestod av rast- och beteshagar samt åkermark avsedd för odling av foder till hästar (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 maj 2016 i mål nr M 7238-15). I fråga om undantagsbestämmelsen för areella näringar i 9 kap. 3 § plan och bygglagen, vars rättspraxis ibland tillmäts betydelse vid bedömningen av undantagsbestämmelsen i miljöbalken, kan följande framhållas. Regeringsrätten har i rättsfallet RÅ 1995 ref. 93 bedömt att en ridhusbyggnad för 22 hästar utgjorde en ekonomibygnad för jordbruket. Vid bedömningen lades avgörande vikt vid att hästhållningen på fastigheten inte kunde anses som ett självständigt företag i förhållande till jordbruket i övrigt. Rättsfallet återges i författningskommentaren i förarbetena till 7 kap. 16 § 1 miljöbalken bland exempel på verksamheter som kan utgöra jordbruk (prop. 1997/98:45 del 2 s. 87). Regeringsrätten har dock i rättsfallet RÅ 1999 ref. 57 bedömt att ett stall, som har uppförts på en jordbruksfastighet för att användas i travhästverksamhet, på grund av denna verksamhets karaktär, omfattning och ringa anknytning till övrig verksamhet på fastigheten, inte utgjorde en ekonomibygnad för jordbruket och därmed inte är undantagen från krav på bygglov. Likaså har man i rättsfallet RÅ 2005 ref. 53 bedömt att en ridhall avsedd för hopp- och dressyrträning av hästar inte utgjorde en ekonomibygnad för jordbruk. I domskälen framhävde Regeringsrätten att undantagsbestämmelsens räckvidd får avgöras efter en helhetsbedömning där särskild hänsyn tas till byggnadens karaktär, arten av den verksamhet som ska bedrivas i byggnaden samt omfattningen av denna verksamhet och dess anknytning till övrig verksamhet på fastigheten. Boverket återger i sin handbok för handläggande myndigheter, PBL Kunskapsbanken, ett rättsfall från Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, mål nr P 5898-11. I domen bedömdes att en ridhusbyggnad för 30 hästar av ungefär samma storlek som det ridhus Regeringsrätten prövade i mål nr RÅ 1995 ref. 93 var att anse som ekonomibygnad för jordbruket eller därmed jämförlig näring, och att byggnaden därmed inte bygglovspliktig. Till skillnad från förhållandena i RÅ 1995 ref. 93 förekom dock ingen ytterligare näringsverksamhet på fastigheten. I Boverkets handbok återges detta rättsfall i fråga om vilka verksamheter som räknas som areella näringar, med kommentaren att rättsfallet tyder på att hästhållningen i sig var tillräcklig för att man skulle ha rätt att uppföra bygglovsbefriade ekonomibygnader.

<sup>8</sup> Regeringsrätten slog i rättsfallet RÅ 2010 ref. 111 fast att uppfödning av hästar på egen näringsfastighet inte utgjorde näringsverksamhet utan hobbyverksamhet, se även Skatteverkets rättsliga vägledning *Verksamheter av hobbybetonad karaktär* (2023).



tagsbestämmelsen i miljöbalken. Den rättspraxis som har utformats avseende att nyttjandet av mark till bete för häst kan utgöra jordbruksverksamhet (om verksamheten är av viss omfattning och varaktighet samt det funktionella kravet är uppfyllt), skulle om förslaget genomfördes att upphöra för att i stället ersättas med en bedömning av hästhållningens vinstsyfte i syfte att avgöra om näringsverksamhet föreligger.

Vid beskattning betraktas innehavet av en jordbruksfastighet eller flera som en och samma näringsverksamhet (14 kap. 12 § inkomstskattelagen). Vid bedömningen av om vinstsyftet är uppfyllt särskiljs inte intäkter från en specifik åtgärd från andra intäkter i verksamheten. Nöt- och fårhållning på en jordbruksfastighet anses exempelvis med automatik ingå i näringsverksamheten och prövas därför inte mot kriterierna i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen. Detta är dock inte fallet med hästhållning, som särskiljs från övrig djurhållning. Själva innehavet av en jordbruksfastighet påverkar inte bedömningen av om hästhållningen ska anses ingå i näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen. Hästhållningen som sådan måste därför uppfylla kriterierna i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen, däribland vinstsyftet, för att ingå i näringsverksamheten på en jordbruksfastighet.

Vid tillämpning av undantagsbestämmelsen framstår det dock av omsättningskravets formulering för oss som att man vid bedömningen av om omsättningskravet är uppfyllt, det vill säga om näringen medför ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning, kan beakta de samlade intäkterna för den som bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna under förutsättning att intäkterna i sig härrör från verksamheter som omfattas av undantaget.<sup>9</sup>

För att illustrera vilka konsekvenser förslaget skulle kunna få i fråga om hästhållning framhålls följande exempel:

Den hästhållare som i dag bedriver bete med hästar inom strandskydd kan anses bedriva jordbruk med beaktande av slutsatserna i rättsfallet MÖD 2017:57 om verksamheten uppfyller kraven på var-

---

<sup>9</sup> Se Strandskyddsdelegationens uttalanden i SOU 2015:108 s. 208 i fråga om renskötares blandade inkomster från de areella näringarna, och Mark- och miljööverdomstolens resonemang om vilka av flera blandade intäkter som kan omfattas av undantaget i mål nr M 3701-21. Visst stöd ger även underinstansens ställningstagande i mål MÖD 2009:1. Mark- och miljööverdomstolen bedömde dock att inkomsten från ostronverksamheten i sig fick anses utgöra ett tillskott av betydelse till ostronodlaren försörjning och att verksamheten hade sådan varaktighet och omfattning att den får anses ingå i näringsverksamheten. Mark- och miljööverdomstolen tog därför inte ställning till underinstansens bedömning i fråga om den blandade verksamheten.

aktighet och omfattning, och åtgärden därtill uppfyller det funktionella kravet. Om hästhållaren bedriver sin verksamhet som bisyssla gäller vidare omsättningskravet i undantagsbestämmelsen, varpå hästhållaren måste visa att näringen medför ett tillskott av betydelse till hästhållarens försörjning. Om hästhållaren bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna kan det samlade tillskottet från de areella näringarna beaktas vid tillämpningen av omsättningskravet.

Vid en ändring av undantagsbestämmelsen genom ett tillägg av begreppet näringsverksamhet enligt definitionen i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen skulle en hästhållare som bedriver bete med hästar inom strandskyddat område endast anses bedriva näringsverksamhet, och därmed få nyttja undantagsbestämmelsen, om hästhållningen vid en självständig bedömning skulle anses utgöra en näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § inkomstskattelagen, det vill säga om hästverksamheten bedrivs yrkesmässigt, självständigt och som förvärvsverksamhet med vinstsyfte. Vid bedömningen av om hästverksamheten uppfyller kravet på vinstsyfte beaktas enbart intäkterna från hästhållningen. Det är irrelevant för denna bedömning om hästhållaren bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna som i övriga delar uppnår vinstsyftet.

Enligt oss går det inte med beaktande av rättsfallet RÅ 2010 ref. 111 att bortse från risken för att en ändring enligt förslaget skulle innebära en mindre gynnsam situation för hästägare som bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna då dessa riskerar att inte uppnå kravet på vinstsyfte för sin hästhållning, och därför inte kan tillämpa undantaget.

Enligt Jordbruksverkets statistikrapport *Hästar och anläggningar med häst 2016* fanns det uppskattningsvis 355 500 hästar i Sverige 2016. I rapporten drar Jordbruksverket slutsatsen att 28 procent av landets 101 000 hästar finns på jordbruksföretag.<sup>10</sup> Det har inte framkommit hur många hästägare som bedriver en blandad verksamhet inom en areell näring. Jordbruksverket har i statistikrapporten *Heltidsjordbruket i Sverige 2020*, vilken rapport delvis återgivits tidigare, konstaterat att cirka 57 procent av alla heltidsjordbruk bedrev kom-

---

<sup>10</sup> I rapporten framgår att ett företag definieras som ett jordbruksföretag om det i juni 2016 uppfyllde något av följande kriterier: brukade mer än 2,0 hektar åkermark, brukade sammanlagt minst 5,0 hektar jordbruksmark, bedrev trädgårdsodling omfattande minst 2 500 kvadratmeter frilandsareal, bedrev trädgårdsodling omfattande minst 200 kvadratmeter växthusyta eller innehade djurbesättning som någon gång från och med den 1 januari 2016 till och med den 2 juni 2016 omfattade minst 10 nötkreatur, eller minst 10 suggor eller 50 svin, eller minst 20 får, eller 1 000 fjäderfä.

binationsverksamhet. Bland heltidsjordbruken som bedrev kombinationsverksamhet var det 58 procent som höll på med entreprenadarbete inom jordbruket. Av rapporten framgår vidare att 38 procent av deltidjordbruken bedrev kombinationsverksamhet. Vi har med beaktande härav dragit slutsatsen att det framstår som sannolikt att det i de fall där hästar finns på jordbruksföretag ofta bedrivs kombinationsverksamhet/en blandad verksamhet inom de areella näringarna.

Vi har även beaktat att Jordbruksverket i en rapport från 2016 *Naturbetesmarker – en resurs i vår hästhållning* konstaterat att landets cirka 360 000 hästar utgör en värdefull resurs i naturbetet i den strukturuomvandling som skett, och sker, inom lantbruket som har lett till att våra naturbetesmarker på 100 år minskat med hela 90 procent. Enligt oss går det inte att bortse från risken för att en ändring av undantagsbestämmelsen enligt förslaget kan medföra en nedgång i kustnära bete med exempelvis betesstöd som intäkt för de med en blandad verksamhet inom en areell näring. För dessa hästhållare där hästhållningen och betet i sig inte uppfyller vinstsyftet skulle ett anordnande av bete inom strandskydd genom exempelvis stängsling innebära krav på dispens från strandskydd. En dispenspliktig åtgärd som stängsling inom strandskyddat område kräver lång framförhållning dels på grund av handläggningstiden för ansökan om dispens, dels på grund av att beslut om dispens kan överklagas och överprövas. En ansökan om dispens är vidare avgiftsbelagd och kan medföra kostnader för juridisk konsultation.

Vi konstaterar att förslaget om att införa begreppet näringsverksamhet i undantagsbestämmelsen främst skulle kunna innebära en ofördelaktig situation i förhållande till vad som nu gäller för den som bedriver hästhållning med en blandad verksamhet inom en areell näring. För den som enbart bedriver sådan hästhållning som inte uppnår kravet på vinstsyfte, men som inte i övrigt har intäkter från en blandad verksamhet inom en areell näring, torde hästverksamheten normalt inte heller uppnå dagens omsättningskrav, varpå undantagsbestämmelsen inte är tillämplig.

På motsvarande sätt som för hästhållning utgör sådan fiskeverksamhet som vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen kan anses utgöra fiske inte självklart en näringsverksamhet enligt definitionen i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen.

I Mark- och miljödomstolens avgörande i mål nr M 3701-21, vilket återgivits i kapitel 6, har bland annat konstaterats att eget fiske som bedrivs i aktiebolag kan utgöra en sådan näringsverksamhet som kan omfattas av undantaget. Den som bedriver eget fiske i aktiebolag inom strandskydd anses därför normalt sett bedriva fiske om verksamheten uppfyller kraven på varaktighet och omfattning vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen. Om fisket bedrivs som bisyssla gäller vidare omsättningskravet i undantagsbestämmelsen, varpå fiskaren måste visa att näringen medför ett tillskott av betydelse till hästhållarens försörjning.

Den rättspraxis som har utformats i fråga om att eget fiske i aktiebolag kan utgöra fiske vid tillämpning av undantagsbestämmelsen (om verksamheter är av viss omfattning och varaktighet samt det funktionella kravet är uppfyllt) är snarlik, dock inte helt förenlig, med den rättspraxis som har utformats i fråga om fiske utgör näringsverksamhet enligt definitionen i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen.<sup>11</sup>

Liksom för hästverksamhet görs för den som bedriver fiskeverksamhet en självständig bedömning av om fiskeverksamheten i sig kan utgöra en näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § inkomstskattelagen, det vill säga om verksamheten bedrivs yrkesmässigt, självständigt och med vinstsyfte. Enligt Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 3774-15, vilken återges i Skatteverkets hänvisade vägledning, ska för fiskeriverksamhet i ett aktiebolag göras en bedömning av om verksamheten har ett vinstsyfte utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Vid bedömningen av om fiskeverksamheten uppfyller kravet på vinstsyfte beaktas enbart intäkterna från fiskeverksamheten. Det är irrelevant för denna bedömning om fiskaren bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna som i övriga delar uppnår vinstsyftet.

Den rättspraxis som har utformats avseende att exempelvis fiske i eget aktiebolag kan utgöra fiske vid tillämpning av undantagsbestämmelsen skulle om förslaget genomfördes att upphöra för att i stället ersättas med en bedömning av om fiskeverksamheten i sig bedrivs yrkesmässigt, självständigt och som förvärvsverksamhet med vinstsyfte för att avgöra om näringsverksamhet föreligger.

---

<sup>11</sup> Se Skatteverkets rättsliga vägledning *Verksamheter av hobbybetonad karaktär* (2023).

En ändring enligt förslaget skulle därför innebära en mindre gynnsam situation för fiskare som bedriver en blandad verksamhet inom en areell näringarna då dessa riskerar att inte uppnå kravet på vinstsyfte för sin fiskeverksamhet, och därför inte kan tillämpa undantaget.

Liksom ovan konstaterats vad gäller hästhållning skulle förslaget om att införa begreppet näringsverksamhet i undantagsbestämmelsen främst kunna innebära en ofördelaktig situation i förhållande till vad som nu gäller för den som bedriver fiskeverksamhet med en blandad verksamhet inom en areell näring. För den som enbart bedriver sådant fiske som inte uppnår kravet på vinstsyfte, men som inte i övrigt har intäkter från en blandad verksamhet inom de areella näringarna, torde fisket normalt inte heller uppnå dagens omsättningskrav, varpå undantagsbestämmelsen inte är tillämplig.

Som en slutsats i denna del kan konstateras att en ändring i enlighet med förslaget skulle leda till en mer komplicerad bedömning av om undantagsbestämmelsen är tillämplig för de som bedriver främst häst- och fiskeverksamhet vid sidan av en blandad verksamhet inom areell näring. Den som bedriver sådan häst- eller fiskeverksamhet, och i denna verksamhet vill använda sig av undantagsbestämmelsen, skulle på egen hand behöva göra en självständig bedömning av om häst- eller fiskeverksamheten i sig uppfyllde kraven i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen, det vill säga förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Ställningstagandet skulle i annat än självklara fall behöva ske utifrån rättsfall från förvaltningsdomstol, och ställningstaganden från Skatteverket, i frågor rörande inkomstskattelagen, vilket framstår som komplicerat. Dessa nackdelar skulle visserligen kunna minskas genom att relevanta myndigheter gavs i uppdrag att ta fram en vägledning för hur reglerna ska tillämpas, men nackdelarna skulle sannolikt ändå vara påtagliga. Vi bedömer att den föreslagna ändringen därmed riskerar att inte uppnå de krav på tydlighet och klarhet som bör ställas på undantagsbestämmelsen, som är avsedd att tillämpas av den enskilde.

Enligt oss framstår det vidare som sannolikt att flera av de som bedriver häst- och fiskeverksamhet som en bisyssla vid sidan av en blandad verksamhet inom de areella näringarna inte skulle uppnå vinstkravet om endast intäkterna från häst- eller fiskeverksamheten beaktades. En ändring i enlighet med förslaget riskerar därför att särbehandla eller exkludera viss sådan jordbruks- och fiskeverksamhet från undantagsbestämmelsens tillämpning på ett sätt som inte är av-

sett. Det framstår som att det är betydligt färre fiskare som bedriver fiske som bisyssla (med intäkter från fisket) och därutöver bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna, än vad fallet är för hästägare som bedriver jordbruk som bisyssla och därutöver bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna. En ändring i enlighet med förslaget skulle därför sannolikt vara mest kännbar för landets hästägare. En konsekvens av att hästhållning skulle särbehandlas eller exkluderas vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen är bland annat risken för en eskalerande minskning av våra värdefulla naturbetesmarker, där hästen är en konstaterat viktig resurs.

### 9.4.3 Förslaget tycks inte helt förenligt med miljöbalkens språkliga uppbyggnad och syfte

Det föreslagna tillägget framstår slutligen som en mindre lämplig utformning av undantagsbestämmelsen. Vi noterar att uttrycken rennäring och skogsnäring förekommer i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel, som rör grundläggande respektive särskilda bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden, men konstaterar att begreppet näring togs bort från den föreslagna lydelsen av 3 kap. 4 § första stycket miljöbalken inför miljöbalkens antagande på inrådan av Lagrådet. Bestämmelsen i 3 kap. 4 § första stycket miljöbalken anger att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse. Stycket hade ursprungligen lydelsen att jord- och skogsbruk är näringar av nationell betydelse, och lades till i paragrafen vid riksdagens behandling av förslaget till naturresurslag.<sup>12</sup> Inför antagandet av miljöbalken förespråkade dock Lagrådet att uttrycket näringar i stycket skulle utgå eftersom miljöbalkens regler inte tar sikte på själva näringarna utan på de naturresurser som tas i anspråk av näringarna. Lagrådet framhöll även i sina inledande synpunkter avseende förslaget till miljöbalk att det måste anses oegentligt att i miljöbalken inordna även regler som är väsentligen enbart näringsrelaterade.<sup>13</sup> 3 kap. 4 § första stycket miljöbalken utformades i enlighet med Lagrådets förslag.<sup>14</sup> Mot denna bakgrund framstår det föreslagna tillägget av be-

---

<sup>12</sup> Bet.1985/86: BoU3.

<sup>13</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 448 (Lagrådet).

<sup>14</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 31 (departementschefen) och prop. 1997/98:45 del 2 s. 461 f. (Lagrådet).

greppet näringsverksamhet som en mindre lämplig utformning av undantagsbestämmelsen.

Vår samlade bedömning är att nackdelarna med förslaget som presenterades för utredningen i betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78, överväger fördelarna.

## 9.5 Beslut om undantagsbestämmelsens tillämplighet

Utredningen har övervägt om det bör införas någon form av beslut om att undantaget kan användas eftersom det i dag inte finns möjlighet att få ett beslut om att en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Att undantagsbestämmelsen är utformad som ett undantag till förbuden inom strandskydd innebär att det är den enskilde själv som ska bedöma om förutsättningarna i undantagsbestämmelsen är uppfyllda.

Det har vid flera möten som utredningen haft med organisationer och andra intressenter framförts till utredningen att det finns en stor osäkerhet vad gäller hur undantagsbestämmelsen tillämpas och att det är svårt för den enskilde att bedöma när undantagsbestämmelsen kan tillämpas. Statistik och överblick över undantagsbestämmelsens användning saknas i stor utsträckning då användningen av undantagsbestämmelsen inte blir ärenden i egentlig mening hos ansvariga myndigheter. Detta bidrar till att det till viss del också saknas tillförlitliga och utförliga uppgifter om vilka branscher som skulle ha nytta av att omfattas av undantaget för areella näringar genom att dessa hade ansökt om undantag men fått avslagsbeslut. För den enskilde näringsidkaren är det ett flertal relativt komplicerade bedömningar som ska göras för att kunna konstatera om undantagsbestämmelsen är tillämplig eller inte.

Det är möjligt att kontakta kommunen för vägledning om undantagsbestämmelsen är tillämplig eller inte. En sådan förfrågan kan medföra att kommunen till exempel begär in en verksamhetsbeskrivning. Kommunens ställningstagande i frågan är dock inte bindande på samma sätt som ett beslut.

Den osäkerhet som finns kring om undantagsbestämmelsen är tillämplig eller inte kan antas leda till att fler dispensansökningar görs i fall där undantagsbestämmelsen är tillämplig, vilket medför ökade

kostnader för både näringsidkaren och myndigheterna. Genom att ansöka om dispens och i ansökan åberopa att undantagsbestämmelsen i första hand är tillämplig kan näringsidkaren få ett beslut där kommunen förklarar att dispens inte krävs för åtgärden. Även i sådana fall tas dock normalt avgift för hantering av ansökan om strandskydd ut.

Konsekvenserna av att missbedöma att undantagsbestämmelsen är tillämplig är relativt stora. Att ta bort anläggningar som utgjort investeringar kan vara förknippat med stora kostnader. Det finns ingen preskriptionstid gällande överträdelse mot strandskyddet. Även om en förbjuden åtgärd utförts för lång tid sedan kan tillsynsmyndigheten besluta att ett fel ska rättas till. Även om det kan vara möjligt att ansöka om dispens i efterhand om särskilda skäl för dispens föreligger, finns det också straffrättsliga påföljder för den som utfört en förbjuden åtgärd inom strandskyddat område.

Risken för att olika kommuner tillämpar regelverket på olika sätt har också lyfts till utredningen. Att regelverket tillämpas enhetligt är av stor vikt. Det ska inte ha betydelse vilken kommun det är som bedömer ett ärende och fattar beslut.

Det saknas i dag överblick och statistik över hur undantagsbestämmelsen tillämpas. Undantaget aktualiseras hos kommuner till exempel i de fall när en näringsidkare ansöker om dispens med åberopar att undantagsbestämmelsen är tillämplig. Undantaget kan också aktualiseras vid tillsyn enligt miljöbalken. I syfte att öka förutsägbarheten och främja en mer enhetlig tillämpning har vi i utredningen övervägt om det ska föras fram förslag gällande processen kring undantaget för de areella näringarna. Att det är problematiskt med den osäkerhet som finns i dag kring om undantaget är tillämpligt i ett visst fall har framkommit vid möten med olika intressenter, men också genom kontakter med olika kommuner.

### 9.5.1 Särskilt beslut om att undantaget är gällande

Utredningen har övervägt om det skulle kunna införas en möjlighet att få ett beslut om att undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken är tillämpligt gällande exempelvis en viss anläggning eller åtgärd. Den möjlighet som finns i dag, det vill säga att en näringsidkare kan ansöka om dispens och få ett avvisningsbeslut på denna ansökan



om undantaget bedöms vara tillämpligt, är avgiftsbelagd Fördelen med ett särskilt beslut skulle vara att det blir tydligt att undantaget är gällande, och de åtgärder som behövs vidtas kan utföras i förvisning om att det sker i enlighet med regelverket.

En sådan ordning skulle kunna innebära en ökad ärendemängd hos kommunerna och kan också kräva utökad kompetens med särskild inriktning på undantaget för de areella näringarna. Förutom detta tillkommer risken att ett beslut överklagas och processen därför blir utdragen i tid. En ansökan om ett beslut om undantag skulle sannolikt även innebära att kommunen tar ut en avgift.

Utredningen anser dock vid en samlad bedömning att införandet av ett särskilt beslut är motstridigt mot den grundläggande tanken med undantagsbestämmelsen, vilken ju är att det inte ska krävas någon särskild åtgärd för att undantagsbestämmelsen ska gälla. Beslutsmodellen skulle vidare riskera att bli alltför administrativt betungande. Beslutet skulle sannolikt kunna överklagas, vilket gör att en process i flera instanser kan bli aktuell och dra ut på tiden.

### 9.5.2 Frivillig anmälan

Utredningen har också övervägt om det skulle kunna införas en möjlighet till frivillig anmälan av att man använder sig av undantagsbestämmelsen. En frivillig anmälan skulle kunna ge möjlighet till ökad överblick och statistik över hur undantaget används. Det är dock svårt att förutsäga i vilken utsträckning en näringsidkare skulle vilja använda sig av en sådan möjlighet. Det krävs att en anmälan ger någon form av säkerhet för den enskilde gällande om denne är berättigad till att använda sig av undantaget. En möjlighet som inte skulle innebära att en betungande process inleds är att om ingen reaktion följer på en ingiven anmälan inom en viss tid så kan näringsidkaren vidta den aktuella åtgärden eller uppföra anläggningen.

En jämförelse kan göras med 9 kap. 6 b § miljöbalken där frivilligt tillstånd kan sökas för miljöfarlig verksamhet. Enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken får sådan verksamhet inledas tidigast sex veckor efter att anmälan gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat. Frivilliga tillstånd förekommer till exempel inom verksamheter som motorsportbanor, skjutfält, vindkraft och djurhållande verksamheter.

Fördelarna med ett sådant system är att det skulle ge mer statistik och överblick för myndigheterna över hur undantaget används. För att också användas i praktiken skulle en frivillig anmälan också behöva innebära fördelar för den näringsidkare som gör anmälan, till exempel i form av ökad rättssäkerhet.

Ökad rättssäkerhet med beslut eller anmälan innebär också en mer administrativt betungande process. Ett sådant beslut skulle också kunna överklagas, varför processen kan dra ut på tiden. Det skulle därför sannolikt inte utgöra ett enklare system än i dag när undantaget för de areella näringarna ju gäller utan att ett särskilt beslut behövs avvakts.

### 9.5.3 Inga förslag läggs fram i denna del

Den möjlighet som finns i dag är att göra en dispensansökan där man i första hand åberopar att dispens inte krävs, eftersom undantagsbestämmelsen är tillämplig, och i andra hand ansöker om dispens. Myndigheten eller domstolen kan då förklara att strandskyddsdispens inte krävs för anläggningen eller åtgärden, om bedömningen är att denna faller inom undantagets tillämpningsområde. Skulle beslutet inte falla ut som man önskat är detta ett sätt att få upp frågan till prövning, och överklagan kan då ske till högre instans.

Utredningen har haft ingången att försöka hitta ett sätt att öka rättssäkerheten för den enskilde näringsidkaren och öka överblicken över hur undantaget för de areella näringarna används. Vi har dock hittills funnit att varken en frivillig anmälan eller införandet av ett särskilt beslut verkar förbättra rådande läge i en sådan utsträckning att det kan motivera att förslag läggs fram om detta.

Utredningen har därför kommit fram till att vi avstår från att lägga fram förslag i denna mer processuella del. Förhoppningsvis medför våra förslag gällande andra aspekter av undantaget att helheten och förslagets samlade effekt blir en ökad rättssäkerhet och en enklare tillämpning av undantagsbestämmelsen.

# 10 Konsekvenser av utredningens förslag

## 10.1 Vilka är kraven på en konsekvensanalys?

### 10.1.1 Redovisning enligt kommittéförordningen

I 14 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dess konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska finansiering föreslås.

I 15 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

### 10.1.2 Redovisning enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

I 6 § beskrivs vad en konsekvensutredning ska innehålla:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndigheternas beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om ett betänkande kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen ska även följande förhållanden beskrivas:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid regleringens utformning.

### 10.1.3 Redovisning enligt utredningens direktiv

Enligt utredningens direktiv ska konsekvenser för miljön, friluftslivet och för möjligheten att bedriva företag på landsbygden beskrivas och kvantifieras. Alternativa lösningar, liksom skälen varför de valts bort, ska beskrivas. De offentligfinansiella effekterna av utredningens förslag ska beräknas och vägas in vid utformningen av förslagen. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

## 10.2 Problembild och syfte med förslagen

Dagens undantagsbestämmelse i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken är svår att tillämpa ur flera olika aspekter. Det ska också hållas i åtanke att undantaget gäller utan särskilt beslut och att bedömningen av om undantaget är tillämpligt i en särskild situation ska göras av en enskild näringsidkare. Det kan konstateras att det kan vara svårt att veta vad som inryms i termerna jordbruk, fiske, skogsbruk och renskötsel. Även om vägledning finns att hämta i förarbeten och praxis framstår det som ett pussel som man måste lägga för att få veta om en viss näring ingår i undantaget eller inte. Utvecklingen går också mot en mindre strikt gränsdragning mellan de näringar som nämns i paragrafen och en blandad verksamhet inom de areella näringarna verkar inte vara ovanligt. Till detta kommer att utvecklingen av de areella näringarna över tid medfört att även andra områden och näringar skulle kunna vara tänkbara inom undantagets tillämpningsområde.

En av de näringar som nämns i utredningens direktiv är vattenbruket, där riksdagen tillkännagivit för regeringen att reglerna bör ses över. Enligt Miljö- och jordbruksutskottets betänkande, som låg till grund för riksdagens tillkännagivande, bör bland annat strandskyddsreglerna göras mer tillåtande.<sup>1</sup> Det svenska vattenbruket har potential att utvecklas till en viktig hållbar näring förutsatt att branschen ges rätt förutsättningar. Vattenbrukare upplever att det är svårt att få dispens från strandskyddsreglerna för att bygga för vattenbruket nödvändiga byggnader. Det förekommer också ofta att dispensbesluten överklagas. Vidare tidsbegränsas ofta dispensererna, vilket inte ger förutsättningar för långsiktighet. Det finns också uppgifter

---

<sup>1</sup> Bet. 2017/18:MJU 13, rskr 2017/7:182.

om att undantagsbestämmelsen tolkas olika av olika kommuner, och att vattenbruket ibland bedöms omfattas av termen fiske i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Utredningen menar att omsättningskravet, som gäller för att bissysslor ska omfattas av undantagsbestämmelsen, har fått en olämplig formulering och är svårt att tillämpa. Om syftet har varit att utesluta hobbyverksamhet är kravet dessutom onödigt högt ställt.

Vidare har det framförts att det funktionella kravet i paragrafen ofta bedömts alltför strikt.

Syftet med utredningens förslag är att modernisera och förtydliga undantagsbestämmelsen för de areella näringarna i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken och göra undantaget lättare att tillämpa och förstå både för den enskilde näringsidkaren och för ansvariga myndigheter. Genom detta uppnås ökad rättssäkerhet för den enskilde näringsidkare som vill använda sig av undantaget. Ytterligare ett syfte med förslagen är att genom förtydligande försöka säkerställa att undantaget används på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga att det varken över- eller underutnyttjas.

Utredningen bedömer vidare att de möjligheter till dispens från strandskyddet som finns i dag inte fullt ut täcker behoven hos exempelvis gårdsbaserade naturturismverksamheter på landsbygden. Det särskilda skälet i LIS-regelverket, som innebär att man får beakta om ett strandnära läge för en exempelvis en byggnad bidrar till utvecklingen av landsbygden, kan passa väl för exempelvis en naturturismverksamhet. LIS-regelverket kan dock inte tillämpas i vissa geografiskt utpekade delar av Sverige (se 7 kap. 18 e § första stycket 4 miljöbalken). De särskilda skälen i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken – vilka som utgångspunkt är avsedda att kunna tillämpas i hela landet – omfattar vidare typiskt sett inte situationer när det finns behov av en byggnad i en nystartad eller planerad verksamhet i ett område på landsbygden med låg bebyggelsegrad. Därutöver kan nämnas att rekvisitet i 18 c § första stycket 4 andra ledet – att utvidgningen av en pågående verksamhet inte ska kunna genomföras utanför området – kan vara svårt att uppfylla i det enskilda fallet. Inriktningen i arbetet med vårt uppdrag har därför varit att hitta en välavvägd ny grund för strandskyddsdispens som behövs för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden.

## 10.3 Alternativa lösningar

### 10.3.1 Nollalternativet

Med utgångspunkt i utredningens direktiv och uppdraget att analysera vilka verksamheter som ska ingå i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken hade det varit möjligt att komma fram till att det inte bör göras några tillägg i uppräkningsdelen i bestämmelsen.

Av de skäl som redovisas i avsnittet om vattenbruk har vi dock funnit att det finns anledning att föreslå att vattenbruk läggs till i uppräkningsdelen. Nollalternativet är att behålla uppräkningsdelen av termerna i undantagsbestämmelsen så som den ser ut i dag, vilket skulle betyda att vattenbrukare fortsatt är hänvisade till att söka dispens från strandskyddsregelverket. Detta medför ett antal svårigheter för näringen, som bidrar till att den har svårt att växa och nå den potential som bedömare menar finns för denna näring (se mer om detta i avsnitt 5.2.1).

Om förslaget till nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet inte genomförs kommer verksamhetsutövare fortfarande att kunna hänvisa till de befintliga särskilda skälen i gällande 7 kap. 18 c–18 d §§ miljöbalken. Detta kommer dock att innebära att den som exempelvis vill starta en ny småskalig verksamhet inom naturturism i ett strandskyddat, obebyggt område på landsbygden – som inte omfattas av LIS-regelverket – svårt kommer att kunna få dispens för de byggnader med mera som behövs för verksamheten. Ett syfte med förslaget är att gynna småföretagande och främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. Ett nollalternativ innebär att detta syfte inte tillgodoses.

När det gäller det funktionella kravet har det framförts att det ibland tolkas alltför strikt i praxis, även om det enligt förarbetena ska tas hänsyn till om en alternativ lokalisering skulle innebära orimliga kostnader eller tidsförluster för näringsidkaren.<sup>2</sup> Begreppet funktionellt samband har dock förekommit i praxis som ett sätt att ta fasta på att en befintlig anläggning kan utgöra en anledning till att en ny åtgärd eller anläggning ska placeras i direkt anslutning till denna. Nollalternativet innebär sannolikt en fortsatt spretande tillämpning av det funktionella kravet, vilken kan bidra till att undantagsbestämmelsen på felaktiga grunder inte anses gälla. Det förekommer i dag att prövningsmyndigheten, i brist på närmare vägledning, överväger

---

<sup>2</sup> Prop. 2008/09:119 s. 101.

placeringar på orimligt långa avstånd från exempelvis gårdscentrum eller från befintliga anläggningar, som exempelvis väg där transporter kommer till och från fastigheten. Det förekommer vidare att prövningsmyndigheten som en alternativ placering av en anläggning överväger lokalisering på en fastighet som verksamhetsinnehavaren inte äger. Det händer att prövningsmyndigheten kort konstaterar i sitt beslut att det funktionella kravet inte är uppfyllt utan närmre beslutsskäl trots att verksamhetsinnehavaren redogjort för sin fastighets alla skiften, vilket påtagligt försvårar argumentering mot den föreslagna alternativa lokaliseringen utom strandskydd. Det tillägg som utredningen föreslår gör det tydligare att det finns flera sätt att uppfylla det funktionella kravet.

Omsättningskravet infördes när miljöbalken trädde i kraft 1999, och har varit centralt i den kritik som har riktats mot undantagsbestämmelsen. Om förslaget om ett reformerat omsättningskrav inte genomförs framstår det som att dagens undantagsbestämmelse i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken motverkar såväl det regelförtydligande som efterfrågas i livsmedelsstrategin som Sveriges produktion av livsmedel eller produktion av betydelse för skogsnäringen. Svårigheterna med att dagens omsättningskrav är avhängigt en näringsidkares intäkter i övrigt kommer då att bestå, likaså svårigheterna med att omsättningskravet inte är utformat för att beakta intäkter från nystartad verksamhet inom de areella näringarna, eller oregelbundna inkomster från areell näring. Det framstår inte som att det finns tillräckligt stöd i rättskällor för att dagens omsättningskrav skulle kunna utvecklas och på så sätt tillgodose de behov som finns inom de areella näringarna på ett krav på omsättning, exempelvis genom rättspraxis. En följd av att förslaget inte genomförs är att undantagsbestämmelsen undergrävs och att strandskyddet ges en starkare ställning genom att det i flera fall överordnas pågående markanvändning, vilket inte ursprungligen var tanken med lagstiftningen om strandskydd. Det framstår vidare som att dagens omsättningskrav kan verka avhållande för nystartad verksamhet inom de areella näringarna. Om omsättningskravet inte bedöms uppfyllt måste den nystartade verksamheten beakta kostnaden och tidsaspekten för ett slutligt beslut om dispens för den åtgärd som måste till för exempelvis djurhållningen, vilket kan verka avhållande, med konsekvenser för svensk livsmedels- eller skoglig produktion. En annan effekt av om förslaget om ett refor-



merat omsättningskrav inte genomförs bedöms vara att legitimiteten för strandskyddsreglerna inte skulle öka inom de areella näringarna.

Vid reformbehovet av undantagsbestämmelsen bör beaktas att det inte finns någon statistik att tillgå i fråga om hur bestämmelsen tillämpas eftersom undantagsbestämmelsen är utformad som ett undantag från förbuden inom strandskydd. Det har inte heller gjorts någon utvärdering av undantagsbestämmelsen, och en sådan skulle sannolikt vara svår att utföra. Vi har inom ramen för utredningen låtit genomföra en undersökning bland Sveriges kommuner och regioner i fråga om undantagets förekomst och fått några spridda svar (se vidare i avsnitt 3.5). Det finns mot denna bakgrund särskild anledning att ta fäste på de synpunkter som har framkommit i fråga om behovet av en anpassning av undantagsbestämmelsen under de senaste åren (SOU 2015:108, Strandskyddsdelegationens informationsbroschyr *Areella näringar och strandskydd*, SOU 2020:78 och prop. 2021/22:168).

### **10.3.2 Konsekvenser av alternativa lösningar jämfört med valda lösningar**

I kapitel 9 redogör vi för de alternativa lösningar som utredningen har valt bort.

Som ett alternativ till vårt förslag i kapitel 5 om att Naturvårdsverket, i samråd med andra berörda myndigheter, ska ges i uppdrag att ta fram en vägledning kring undantagsbestämmelsens tillämpning har vi övervägt att förtydliga innebörden av undantagsbestämmelsens omfattning i förordnings- eller föreskiftsform. Att förtydliga undantagsbestämmelsens omfattning på det sättet bedöms, i jämförelse med det valda alternativet, inte innebära någon märkbar skillnad vad gäller de ekonomiska konsekvenserna för det offentliga. Det bortvalda alternativet skulle dock till skillnad från det valda alternativet kunna innebära att tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen ändras över tid. Detta skulle bland annat kunna innebära en rättsosäkerhet för verksamhetsutövare.

Som ett alternativ till vårt förslag i kapitel 5 om en ny dispensgrund för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden har vi övervägt att föreslå ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet i LIS-områden. Det övervägda alternativet skulle, till skillnad från det valda alternativet, inte kunna tillämpas i vissa geogra-

fiskt utpekade områden i landet (se gällande 7 kap. 18 e § första stycket 4). Ett dispensbeslut skulle dessutom som utgångspunkt vara avhängigt av att det område som dispensen avser ligger inom ett område som är utpekade som ett LIS-område i en översiktsplan. Det bortvalda alternativet skulle således inte gynna sysselsättningen på landsbygden på samma sätt som det föreslagna alternativet. De två alternativa lösningarna bedöms dock inte innebära någon skillnad vad avser ekonomiska konsekvenser för det offentliga. Som ytterligare ett alternativ i denna del har vi övervägt att föreslå att det inför ett regelverk om strandnära utvecklingsområden. Det övervägda alternativet skulle, till skillnad från det valda alternativet att föreslå en ny dispensgrund, kräva en i förhållande till vårt uppdrag oproportionerligt stor omdaning av strandskyddet. Det bortvalda alternativet skulle medföra märkbara konsekvenser för såväl det allmänna som för enskilda.

Som ett alternativ till vårt förslag i kapitel 6 om att justera omsättningskravet har vi övervägt det förslag som presenterades för utredningen i SOU 2020:78, det vill säga att termen näringsverksamhet skulle införas i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Det övervägda alternativet skulle, till skillnad från det valda alternativet till ändring av omsättningskravet, innebära tre lite större nackdelar (se avsnitt 9.4). De två alternativen till reformering av omsättningskravet bedöms dock inte innebära någon märkbar skillnad när det kommer till de ekonomiska konsekvenserna för det offentliga.

## 10.4 Vilka berörs av förslagen?

De offentliga aktörer som främst påverkas av utredningens förslag är kommuner, länsstyrelser, domstolar och Naturvårdsverket. Därutöver berörs särskilt Havs- och vattenmyndigheten, Boverket och Jordbruksverket. De domstolar som framför allt påverkas är mark- och miljödomstolarna samt Mark- och miljööverdomstolen.

Företag och enskilda påverkas också av våra förslag. Hur dessa påverkas beskrivs närmare under respektive avsnitt längre fram. Vattenbruksföretag berörs, men även de företag som kan använda sig av det föreslagna nya särskilda skälet för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter. Likaså påverkas näringsidkare inom skogsbruk, jordbruk, fiske och renskötsel. Konsumenter berörs ge-

nom att utbudet av produkter från vattenbruk kan komma att öka. Vidare väntas utbudet av verksamheter inom naturturism och fisketurism kunna öka.

## **10.5 Kostnader och andra konsekvenser för staten, kommuner och regioner**

### **10.5.1 Naturvårdsverket och länsstyrelsen**

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ges i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter ta fram vägledning riktad till bland annat verksamhetsutövare i fråga om tillämpningen av 7 kap. 16 § 1 miljöbalken och förslaget till ny 18 d §. Naturvårdsverket föreslås vidare ges i uppdrag att uppdatera sin vägledning om strandskydd vid tillämpningen av det särskilda skälet i 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken i fråga om bete (se avsnitt 6.3.2, Frågan om bete som hobbyverksamhet). Dessutom föreslås att Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna av de föreslagna lagändringarna tre år efter ikraftträdandet.

I frågor som rör tillämpningen av strandskyddreglerna i miljöbalken har Naturvårdsverket det övergripande ansvaret att, i samverkan med länsstyrelserna, ge tillsynsvägledning till kommunerna. I det ingår att utvärdera och följa upp kommunernas tillsyn av strandskyddet och ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. Naturvårdsverket har även en tillsynsvägledande roll gentemot länsstyrelserna. Särskilt i ett inledande skede bedöms behovet av ny tillsynsvägledning innebära en ökad arbetsbelastning för Naturvårdsverket och till del länsstyrelserna. Uppdragen att ta fram vägledning innebär också en ökad arbetsbelastning. Detsamma gäller uppdraget att följa upp effekterna av de föreslagna lagändringarna. Med tanke på att utredningens förslag till lagändringar är relativt få bedöms dock den samlade arbetsbelastningen bli begränsad.

Uppdragen att ta fram vägledning till verksamhetsutövare bör genomföras av Naturvårdsverket i samråd med berörda myndigheter. Även exempelvis länsstyrelsens arbetsbelastning kan därför öka i begränsad grad. Utredningen bedömer att arbetet med tillsynsvägledning och vägledning, och uppdatering därav, kan utföras inom ramen för Naturvårdsverkets förvaltningsanslag. Även länsstyrelsernas arbete bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Till följd av förslaget om att inkludera vattenbruk i undantagsbestämmelsen kan länsstyrelsens ärendehantering gällande dispenser för vattenbruk antas minska, och en följd av detta är minskade intäkter. Länsstyrelsernas arbetsbelastning kan dock till viss del förväntas öka till följd av den föreslagna nya paragrafen om dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Detta bland annat genom att den nya bestämmelsen särskilt inledningsvis – innan praxis har hunnit formas – kan antas leda till ett ökat antal överprövningar av kommunala dispenser. Länsstyrelsen kommer dessutom under vissa omständigheter att vara tillsynsmyndighet och prövningsmyndighet i första instans samt i övrigt hantera överklaganden av kommunala beslut om dispens enligt den föreslagna nya paragrafen. Även denna arbetsbelastning bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

### 10.5.2 Övriga statliga myndigheter

Ökningen av ärendetillströmningen förväntas bli relativt begränsad och därmed även innebära en begränsat ökad arbetsbelastning för mark- och miljödomstolarna. Framför allt inledningsvis kan antas att tillämpningen av de nya bestämmelserna kommer att innebära en viss högre arbetsbelastning för domstolarna eftersom det kommer att saknas praxis. Den ökade arbetsbelastningen bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Naturvårdsverket ska inom ramen för det föreslagna uppdraget om vägledning samverka med berörda myndigheter. Det kan härigenom tänkas att exempelvis Jordbruksverket, Tillväxtverket, Boverket och Havs- och vattenmyndigheten berörs av uppdraget. Även för dessa myndigheter kan utredningens förslag således innebära en viss ökad arbetsbelastning. Arbetsbelastningen bedöms dock rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

### 10.5.3 Regionerna och kommunerna

Utredningen bedömer att de föreslagna lagändringarna och uppdragen inte kommer att få särskilda konsekvenser för regionerna.

Förslaget om att inkludera vattenbruk i undantagsbestämmelsen bedöms kunna leda till en minskad ärendehantering gällande sådana

dispenser, och därigenom minskade intäkter för kommunerna. Eftersom den allra största delen av besluten om att ge eller neka dispens från strandskyddet fattas av kommunerna kommer den föreslagna nya paragrafen om dispens från strandskyddet att leda till en ökad arbetsbelastning hos kommunerna. Den nya dispensgrunden bör även leda till ett ökat behov av tillsyn. Likaså kan förväntas att det reformerade omsättningskravet kan leda till ett ökat behov av tillsyn och dispensprövningar i efterhand för olovligen vidtagna åtgärder, exempelvis för sådana verksamhetsutövare som inte anses bedriva förvärvsverksamhet och därmed bedriver hobbyverksamhet. För tydlighets skull kan framhållas att den som bedriver hobbyverksamhet vare sig enligt nuvarande eller föreslagna regler anses uppfylla omsättningskravet. Det går dock inte att utesluta att de nya bedömningsgrunderna för om bisyssla bedrivs inledningsvis kan skapa viss förväxling innan praxis bildats.

#### **10.5.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen**

Utredningen bedömer att våra förslag inte inskränker den kommunala självstyrelsen.

Förslagen om ändring i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär att undantaget i bestämmelsen utvidgas till att omfatta vattenbruk, att omsättningskravet justeras och i övrigt att gällande praxis kodifieras. Förslaget till 7 kap. 18 d § miljöbalken innebär en ny grund för dispens från strandskyddet. Vi föreslår inte att det införs en formaliserad beslutsprocess vid tillämpning av 7 kap. 16 § 1 miljöbalken och vi föreslår inte heller någon ändring i instansordningen vid tillämpning av förslaget till ny 7 kap. 18 d § miljöbalken. Det är därför liksom tidigare vanligtvis kommunerna som i det enskilda fallet och som första instans kommer att pröva om undantagsbestämmelsen är tillämplig samt om det finns grund för dispens med stöd av den föreslagna nya paragrafen.

### **10.6 Konsekvenser för företag och enskilda**

#### **10.6.1 Konsekvenser för företag**

De som i dag bedriver vattenbruk kommer om utredningens förslag genomförs under vissa förutsättningar inte att behöva ansöka om dispens från strandskyddsregelverket. Detta kommer att leda till en ökad

förutsägbarhet och möjlighet till långsiktig planering för dessa näringsidkare. Det bedöms även minska företagens administrativa kostnader.

Förslaget att inkludera vattenbruk i undantagsbestämmelsen innebär primärt en administrativ förenkling för nyetableringar och för de vattenbrukare som har tidsbegränsade beslut om strandskyddsdispens. Det är svårt att förutse hur många företag som kommer att beröras av utredningens förslag i denna del. Enligt Jordbruksverkets statistik skattades antalet aktiva anläggningar – dvs. anläggningar med produktion till försäljning – till 140 under 2022. Antalet företag är dock färre eftersom ett företag kan ha flera aktiva anläggningar. Under 2022 uppgick antalet företag till 91.<sup>3</sup> Vi vet dock inte hur många av dessa företag som har tidsbegränsade strandskyddsdispenser.

Om förslaget till nytt särskilt skäl för strandskyddsdispens genomförs kommer det att medföra en ökad möjlighet för den som bedriver eller avser att bedriva en småskalig förvärvsverksamhet på landsbygden att exempelvis uppföra en byggnad som behövs för verksamhetens bedrivande.

Såväl kommunerna som länsstyrelserna tar ut en avgift för ansökningar om dispens från strandskyddet. Ett företag kan därutöver ha kostnader för sin egen administration med anledning av en dispensansökan. Ett dispensförfarande tar dessutom tid och arbete i anspråk och sökanden kan inte förutsätta att ansökan kommer att beviljas. Ett dispensbeslut kan vidare komma att överprövas eller överklagas. Osäkerheten om vad en dispensansökan kan leda till kan innebära att en verksamhetsutövare inte vågar planera en verksamhet för vilken det behövs en dispenspliktig åtgärd. Det är mot denna bakgrund viktigt att det finns vägledning om bestämmelsens innebörd. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ges i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter ta fram vägledning om tillämpningen av bestämmelsen till verksamhetsutövare (se vidare i avsnitt 10.5.1).

Det är svårt att förutse hur många företag som kommer att beröras av förslaget till ny dispensgrund. I sammanhanget kan dock nämnas att sådana kombinationsverksamheter i vilka jordbruk kombineras med turism, uthyrning och andra fritidsaktiviteter bedrevs av drygt

---

<sup>3</sup> <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2023-08-31-vattenbruk-2022>, besökt 2023-12-06.

4 900 företag 2020.<sup>4</sup> Vi vet dock inte hur många av dessa företag som bedrev eller bedriver verksamhet inom strandskyddat område.

### 10.6.2 Konsekvenser för enskilda

Tillägget av vattenbruket i undantagsbestämmelsen kan medföra negativa konsekvenser för allmänhetens tillgång till strandområden. En annan konsekvens för enskilda av att lägga till vattenbruk i undantagsbestämmelsen är att det kan antas öka antalet vattenbruksföretag. För den enskilde kan detta antas medföra ett större utbud av produkter och lägre priser på de produkter som kommer från vattenbruket. Med fler vattenbruksföretag på marknaden kan det också antas att det kan bli enklare för den enskilde att välja närproducerade produkter.<sup>5</sup>

Tillämpningen av den föreslagna nya grunden för dispens från strandskyddet för småskaliga förvävsverksamheter på landsbygden kan medföra negativa konsekvenser för såväl allmänhetens tillgång till strandområden som för djur- och växtlivet. De negativa effekterna bör dock bli begränsade till följd av de kumulativa rekvisit som ska vara uppfyllda för att bestämmelsen ska vara tillämplig. En dispens ska dessutom vara förenlig med strandskyddets syften (7 kap. 26 § miljöbalken). Vidare mildras de eventuella negativa effekterna genom kravet på tillämpning av bestämmelsen om fri passage (18 f §, som föreslås få beteckningen 18 g §).

Tyngdpunkten i förslaget om ett reformerat omsättningskrav är att undantagsbestämmelsen ska bli ändamålsenlig och på ett bättre sätt fånga in dem som bedriver en produktiv yrkesmässig verksamhet inom de areella näringarna, och att samtidigt exkludera hobbyverksamhet. Det reformerade omsättningskravet innebär generellt sett lättnader i fråga om intäkter för den som bedriver en areell näring som bisyssla, vilket en stor majoritet av landets jord- och skogsbrukare gör (se statistik i kapitel 6). Undantagsbestämmelsen kan till följd av den föreslagna lindringen komma att tillämpas mer inom strandnära områden för åtgärder relaterade till den areella näringen, såsom exempelvis stängsel och bodar, dock inte bostäder. En viss

---

<sup>4</sup> Jordbruksverket, *Jordbruksföretagens kombinationsverksamheter 2020*, hämtad 2023-12-06, <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2021-06-17-jordbruksforetagens-kombinationsverksamheter-2020>.

<sup>5</sup> *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk*, SOU 2020:74, s. 737.

inskränkning av allmänhetens rätt att vistas i sådana, ofta attraktiva, områden kan till följd därav komma att ske. Strandskyddet är dock inte avsett att inskränka pågående markanvändning, och undantagsbestämmelsen kan tillämpas såväl på befintliga areella näringar som på nyetableringar.<sup>6</sup> En tillsynsmyndighet får vidare förelägga den som håller stängsel, eller därmed jämställda hinder, i ett område av betydelse för friluftslivet eller i närheten av ett sådant område att ordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten ska kunna komma till mark inom ett sådant område som omfattas av allemansrätten.<sup>7</sup> De reformerade reglerna kan förväntas bidra till en viss ökning av bryggor uppförda med stöd av undantagsbestämmelsen, dock torde bryggor endast i rena undantagsfall anses behövliga för jordbruk, rennäring eller skogsbruk. Till följd av att fiske som bedrivs som bisyssla i huvudsak sker i rekreationssyfte, och därmed sällan utgör förvärvsverksamhet eller uppfyller varaktighetskravet, kan någon större bryggexploatering inte heller förväntas i denna del. Om tillsynsmyndigheten skulle uppvisa en ny brygga som har uppförts under åberopande av undantagsbestämmelsen, trots att förutsättningarna därför inte är uppfyllda, kan tillsynsmyndigheten – liksom för andra bryggor som uppförts utan dispens och som strider mot strandskyddets förbud – förelägga den som har uppfört bryggan, eller fastighetsägaren där bryggan är belägen, att riva bryggan och att vidta återställningsåtgärder.

När det gäller det tillägg till det funktionella kravet som utredningen föreslår bedömer vi att konsekvenserna för enskilda kommer att bli begränsade, särskilt med beaktande av att detta rör sig om kodifiering av praxis.

### 10.6.3 Konsekvenser för företags konkurrensförmåga

Gällande 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär att vissa typer av verksamheter omfattas av ett undantag från strandskyddet. Detta undantag medför att dessa verksamheter kan ha lättare att expandera eller etablera sig än andra verksamheter, vilket kan påverka företagets konkurrensförmåga. Utredningens förslag till ändring i paragrafen innebär bland annat att vattenbruket läggs till i uppräkningsdelen av

---

<sup>6</sup> Se Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 5957-11.

<sup>7</sup> Se 26 kap. 11 § första stycket miljöbalken och Mark- och miljööverdomstolens dom MÖD 2020:36.



verksamheter och att omsättningskravet justeras. Om detta förslag genomförs kan det antas att antalet vattenbruksföretag kommer att öka, vilket kan antas öka konkurrensen inom denna bransch.

Om utredningens förslag till nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet införs kommer det att medföra att det blir enklare att få dispens från strandskyddet för åtgärder med mera som behövs för såväl diversifierade som självständiga småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Detta bedöms leda till en jämnare konkurrenssituation jämfört med i dag eftersom enbart vissa verksamheter omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Det finns dock ett dilemma inbyggt i alla förslag som handlar om att införa större möjligheter till dispens från strandskyddet i syfte att gynna turismnäringen. Allemansrättslig tillgång till naturen är en viktig förutsättning för denna näring, men ju fler dispenser som beviljas och nyttjas, desto mindre blir denna tillgång. Detta kan förutses innebära att man vid någon tidpunkt kommer att ha nått en gräns för ytterligare dispenser för såväl nya som befintliga verksamheter.

#### **10.6.4 Konsekvenser för sysselsättning och små företags arbetsförutsättningar**

Förslaget till ändringar i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär bland annat att vattenbruket läggs till i uppräknningen av verksamheter och att det så kallade funktionskravet ändras (se vidare kapitel 5 respektive 7). Det förhållandet att en verksamhet kategoriseras som ett litet eller ett stort företag har inte betydelse för tillämpningen i denna del. Utredningen föreslår vidare att omsättningskravet i förarbetena till samma paragraf justeras (se vidare kapitel 6). Justeringen innebär att det gällande kravet på att en näring ska medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning för att en bissyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen, tas bort. Detta bedöms innebära en större möjlighet för små företag att nyttja undantaget i bestämmelsen. Likaså innebär justeringen en lindring för nystartad verksamhet och verksamheter med oregelbundna inkomster. Hobbyverksamheter kommer dock inte heller framöver att omfattas av undantaget.

Utredningens förslag till ny grund för dispens från strandskyddet syftar bland annat till att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. Eftersom dispensgrunden är avsedd att kunna tillämpas för

de behov som småskaliga förvärvsverksamheter inom exempelvis naturturism kan ha, förväntas den föreslagna bestämmelsen kunna gynna små företag på landsbygden. Ett av rekvisiten för att det ska anses finnas ett särskilt skäl för dispens med stöd av den föreslagna bestämmelsen är att det ska handla om en förvärvsverksamhet som bedrivs – eller avses att bedrivs – varaktigt. Dispensgrunden är därigenom avsedd för verksamheter som kan antas långsiktigt bidra till sysselsättningen på landsbygden.

Utredningen föreslår att det tas fram vägledning för verksamhetsutövare med anledning av de föreslagna lagändringarna. Lättillgänglig information bedöms underlätta för små företag att nyttja de möjligheter som förslagen innebär.

### **10.6.5 Konsekvenser för möjligheten att bedriva företag på landsbygden**

Såväl förslaget till ändring i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken som förslaget till ny 7 kap. 18 d § miljöbalken bedöms ha en positiv inverkan på möjligheten att bedriva företag på landsbygden.

Som anges ovan finns det dock ett dilemma inbyggt i alla förslag som handlar om att införa större möjligheter till dispens från strandskyddet i syfte att gynna turistnäringen. Allemansrättslig tillgång till naturen är en viktig förutsättning för denna näring, men ju fler dispenser som beviljas och nyttjas, desto mindre blir denna tillgång. Detta kan förutses innebära att man vid någon tidpunkt kommer att ha nått en gräns för ytterligare dispenser för såväl nya som befintliga verksamheter.

## **10.7 Övriga konsekvenser**

### **10.7.1 Konsekvenser för miljön**

#### **Konsekvenser för djur- och växtlivet samt för friluftslivet**

Förslaget att lägga till vattenbruk i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär att åtgärder som utförs inom ramen för en sådan verksamhet under vissa omständigheter helt undantas från en prövning avseende påverkan på strandskyddets syften.

Jordbruksverket har i redovisningen av ett regeringsuppdrag föreslagit att vattenbruket ska läggas till i uppräknningen av verksamheter i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken (se vidare härom i avsnitt 5.1.2 och 5.2.1). Utredningen instämmer i den bedömning av konsekvenserna för djur- och växtlivet samt för friluftslivet som görs i redovisningen.<sup>8</sup> Jordbruksverket bedömer att förslaget, om det genomförs, i det enskilda fallet kan leda till en mindre och lokal påverkan på strandmiljön, djur- och växtlivet samt den allmänrättsliga tillgången invid vattenbruksområdet. I redovisningen anges vidare bland annat:

Det är främst vid nyetableringar eller nybyggnationer som dessa författningsändringar kommer att påverka miljön lokalt. Beroende på val av plats och typ av verksamhet kan påverkan bli olika stor. En generell slutsats är att fler vattenbruksverksamheter i strandnära läge ökar exploateringen av stränderna och då påverkas livsvillkoren för växt- och djurliv lokalt.

Författningsändringen kommer möjliggöra nyetableringar på platser där det tidigare inte kunnat ges dispens från strandskyddet, som vid tätbebyggda områden. En miljökonsekvens av en nyetablering kan utöver lokal påverkan på värden i strandmiljön (livsvillkor för djur- och växtliv) samt den allmänrättsliga tillgången invid stranden även innefatta ingrepp i naturmiljön utanför det som idag är strandskyddat område. Detta gäller framförallt nyetableringar i glesbygd där etableringen exempelvis kan innebära uppförande av ny infrastruktur.

Fiske- och vattenbruksutredningen har i sitt betänkande *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk*, SOU 2023:74, föreslagit att vattenbruk ska omfattas av en utökad anmälningsskyldighet enligt 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen (2013:251). Förslaget i SOU 2023:74 innebär att det, när det handlar om verksamheter inom vattenbruk, alltid kommer att göras en prövning enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, vilken inbegriper en lokaliseringsprövning enligt 6 §. Förslaget att vattenbruk ska ingå i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär dock att det vid en prövning enligt 11 kap. under vissa förutsättningar, till skillnad från vad som gäller i dag<sup>9</sup>, inte kommer att göras en bedömning enligt strandskyddsbestämmelserna. Detta gäller dock enbart i de fall undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken är tillämplig. Förslaget att lägga till vattenbruk i undantagsbestämmelsen bör mot denna bakgrund kunna få konsekvenser för djur- och växtlivet samt allmänhetens till-

<sup>8</sup> Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter*, bilaga s. 29–30.

<sup>9</sup> Se exempelvis NJA 2020 s. 1129.

gång till strandområden. Det förhållandet att vattenbruk, till skillnad från vad som gäller i dag, föreslås omfattas av en utökad anmälningsplikt enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet som ska prövas enligt 9 kap. miljöbalken bedöms dock mildra dessa konsekvenser. Denna bedömning förutsätter av naturliga skäl att Fiske- och vattenbruksutredningens förslag enligt ovan leder till författningsändringar.

Vi föreslår även ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Det är svårt att förutse hur många verksamhetsutövare som kommer att ansöka om och få dispens med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Vi bedömer dock att antalet byggnader och anläggningar med mera inom strandskyddat område på landsbygden kan antas öka i begränsad mån med anledning av den föreslagna bestämmelsen. Detta mot bakgrund av dels de kumulativa rekvisit som ska vara uppfyllda för att det ska anses finnas ett särskilt skäl för dispens, dels med beaktande av den obligatoriska prövningen enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. Dispensgrunden kan enbart tillämpas i de fall det handlar om småskaliga förvärvsverksamheter som bedrivs varaktigt på landsbygden. Innebörden av uttrycket landsbygd i detta sammanhang framgår av avsnitt 5.2.3 och innebär i sig en tydlig begränsning av tillämpningsområdet. Kravet på småskalighet innebär i detta sammanhang vidare att verksamheten och åtgärden enbart får ha liten påverkan på strandskyddets syften. I paragrafen finns därutöver krav på att exempelvis en byggnads funktion ska ha fördel av ett strandnära läge, samt att samma fördel inte ska kunna tillgodoses utanför området. Dispensgrunden får dessutom inte tillämpas för byggnader med mera som är avsedda att tillgodose vare sig varaktigt eller tillfälligt boende. Den kan inte heller tillämpas för åtgärder som har som syfte att hålla allmänheten borta eller för anläggningar för industriell förädling som exempelvis sågverk, mejerier eller slakterier.

## Övriga konsekvenser för miljön

Strandskyddet har inte som syfte att förhindra strandnära bebyggelse på grund av effekter av ett förändrat klimat, exempelvis översvämningsrisk. Sådana risker ska i stället beaktas vid planläggning och prövning av bebyggelse enligt 2 kap. 5 § plan- och bygglagen. Att samhällets motståndskraft mot klimatförändringar successivt riskerar att

minska beror dock också på att opåverkade stränder fungerar som en buffertzona mot översvämningar genom deras vattenhållande och vattenfördröjande funktion. Lättnader i strandskyddet som medför en ökad exploatering i tidigare relativt opåverkade strandområden kan därför leda till att samhällets motståndskraft mot effekter av ett förändrat klimat minskar.

Utredningens förslag bedöms dock kunna leda till enbart begränsade effekter i såväl detta avseende som när det gäller andra konsekvenser för miljön. Hur stora konsekvenserna kan bli för miljön är dock mycket svåra att kvantifiera eftersom de negativa effekterna är kumulativa över tid. Utredningens förslag avser dock enbart vissa typer av verksamheter och innehåller därutöver rekvisit som syftar till att minimera de negativa effekterna på strandskyddets syften – vilket ofta torde minska risken för negativa miljöeffekter även i övrigt. Som exempel kan nämnas att förslaget att lägga till vattenbruket i undantagsbestämmelsen mildras av Fiske- och vattenbruksutredningens förslag att utöka anmälningsplikten för vattenbruk. Vidare kan exempelvis nämnas kravet på småskalighet i förslaget till ny dispensgrund.

### **10.7.2 Konsekvenser med anledning av Sveriges medlemskap i EU**

Utredningens förslag följer inte av EU-rätt eller annan internationell rätt, utan utgör ett nationellt initiativ.

Utredningen bedömer att förslagen inte är diskriminerande mot företag eller personer från andra medlemsstater.

I artikel 107.1 EUF-fördraget anges att om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.<sup>10</sup> För att en åtgärd ska anses vara ett statsstöd enligt den angivna artikeln ska fyra kriterier vara uppfyllda:

---

<sup>10</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version 2016).

1. Åtgärden ska finansieras genom offentliga medel och den ska kunna kopplas till det offentliga.
2. Åtgärden ska vara riktad till vissa företag eller viss produktion.
3. Mottagaren av stödet ska vara ett företag.
4. Åtgärden ska ge en ekonomisk fördel.<sup>11</sup>

I utredningen föreslås att vattenbruk läggs till i uppräknningen av verksamheter som omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Vidare föreslås ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Utredningen bedömer att dessa förslag kan ha betydelse i ett statsstödsrättsligt perspektiv. I sammanhanget ska dock beaktas att utredningen inte har kunnat se att denna fråga har uppmärksammats i tidigare propositioner eller statliga utredningar om strandskyddet under de senaste nästan 15 åren.<sup>12</sup>

Utredningens förslag kan tillämpas avseende såväl stora eller små, som nya eller befintliga företag. Förslaget om en ny grund för dispens från strandskyddet gäller småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden och syftar bland annat till att främja småföretagande. Med småskalig avses dock att verksamhetens och dess åtgärders påverkan på strandskyddets syften ska vara liten. Kravet på småskalighet avser alltså inte storleken på ett företag. Förslagen ger därför inte större fördelar beroende på till exempel storleken på ett företag.

Utredningen föreslår att det tas fram vägledning till bland annat verksamhetsutövare om de föreslagna lagändringarna. Vidare belyses i betänkandet att tillsynsvägledning är viktigt bland annat för att säkerställa en enhetlig tillämpning av bestämmelserna. En enhetlig tillämpning är i sin tur viktig för att förebygga en snedvridning av konkurrensen.

Förslaget att lägga till vattenbruket i undantagsbestämmelsen syftar till att vattenbruksföretag inte ska behöva ansöka om dispens, utan i stället kunna använda sig av undantagsbestämmelsen. Utredningens förslag till nytt särskilt skäl till dispens för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden syftar till att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. Vi bedömer att en sådan dispensgrund kan skapa bättre förutsättningar för såväl diversifierade som själv-

<sup>11</sup> Kriterierna i statsstödsbegreppet | Upphandlingsmyndigheten, besökt 2023-12-04.

<sup>12</sup> Se prop. 2008/09:119, prop. 2013/24 :214, prop. 2021/22:168 och SOU 2020:78.

ständiga småskaliga verksamheter på landsbygden. Dispensgrunden kan antas innebära ett incitament för småföretagande på landsbygden och i förlängningen bidra till landsbygdens attraktionskraft för både besökare och varaktigt boende. Risken för eventuell snedvridning av konkurrensen bör ses i detta perspektiv.

### **10.7.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen**

Utredningen bedömer att förslagen inte har några direkta effekter för vare sig jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

### **10.7.4 Konsekvenser av betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet**

Den som bryter mot strandskyddsreglerna kan dömas för brott mot områdesskydd (29 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken). Vid en prövning av om ansvar kan dömas ut ska det först prövas om ansvar i stället kan utdömas för miljöbrott (29 kap. 1 § miljöbalken) eller artskyddsbrott (29 kap. 2 b § miljöbalken).

Avsikten med förslaget att Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter ta fram vägledning om tillämpningen av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken är att ge verksamhetsutövare med flera en ökad kunskap om undantagsbestämmelsens omfattning. Detta bedöms i sin tur kunna förebygga att exempelvis verksamhetsutövare vidtar åtgärder i strid med strandskyddsreglerna. Förslaget bedöms därför kunna ge positiva konsekvenser i brottsförebyggande syfte.

### **10.7.5 Konsekvenser för offentlig service**

Den föreslagna nya dispensgrunden för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden är avsedd att kunna tillämpas för bland annat olika former av gårdsbaserad turismverksamhet. En ökad turism på landsbygden kan leda till ett ökat behov av offentlig service.

### 10.7.6 Ikraftträdande

Utredningen bedömer att det behöver tas viss hänsyn vad gäller tidpunkten för ikraftträdande och behovet av informationsinsatser. Våra förslag innebär inte att det ställs nya krav på verksamhetsutövare eller andra enskilda. Kommunerna och berörda myndigheter bör dock få skälig tid att förbereda sig inför lagändringarna. Det bör även finnas tid att ta fram information. Med beaktande av detta och den tid ett liknande lagstiftningsärende vanligen bör ta i anspråk föreslår utredningen att lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2025 (se avsnitt 8.1).

### 10.7.7 Uppföljning

Utredningen föreslår att effekterna av de föreslagna ändringarna ska följas upp och utvärderas av Naturvårdsverket tre år efter ikraftträdandet (se avsnitt 8.2).

## 10.8 Vägledning

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ges i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter ta fram vägledning om tillämpningen av 7 kap. 16 § 1 miljöbalken och den föreslagna nya 18 d § i samma kapitel (se avsnitt 5.2.2 respektive 5.2.3). Vägledningen ska rikta sig till verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter.



# 11 Författningskommentar

## 11.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

### 7 kap.

#### 16 §

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, *vattenbruket*, skogsbruket eller renskötseln *i en näring som varaktigt bedrivs som huvudsaklig sysselsättning, eller som bisyssla som utgör förvärvsverksamhet*, och de för sin funktion *eller för att uppnå ett funktionellt samband* måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller

3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Paragrafen ändras så att första punkten får tre tillägg.

Tillägget av termen *vattenbruket* innebär att strandskyddsförbuden inte gäller för byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för vattenbruk och näringen uppfyller omsättningskravet, varaktighetskravet och det funktionella kravet. Utredningen anser att den definition av vattenbruk som föreslås i betänkandet SOU 2023:74 ska användas även här. Utredningens överväganden i denna del redovisas i avsnitt 5.3.4.

Genom uttrycket *förvärvsverksamhet* i tillägget som stadgar ”*i en näring som varaktigt bedrivs som huvudsaklig sysselsättning, eller som bisyssla som utgör förvärvsverksamhet*” avskaffas det krav som ställts sedan miljöbalken började att gälla om att för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott

av betydelse till näringsidkarens försörjning (prop. 1997/98:45 del 2 s. 87). Kravet i förarbetsuttalandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen gäller dock oförändrat. Att en bisyssla ska utgöra förvärvsverksamhet för att omfattas av undantagsbestämmelsen innebär att syftet ska vara att verksamheten/näringen ska ge ett ekonomiskt utbyte, ett vinstsyfte. Om en näring genererar större intäkter än kostnader förutsätts som regel att ett vinstsyfte finns, liksom om de samlade intäkterna från verksamheter som i sig utgör areella näringar genererar större intäkter än kostnader. Areell näring som bedrivs på flera fastigheter räknas normalt som en enda näringsverksamhet (14 kap. 10 och 12 §§ inkomstskattelagen), varpå det normalt inte finns anledning att bedöma om fråga är om förvärvsverksamhet för varje ingående fastighet där areell näring bedrivs. Vid tillämpningen av bestämmelsen ska kravet på att näringen ska bedrivas med viss varaktighet förstås som det krav som sedan länge uppställts i rättspraxis.<sup>1</sup> Vid tillämpningen av varaktighetskravet har fiske, för vilket endast två års inkomster åberopats, inte visats vara av sådan omfattning eller varaktighet att det kunde betecknas som en bisyssla i den mening som avses i miljöbalken.<sup>2</sup> Som framgår av avsnitt 6.3.2 bedömer vi dock att varaktighetskravet kan anses vara uppfyllt såväl för säsongbetonad areell näring som för nystartad verksamhet. Vid bedömningen av om en bisyssla inom de areella näringarna utgör hobbyverksamhet, som inte omfattas av undantagsbestämmelsen, eller förvärvsverksamhet, som omfattas av undantagsbestämmelsen, ska en helhetsbedömning göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, likaså vad gäller varaktighetskravet. Vid en sådan bedömning kan för en nystartad verksamhet exempelvis beaktas om man kan uppvisa en affärsplan eller ekonomisk kalkyl som visar på en avsikt att varaktigt bedriva verksamhet. Andra omständigheter kan vara att verksamhetsspecifika tillstånd finns, att det finns fastigheter för ändamålet eller att specifika investeringar och inköp har gjorts.<sup>3</sup> Uttrycket huvudsaklig sysselsättning i undantagsbestämmelsen är synonymt med uttrycket huvudnäring som förekommer i vägledande rättsfall, och ingen ändring är åsyftad med uttrycket.<sup>4</sup> Utredningens överväganden i denna del redovisas i avsnitt 6.3.2.

---

<sup>1</sup> Se bland annat rättsfallen MÖD 2003:61 och 2009:13.

<sup>2</sup> Se rättsfallet MÖD 2003:61.

<sup>3</sup> Jämför Skatteverkets rättsliga vägledning *Verksamheter av hobbybetonad karaktär* (2023).

<sup>4</sup> Se bland annat rättsfallen MÖD 2003:61 och 2014:27.

Genom tillägget av uttrycket ”*eller för att uppnå ett funktionellt samband*” tydliggörs att en anläggning eller liknande kan behöva uppföras inom strandskyddsområdet för att anknyta till redan befintliga anläggningar inom detta område till vilka ett samband finns. Utredningens överväganden i denna del redovisas i avsnitt 7.3.2.

### 18 d §

*Som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet får man även beakta om dispensen avser en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om den behövs för en småskalig förvärvsverksamhet som bedrivs varaktigt på landsbygden. Det strandnära läget ska innebära en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och samma funktionella fördel ska inte kunna uppnås utanför området.*

Paragrafen är ny och ersätter gällande 18 d § som i stället betecknas 18 e §. Den nya paragrafen innehåller ett särskilt skäl som utöver de särskilda skälen i 18 c § – och 18 e § vad gäller LIS-områden – får beaktas för dispens från strandskyddet. Utredningens överväganden i denna del redovisas i avsnitt 5.2.3. För att få dispens från strandskyddet med stöd av den nya paragrafen krävs dels att samtliga rekvisit i bestämmelsen är uppfyllda, dels att dispensen är förenlig med strandskyddets syften i enlighet med 26 §. Att en dispens ska förenlig med strandskyddets syften enligt 26 § innebär en restriktiv syn på möjligheten att få dispens.<sup>5</sup> Vid dispensprövningen ska en intresseavvägning enligt 25 § göras, vilket innebär att hänsyn även ska tas till enskilda intressen. Vidare ska gällande 18 f §, som ges beteckningen 18 g §, om områden för fri passage och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet tillämpas. Den nya 18 d § ska även, liksom beslut om dispens med stöd av 18 c §, omfattas av bestämmelserna om överprövning i 19 kap. 3 a–3 b §§ miljöbalken. Den nya bestämmelsen ska även i övrigt omfattas av de bestämmelser som gäller för dispenser som fattas med stöd av 7 kap. 18 c § miljöbalken.

I *första meningen* fastställs att man som ett särskilt skäl för dispens får beakta om dispensen avser en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om

---

<sup>5</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 88–92 och prop. 2008/09:119 s. 104.

den behövs för en småskalig förvärvsverksamhet som bedrivs varaktigt på landsbygden.

Att byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden inte får vara avsedd att tillgodose bostadsändamål innebär att den inte får vara avsedd för vare sig varaktigt boende eller tillfälliga övernattningar. Det särskilda skälet kan inte heller tillämpas för anläggningar och åtgärder som har som syfte att hålla allmänheten borta eller för anläggningar för industriell förädling som exempelvis sågverk, mejerier eller slakterier.

Byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden ska *behövas* för en småskalig förvärvsverksamhet. Det innebär att den som ansöker om dispens har att visa att exempelvis en anläggning behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas på avsett sätt. En bedömning ska göras i det enskilda fallet, men som exempel kan nämnas att det kan röra sig om en fisketurismverksamhet som har behov av en brygga för förtöjning av båtar som används i verksamheten eller en förrådsbyggnad att förvara redskap i. Byggnader har typiskt sett en mer avhållande effekt för allmänheten än andra åtgärder. I de fall det rör sig om en byggnad ska den därför utformas och placeras så att den har så liten avhållande effekt som möjligt.

Med uttrycket *småskalig* avses i detta sammanhang att den förvärvsverksamhet som bedrivs eller avses att bedrivas på platsen påverkar strandskyddets båda syften i liten skala. Att verksamheten ska vara småskalig innebär att den ger upphov till endast små intrång inom strandskyddsområdet och därmed att det även handlar om byggnader eller anläggningar med liten påverkan på strandskyddets syften. Om verksamheten har en avhållande effekt på allmänhetens möjligheter att nyttja strandområdet måste denna avhållande effekt vara liten. Exempel på verksamheter som normalt drivs i sådan skala att de utgör småskaliga verksamheter i den betydelse som avses är gårdsbaserade naturturismverksamheter. Även verksamheter inom de gröna näringarna kan utgöra småskalig verksamhet, förutsatt att verksamheten påverkar strandskyddets båda syften i liten skala. En verksamhet som förutsätter större byggnader eller anläggningar – och som därigenom har en större omgivningspåverkan – är inte småskalig på det sätt som avses i bestämmelsen. Vidare är en verksamhet som påtagligt kan störa djurlivet – exempelvis uthyrning av vattenskotrar – inte småskalig i den betydelse som avses här.

Bedömningen av om en verksamhet är småskalig i detta sammanhang påverkas bland annat av om den bedrivs och åtgärder planeras i ett område med exempelvis höga naturvärden eller värden för friluftslivet eller om det rör sig om ett område med låga sådana värden. På samma sätt påverkas bedömningen av hur tillgången till allemansrättsligt tillgängliga strandområden ser ut i området och dess omgivning: ju större tillgången till allemansrättsligt tillgängliga strandområden är, desto större möjlighet att det finns ett särskilt skäl för dispens. När det handlar om en verksamhet inom naturturism bör noteras att möjligheten att bedriva verksamheten i ett område av värde för friluftslivet kan vara grundläggande för verksamhetens bedrivande. I bedömningen bör också beaktas om en planerad åtgärd är avsedd att såväl användas inom verksamheten som att vara tillgänglig för allmänheten. Samtidigt bör beaktas att en sådan verksamhet ofta är beroende av att det finns tillgång till obebyggda, attraktiva och allemansrättsligt tillgängliga strandnära områden.

Exempelvis det förhållandet att ett område omfattas av ett annat skydd enligt 7 kap. miljöbalken, undantaget vattenskyddsområden och miljöskyddsområden, kan indikera att där finns så höga naturvärden att dispensgrunden inte går att tillämpa i ett visst fall. Bedömningen måste dock utgå från omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare bör exempelvis beaktas att långa strandsträckor som är helt opåverkade av exploatering kan ha stora värden för såväl friluftslivet som djur- och växtlivet – framför allt i de fall det handlar om områden med begränsad tillgång till sådana strandområden. I de fallen bör det göras en bedömning av hur det ser ut i omgivningen: finns det exempelvis många sjöar som är helt opåverkade av exploatering eller finns det enbart få? Det är vidare angeläget att beakta att grunda, vågskyddade, mjukbottnar ofta har stor betydelse för till exempel fiskreproduktion. Även enstaka exploateringar kan i sådana områden innebära en negativ påverkan. Dessutom kan det förhållandet att det område som en dispensansökan avser ligger inom ett område av riksintresse för naturvärden eller friluftslivet enligt 3 kap. eller 4 kap. miljöbalken indikera att där finns höga värden för friluftslivet eller djur- och växtlivet. Här ska dock beaktas att riksintresseområden vanligen är stora och att det ska göras en bedömning i det enskilda fallet. Den omständigheten att området ligger inom ett sådant riksintresseområde bör alltså vägas in i bedömningen av områdets skyddsvärde,

men behöver inte innebära att det föreslagna särskilda skälet inte kan tillämpas.

Att verksamheten ska vara en *förvärvsverksamhet* innebär att näringen ska ge eller vara avsedd att ge ett ekonomiskt utbyte – därigenom utesluts hobbyverksamhet. Vinstsyftet ska gälla den småskaliga förvärvsverksamhet som den planerade åtgärden behövs för – det särskilda skälet är således till exempel inte tillämpligt i de fall det rör sig om en icke vinstdrivande verksamhet som bedrivs i anslutning till en areell näring som omfattas av 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Verksamheten ska även bedrivs eller avses att bedrivs *varaktigt*. Vid tillämpningen innebär kravet att den förvärvsverksamhet som bedrivs eller avses att bedrivs ska vara inriktad på att bedrivs varaktigt. Detta innebär bland annat att verksamheten ska vara avsedd att bedrivs även på lång sikt. Kravet på varaktighet bör kunna uppfyllas såväl när det handlar om verksamhet som bedrivs året runt som när det handlar om säsongsbetonad verksamhet. Det bör även kunna uppfyllas när det handlar om en nystartad förvärvsverksamhet. I det senare fallet kan prövningsmyndigheten exempelvis beakta om sökanden kan uppvisa en affärsplan eller ekonomisk kalkyl som visar på en avsikt att varaktigt bedriva verksamheten. Andra omständigheter kan exempelvis vara att specifika investeringar och inköp har gjorts.

Den småskaliga förvärvsverksamheten ska bedrivs på *landsbygden*. Bedömningen av om det område som verksamheten bedrivs eller avses att bedrivs i utgör landsbygd ska göras i det enskilda fallet. Vid denna bedömning ska prövningsmyndigheten utgå från såväl bebyggelsestrycket som bebyggelsegraden i området och dess omgivning. Med område avses i detta sammanhang inte den plats som dispensen avser utan ett större område och den omgivande trakten. Mot bakgrund av att strandskyddets syften är långsiktiga ska bebyggelsegraden och bebyggelsestrycket bedömas utifrån hur förhållandena i området och omgivningen kan förväntas se ut i ett långsiktigt perspektiv. Detta innebär att det i de områden som det särskilda skälet kommer att kunna tillämpas ska finnas och även långsiktigt förväntas finnas god tillgång till allemansrättsligt tillgängliga strandområden. I denna bedömning ska även kumulativa effekter av olika åtgärder som påverkar strandskyddets syften beaktas. Syftet med det särskilda skälet för dispens är att skapa möjligheter till långsiktig sysselsättning i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsestryck på landsbygden. Dispensgrunden är således inte avsedd att kunna tillämpas i

områden med en högre bebyggelsegrad eller ett högre bebyggelsetryck. Med bebyggelse avses såväl fritidshusbebyggelse som annan bebyggelse. Av naturliga skäl innebär det sagda att dispensgrunden inte kommer att kunna tillämpas exempelvis i direkt anslutning till tätorter. I avsnitt 5.2.3 beskrivs exempel på underlag som kan användas i bedömningen av om det rör sig om ett område som har och förväntas ha god tillgång till allemansrättsligt tillgängliga strandskyddade områden.

I *andra meningen* anges att det strandnära läget ska innebära en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och att samma funktionella fördel inte ska kunna uppnås utanför området. Rekvisitet att byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden *för sin funktion ska ha fördel av det strandnära läget* innebär att den avsedda funktionen hos eller användningen av exempelvis byggnaden eller anläggningen ska gynnas av det strandnära läget. En bedömning måste göras i det enskilda fallet. Som exempel på situationer när det kan anses finnas en sådan fördel kan nämnas att en eldstad och ett vindskydd inom ramen för en gårdsbaserad naturturismverksamhet anläggs i ett strandnära läge eftersom vandringstråk ofta går längs med sjökanter och vattendrag. Även anläggningar med mera som för sin funktion måste finnas i ett strandnära läge omfattas av naturliga skäl av rekvisitet. Som en jämförelse kan nämnas att en lekplats vanligtvis inte kan sägas ha fördel av ett strandnära läge för sin funktion.

Innebörden av att *samma funktionella fördel inte ska kunna uppnås utanför området* är att lokaliseringen på en annan plats än den avsedda inte ska kunna ge samma fördel. Detta innebär att rekvisitet inte är uppfyllt om samma fördel kan uppnås utanför det strandskyddade området, eller inom en annan del av det strandskyddade området där åtgärden innebär en i jämförelse med det tänkta området mer begränsad påverkan på omgivningen. Hänsyn ska också tas till vad en alternativ lokalisering skulle innebära för verksamheten. Bedömningen måste göras i det enskilda fallet. Som exempel kan dock nämnas att en förrådsbyggnad eller en brygga som planeras för en fisketurismverksamhet typiskt sett skulle kunna anses medföra en större funktionell fördel om den anläggs i direkt närhet till en lämplig sjösättningsplats eller i närheten av boende för besökare.





# Särskilda yttranden

## Särskilt yttrande av experten Fredric Bonde

Utredningen har haft i uppdrag att se över de areella näringarnas undantag från strandskyddet och göra dessa mer ändamålsenliga. Utredningsdirektivet fångar väl upp de frågeställningar som lett till att utrymmet för att kunna nyttja undantaget successivt minskat.

För att undantaget ska kunna fungera som avsett behöver förutsägbarheten och användbarheten förbättras.

Jag ställer mig positiv till utredningens förslag om att lägga till vattenbruk som areell näring. Däremot är jag besviken över att inga ytterligare förslag för att utöka antalet näringar som omfattas av undantaget presenteras utan tidigare utredningars lösningar upprepas. Tre strandskyddsutredningar på raken har misslyckats i att presentera lösningar hur undantaget kan omfatta flera verksamhetsformer inom främst jord- och skogsbruket. I stället förskjuts ärendet till att avgöras på myndighetsnivå. De areella näringarna är stadda i omvandling och undantaget måste få en större användbarhet genom att omfatta även nya former av areella näringar. Förslaget om en vägledning kommer inte i särskilt hög grad påverka förutsägbarheten eftersom den inte är juridiskt bindande. Ett bättre alternativ hade varit att antingen utöka antalet verksamheter i lagtext eller ta bort hänvisningen till jord- och skogsbruk, fiske och rennäring för att i stället bara använda begreppet areella näringar.

Areella näringar bedrivs ofta som verksamheter på en fastighet som tillsammans bildar en helhet. Det är därför svårt att avgöra vilken betydelse en verksamhet har vid ett visst tillfälle eller sett till företagandet över hela året. Förslaget om att bisyssla som utgör förvärvsverksamhet ska ingå i undantaget är därför positivt och ska förhoppningsvis lösa vissa tolkningssvårigheter och öka användbarheten. Det är dock oklart varför det även införs ett nytt begrepp i form av ”var-

aktig sysselsättning”. Detta är ett nytt förbehåll och det riskerar att skapa oklarhet. Ett bättre alternativ hade varit att enbart införa skrivningen om bisyssla.

Förslaget om ett nytt dispensskäl är positivt och kan täcka in del verksamheter som i dag borde kunna beviljas dispens men som inte faller under något dispensskäl. I förslaget introduceras dock nya begrepp i form av att verksamheten ska vara småskalig och varaktig samt ha fördel av strandnära läge. Det finns en uppenbar risk för att dessa begrepp är för otydliga, även med vägledning från ansvarig myndighet, vilket lär resultera i domstolsprocesser. Enligt tidigare mönster kan detta resultera i mycket snäva definitioner och därmed minska användbarheten. Exempel på denna svårighet är att i betänkandet används allemansrättslig verksamhet, inte näringsverksamhet, som exempel på verksamhet som skulle dra nytta av strandnära läge.

Det finns även en uppenbar risk för att introduktionen av ett nytt dispensskäl i stället för att utöka verksamheter som omfattas av areella näringarnas undantag i stället kommer leda till situationer där det i efterhand kan komma att konstateras att en verksamhet som vidtagits under undantaget egentligen skulle ha platsat under dispensskälet. Det leder till en klassindelning av areella näringar och minskad förutsägbarhet. Förslaget begränsas även av att det inte får omfatta bostadsändamål. Många naturturismverksamheter omfattar bostadsändamål och för att främja landsbygdsutvecklingen borde även anläggningar för bostadsändamål omfattas av dispensen.

## Särskilt yttrande av experten Thomas Lennartsson

Skälet till att föreliggande utredning ”Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna” tillsattes är att det föreligger ett behov att göra de areella näringarnas undantag från strandskyddet tydligt, lätt att tillämpa och att det ska inkludera modern och tidsenlig areell näringsverksamhet. Detta framgår mycket tydligt av direktiven till utredningen som beställer ett moderniserat och förtydligat undantag som ser till behoven av att förbättra förutsättningarna för de areella näringarnas utveckling och en livskraftig landsbygd i hela landet. Det är förstås avgörande att ha med sig direktivens kärnbudskap i analysen av de förslag som utredningen presenterar i sitt slutbetänkande.

Min utgångspunkt är att undantaget ska inkludera modern och tidsenlig areell näringsverksamhet och att all näringsverksamhet som utgår från lantbruksfastigheters areella produktionsmedel jord, skog och fiskevatten ska beaktas.

Inledningsvis vill jag framhålla att utredningens förslag till författningsförändring och omformulering av omsättningskravet och det funktionella kravet är efterlängtade och mycket bra. I det följande recenserar jag kort förslaget om undantagsbestämmelsens omfattning och förslaget om dispens för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Min allvarligaste kritik är riktad mot utredningens ställningstagande att fisketurism som bedrivs utifrån lantbruksfastighetens fiskevatten (gårdsbaserad fisketurism) inte ska inkluderas av undantaget.

### Undantagsbestämmelsens omfattning

Jag välkomnar att vattenbruk läggs till som ny näring i undantagsparagrafen och förutsätter att det handlar om det småskaliga och gårdsbaserade vattenbruk som uttalas i utredningsdirektiven. Samtidigt anser jag det mycket beklagligt att fisketurism som bedrivs utifrån lantbruksfastighetens fiskevatten (gårdsbaserad fisketurism) inte inkluderas av undantaget. De argument som utredningen framför emot att inkludera fisketurism (miljöpåverkan, tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem) är mer relevanta för vattenbruk. Avtrycket av en fisketurismverksamhet är väsentligt mindre jämfört med de anläggningar/åtgärder som behövs för en vattenbruks-

verksamhet. Exkluderingen utgör sammanfattningsvis ett diskriminerande hinder för utveckling av näringsverksamhet utifrån lantbruksfastigheters areella produktionsmedel fiskevatten.

Min åsikt är att fisketurismen bör inkluderas i undantaget genom att det införs en definition i undantagsparagrafen för enbart fiske. Innebörden blir att begreppet fiske kvarstår i paragrafen som i dag men som tillägg till paragrafen (eller i författningskommentarerna) klargörs att fiske även innefattar fisketurism som bedrivs på enskilda fiskevatten med stöd av lantbruksfastighetens enskilda vattenrätt och fiskerätt.

Motiven och argumenten för att inkludera fisketurismen i begreppet fiske och därmed undantaget är flera. Fiskerinäringen är den mest självklara av alla areella näringar att ha ett undantag från strandskyddet – näringen bedrivs i och invid vatten.

Det finns enbart två möjligheter att bedriva näringsverksamhet kring det areella produktionsmedlet fiskevatten: traditionellt yrkesfiske eller fisketurism. Att vidga definitionen enligt förslaget blir därför heltäckande för fisket och innebär inga tillämpningssvårigheter.

Fisketurismen är redan i dag en verklig fiskerinäring vilken kräver en modernisering av undantagsparagrafen. Fisketurismen kan bli och är redan i dag på flera håll en huvudnäring på lantbruksfastigheter, alltså inte bara en binäring. Fisketurism är också en av de båda fiskerinäringar som ska främjas i Sveriges nationella strategi för ut hålligt fiske.

Fisketurismen är dessutom en stor möjlighet att diversifiera och skapa mervärden i ett traditionellt småskaligt yrkesmässigt kust- och insjöfiske. Det finns mycket goda exempel på sådana diversifierade gårdsföretag inom yrkesfisket.

Det blir omöjligt att nyttja lantbruksfastighetens areella produktionsmedel fiskevatten till fisketurism om man ej får anlägga en brygga för uthyrningsbåtar, en servicebyggnad för flytvästar, åror, båtmotorer med mera.

Det är viktigt att skilja på fiskerätt och vattenrätt. Begreppet enskild fiskerätt innebär att rätten att fiska fisk och kräftor är knuten till en fastighet och alltså ingår i fastigheten på samma sätt som odlingsmarken och skogen. Vattenrätten, som även omfattar sjöbotten och grund, följer vanligtvis fastigheternas förlängda landgränser. Vattenområdet och sjöbotten är i de flesta fall en förlängning av ägo gränserna på land. I fastighetens ”markinnehav” ingår rätten till vatten och

grund (sjöbotten) inom vattenområdets gränser. En fastighet som ligger långt från vattnet kan äga fiskerätt medan en strandfastighet kan sakna fiskerätt. Att äga ett vattenområde eller ha mark som går ned till stranden är inte samma sak som att äga fiskerätt.

Lantbruksfastighetens enskilda fiskerätt kan vara bunden eller fristående. Fristående fiskerätt, vilket är vanligast, innebär att det inte finns någon koppling till det vattenområde som eventuellt tillhör lantbruksfastigheten. Bunden fiskerätt innebär att fiskerätten är kopplad till fastighetens vattenrätt och alltså hänger ihop med ett vattenområde som tillhör fastigheten

Gårdens fiskevatten är alltså ett areellt produktionsmedel på fastigheten oavsett om du väljer att nyttja fastighetsresursen för ett yrkesfiske av konsumtionsfisk eller om du upplåter denna resurs inom ramen för ett småskaligt fisketurismföretagande på gården. Den gårdsbaserade fisketurism är en modern näring som bedrivs utifrån det areella produktionsmedlet fiskevatten och det är enligt min mening högst rimligt att den bör omfattas av undantaget.

### **Dispens för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden**

Utredningens förslag om ett nytt dispensskäl för småskalig näringsverksamhet på landsbygden som inte utgör areell näring är i grunden mycket positivt. För att dispensmöjligheten ska vara meningsfull måste den dock gälla för hela landet och inte omgärdas av orimligt höga begränsande villkor.

Det är emellertid en stor skillnad mellan ett undantag och ett dispensförfarande med osäker utgång. Fisketurismen som den är beskriven och motiverad ovan står på egna ben och måste enligt min mening inrymmas i det grundläggande undantaget.

För en positiv utveckling av framtidsnäringen ”gårdsbaserad fisketurism” är det alltså angeläget att den omfattas av undantaget. Dessutom behövs en ny dispensgrund för uppförande av småskaligt boende (enstaka uthyrningsstugor) till verksamheten. Om det nya föreslagna dispensskälet kompletterades med möjlighet till uppförande av ett småskaligt boende så föreligger en fullgod lösning för den ”gårdsbaserade fisketurismen”. I och med att förslaget till nytt dispensskäl ligger utanför själva undantagsbestämmelserna är min bedömning att direktivets begränsning vad gäller boende inte borde gälla i detta fall.

## Särskilt yttrande av experten Maria Malmlöf

Skärgårdarnas riksförbund SRF anser att utredningen har tagit fram relevanta och klargörande lagförslag på hur undantaget för de areella näringarna ska tolkas. Förslaget bekräftar också att man i skärgården behöver ha en kombination av näringsverksamheter för att få tillräcklig inkomst att leva på.

Även förslaget om en ny generell dispensmöjlighet för småskalig verksamhet anser SRF är ett steg framåt. För att det ska vara möjligt att bo och verka i hela landet på lika villkor behöver det finnas en sådan dispensmöjlighet. När man bor på en ö utan fastlandsförbindelse är man vanligen hänvisad till eget företagande för sin försörjning. SRF har sedan länge efterfrågat en ny dispensmöjlighet som ska gälla generellt och som ger möjlighet att inte bara utvidga en befintlig verksamhet, utan även starta en ny verksamhet.

Däremot är det problematiskt att det i författningskommentarerna ställs upp så många förbehåll som man vid en bedömning om dispens ska ta hänsyn till, att förslaget till ny dispensgrund svårigen kommer att bli användbart i praktiken när det gäller skärgårdarna.

Här anges bland annat att dispensgrunden ska tillämpas med stor restriktivitet i de skärgårdsområden som har mycket bebyggelse och ett högt bebyggelsestryck. Likaså ska restriktivitet iakttas i kustområden som ligger inom riksintresseområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Detta utesluter större delen av Sveriges skärgårdsområden som ju till stor del ligger inom riksintresseområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Somliga områden har mycket liten bebyggelse, men andra som exempelvis Stockholms skärgård och öar på Västkusten har tät bebyggelse och stort bebyggelsestryck. Men även dessa områden utgör landsbygd och har god tillgång till allmänrättsligt tillgängliga stränder. Även där måste man driva företag för att kunna försörja sig.

När man har sin försörjning i skärgården är stranden och sjön en påtaglig verklighet i allt man gör. Det kan inte väljas bort. På så sätt skiljer sig skärgården från övriga landsbygden. Till saken hör också att det i stora delar utefter våra kuster gäller utvidgat strandskydd till 300 meter, vilket innebär ytterligare svårigheter och begränsningar för näringsverksamhet på en ö.

Den föreslagna nya paragrafen avser småskaliga byggnader eller anläggningar, som bodar, vindskydd och dylikt som behövs i en näringsverksamhet av varaktig karaktär. Den bör kunna tillämpas utan förbehåll. En bedömning ska alltid göras om att en dispens är förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § i miljöbalken. Det bör räcka.





# Kommittédirektiv 2022:18

## Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna

Beslut vid regeringssammanträde den 17 mars 2022

### Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå författningsändringar och andra åtgärder som moderniserar och förtydligar undantaget från strandskyddet för de areella näringarna i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken. Syftet är att säkerställa att regeringen tar tillräcklig hänsyn till de varierande förutsättningar som i dag råder för olika näringsidkare inom de areella näringarna och att den ser till behoven av att förbättra förutsättningarna för näringarnas utveckling, särskilt för småskaliga lantbrukare. Förslagen ska även bidra till att uppnå livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling i hela landet. Vid utformningen av förslagen ska utredaren förhålla sig till strandskyddets syften, berörda miljö kvalitetsmål, samt landsbygdspolitikens mål om en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.

Utredaren ska bland annat

- analysera vilka verksamheter som bör omfattas av undantaget i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken,
- analysera hur det som nu uppfattas som ett omsättningskrav i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken kan tas bort eller justeras,
- lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag på andra åtgärder.

Uppdraget ska redovisas den 31 mars 2023.

## Uppdraget att se över strandskyddsreglerna för verksamheter inom de areella näringarna

### *Dagens reglering av strandskydd för areella näringar*

Strandskyddet regleras i huvudsak i miljöbalken. Det gäller vid havet, insjöar och vattendrag och omfattar som huvudregel både land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen. Inom strandskyddsområdet råder ett generellt förbud mot nybyggnad samt ändring av byggnader, anläggningar eller anordningar om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område. Det är vidare förbjudet att utföra en åtgärd inom ett strandskyddsområde om åtgärden väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

I 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken finns undantag från de generella förbuden inom strandskyddat område som innebär att det inte krävs dispens för byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln. För byggnader som uppförs som ett led i utövandet av renskötselrätten finns även tillämpliga bestämmelser i rennäringslagen (1971:43). Det kan exempelvis handla om ekonomibygnader, förvaringsutrymmen och stängsel, samt det löpande brukandet av skog, mark och anläggningar. Anläggningarna ska vara omedelbart avsedda för och behövliga för näringen och får inte ha som syfte att hålla allmänheten borta. Undantaget omfattar inte byggnader som är tänkta att varaktigt eller tillfälligt ge husrum åt människor, vilket även innefattar enklare övernattningsbyggnader (prop. 1997/98:45, del 2 s. 87). En förutsättning för tillämpning av undantaget är att de aktuella byggnaderna, åtgärderna med mera för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet.

### *Undantagets nuvarande tillämplighet på olika verksamheter*

Som jordbruk är enligt förarbetena att anse även trädgårdsskötsel bedriven i näringsverksamhet. Förädlingsverksamheter som exempelvis mejerier, slakterier och sågverk omfattas däremot inte av undantaget (prop. 1997/98:45 del 2 s. 87). Stall och ridhus har dock i rättspraxis ansetts ingå i jordbruksverksamhet och omfattas därmed av undantaget (Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-05-02, målnummer M 7238-15).

En fiskodling ska enligt förarbetena inte anses vara en anläggning som behövs för fisket (prop. 1997/98:45, del 2 s. 87). Musselodling har jämförts med fiskodling och därför krävt dispens (MÖD 2013:22 och Mark- och miljööverdomstolens dom 2010-08-24, målnummer 4240-09). Av rättspraxis följer att fiske som gäller skörd av ostron omfattas av undantaget från strandskyddet, men däremot inte mussel-, kräft- eller fiskodling som kräver någon slags anläggning på fastigheten. En brygga och en förrådsbod som behövdes för ostronskörd omfattades därför av undantaget (MÖD 2009:13).

### *Strandskyddet har stor betydelse för naturvård och friluftsliv*

Strandskydd är ett generellt områdesskydd som utgör en betydelsefull förutsättning för att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddets syfte var ursprungligen enbart att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv, men år 1994 tillkom som syfte att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Skälet till denna utvidgning var att strävan att bevara biologisk mångfald hade blivit en alltmer central aspekt i naturvårdsarbetet och att stränder som biotoper är sällsynt rika på arter och är av särskild betydelse för den biologiska mångfalden (prop. 1993/94:229 s. 9).

### *De areella näringarna och deras utveckling har stor betydelse för Sverige*

De areella näringarna är viktiga genom sin produktion av livsmedel och andra varor, jobb, företagande och export samt genom de positiva miljöeffekter de ofta ger upphov till. Detta bidrar på många sätt till attraktionskraft, landsbygdens ekonomi, kulturmiljövård, biologisk mångfald och klimatnytta. För att minska sårbarheten och öka självförsörjningsförmågan behövs livsmedelsproduktion i hela landet. Riksdagen har även beslutat om en nationell livsmedelsstrategi med syftet att uppnå ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling i hela landet.

Jord- och skogsbruksverksamhet samt övriga gårdsbaserade näringar utgörs i dag av såväl stora som mindre verksamheter som an-

tingen kan vara specialiserade eller diversifierade med inkomster från exempelvis turism, fiske, jakt, vattenbruk eller småskalig livsmedelsproduktion som viktiga delar.

### *Propositionen En ökad differentiering av strandskyddet*

Regeringen beslutade den 17 mars 2022 om propositionen En ökad differentiering av strandskyddet (prop. 2021/22:168). I propositionen lämnas lagförslag som ökar differentieringen av strandskyddet så att olika områdets varierande skyddsbehov får genomslag och det skapas bättre förutsättningar för strandnära bostäder och näringsverksamheter, främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar, i områden med lågt bebyggelsetryck.

Ett av förslagen i propositionen är att det inom ett så kallat strandnära utvecklingsområde, utöver de särskilda skäl som anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken, också ska få beaktas om området behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som behövs för en småskalig verksamhet, om verksamheten har nytta av ett strandnära läge. Exempel på sådan verksamhet anges vara till exempel besöksnäring och turism, jakt, idrott, friluftsliv eller småskaliga gröna näringar såsom djurhållning eller annan livsmedelsproduktion. Ändringarna föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 juli 2022. I propositionen aviseras även att det bör utredas hur undantag från strandskyddet för de areella näringarna på ett mer ändamålsenligt sätt kan genomföras i lagstiftningen.

### *Gårdsbaserad diversifiering*

Verksamheter utvecklas över tid och en gård med jordbruk kan behöva få allt fler ben att stå på för att vara lönsam. Ett tillskott skulle då kunna vara gårdsbaserad fiskodling samt olika former av naturturistverksamhet, till exempel turridding, jakt- eller fisketurism. Småskaligt fiske av exempelvis fisk och kräftor där fångsten avyttras omfattas av fiskebegreppet i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken. Om man däremot inom ramen för gårdsverksamheten upplåter och säljer fiskeupplevelser till sportfiskare och konferensgäster bedöms detta i dagsläget inte som en del av den areella näringen fiske, utan som en sidoverksamhet och omfattas därför inte av undantaget.

Denna typ av turistverksamhet kan dock utgöra ett viktigt tillskott till ekonomin för en gårdsbaserad verksamhet. De regeländringar som föreslås i propositionen En ökad differentiering av strandskyddet (prop. 2021/22:168) om en ny dispensgrund i strandnära utvecklingsområden syftar bland annat till att underlätta genomförande av turismsatsningar oavsett om de ingår som en del i en gårdsbaserad verksamhet eller inte.

Vad det gäller småskaligt vattenbruk så framgår av regeringens livsmedelsstrategi (prop. 2016/17:104 s. 59) bland annat att ett svenskt hållbart, diversifierat vattenbruk som producerar hälsosamma livsmedel ska främjas och stödjas. Jordbruksverket har i redovisningen av ett uppdrag om förenklad prövning av vattenbruksverksamheter (N2020/02350) föreslagit att vattenbruk bör införas som självständigt begrepp i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken. För vattenbruk finns ytterligare regelverk vad gäller bland annat samråd, tillstånd eller anmälan och som i stora delar kan sägas hantera de miljömässiga aspekterna av strandskydd. De vattenbruk som har anläggningar på land omges ofta av stängsel eller någon form av barriär (bom, kameraövervakning m.m.) för att hålla allmänheten borta och minska riskerna för sabotage.

### *De areella näringarnas undantag från strandskyddet bör ses över*

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att strandskyddslagstiftningen bör reformeras och att regeringen skyndsamt bör återkomma med förslag om ett reformerat strandskydd (bet. 2017/18:NU19, punkt 15, rskr. 2017/18:359). Enligt tillkännagivandet bör strandskyddet förändras och göras mer flexibelt för att bland annat förbättra förutsättningarna för jordbruksnäringarnas utveckling och annan näringsverksamhet (bet. 2017/18:NU19 s. 72). Riksdagen har vidare tillkännagett för regeringen att reglerna för vattenbruk bör ses över (bet. 2017/18:MJU13, punkt 2 och rskr. 2017/18:182). Enligt utskottet behöver bland annat strandskyddsreglerna göras mer tillåtande.

Avsikten med strandskyddsregleringen är att bevara kvarvarande strandområden av betydelse för allemansrätten samt djur- och växtlivet, men inte att inkräkta på pågående mark- och vattenanvändning (prop. 1997/98:45 s. 322). Behovet av en översyn av undantagen för de areella näringarna har belysts i betänkandet Tillgängliga stränder

(SOU 2020:78). Utredningen föreslår att regeringen bör utreda om det finns behov av författningsändringar vad gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken. Merparten av remissinstanserna som yttrat sig över betänkandet tillstyrker förslaget om en utredning. Ett antal remissinstanser framför att undantaget för de areella näringarna i dag är otydligt och svårt att tillämpa. Flera remissinstanser framför att bland annat anläggningar för besöksnäring, däribland fisketurism, bör omfattas av undantaget. Andra remissinstanser framför oro för att utredningens förslag om lättnader i strandskyddet sammantaget riskerar att få långtgående konsekvenser för såväl friluftslivet som växt- och djurlivet.

Det finns i dag viss otydlighet kring vilka verksamheter som ska anses omfattas av begreppen jordbruk, skogsbruk, fiske och renskötsel. Härtill bör särskilt noteras att renskötselrätten som är grunden för rennäringens utövande regleras i rennärlagen (1971:437). I propositionen Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden (prop. 2008/09:119) diskuteras behovet av att låta verksamheter som fisketurism och marint vattenbruk omfattas av undantaget i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken. Regeringen gör i den propositionen bedömningen att det finns skäl att vara försiktig med en sådan utvidgning då detta kan leda till svåra gränsdragningsfrågor och problem i tillämpningen. Enligt Utredningen om översyn av strandskyddet (SOU 2020:78 s. 321) saknas också statistik över vilka typer av branscher som i dag bedriver verksamheter i strandnära lägen och det saknas även en klar bild av vilka branscher som i huvudsak ser ett behov av att genomföra åtgärder i strandnära lägen. Vid en förändring av tillämpningsområdet för undantaget för areella näringar är det därför viktigt att det görs en ändamålsenlig och tydlig avgränsning av vilka verksamheter som i framtiden bör omfattas.

Det tillägg som gjordes i samband med 2009 års reform som innebär att undantaget får tillämpas endast om anläggningen eller åtgärden för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet har skapat tolkningsproblem. En ladugård, gödselplatta eller silo har sällan något behov av att finnas inom strandskyddsområdet. I de fall ett strandnära läge ändå väljs så beror det på helt andra faktorer, som gårdens struktur, arbetsmiljö eller säkerhet, logistik, ekonomi och hänsyn till påverkan på närboende.

Utredaren ska därför

- analysera dels vad som bör inrymmas i termerna jordbruket, fisket skogsbruket och renskötseln i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken, dels kravet i samma bestämmelse på att anläggningen för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,
- analysera om ytterligare verksamheter, exempelvis gårdsbaserat vattenbruk och gårdsbaserad fisketurism, bör läggas till i uppräkningslistan i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken och i så fall föreslå vilka verksamheter,
- om det bedöms ändamålsenligt utifrån slutsatserna i föregående punkter, lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag på andra åtgärder.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren förhålla sig till strandskyddets syften och berörda miljö kvalitetsmål, samt landsbygdspolitikens mål om en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet. Förslagen ska inte medföra att anläggningar eller åtgärder som omfattas av undantaget får avse bostadsändamål eller ha som syfte att hålla allmänheten borta. Vidare ska förslagen inte omfatta anläggningar för industriell förädling som exempelvis sågverk, mejerier eller slakterier. Utredaren ska, med förbehåll för riksdagens godkännande, beakta förslagen i propositionen En ökad differentiering av strandskyddet (prop. 2021/22:168), särskilt vad gäller de ändringar som syftar till att underlätta för utvecklingen av verksamheter inom strandnära utvecklingsområden.

### Uppdraget att se över omsättningskravet

Av förarbetena till 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken framgår att undantaget endast omfattar näringsverksamhet som innebär ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Ren hobbyverksamhet omfattas därför inte, men bisysslor kan omfattas om de medför ett ekonomiskt tillskott av betydelse (prop. 1997/98:45 s. 322). Dessa krav refereras sammantaget ofta till som ett omsättningskrav.

Strandskyddsdelegationen konstaterar i sin slutrapport (SOU 2015:108) att undantaget för de areella näringarna ofta är svårt

att tillämpa för de småföretagare som har små produktionsenheter och som för sin försörjning är beroende av inkomster från flera olika intäktskällor. Förutsättningarna för de areella näringarna förändras löpande och allt fler verksamheter har karaktären av kombinationsverksamheter, dvs. verksamheter där jordbruksverksamhet kombineras med exempelvis turism och förädling av råvaror och produkter i liten skala. Av cirka 60 000 jordbruksföretag 2015 utgjordes 75 procent av deltidsjordbruk. Dessa företag brukade då 30 procent av jordbruksmarken och stod för 25 procent av livsmedelsproduktionen. År 2015 utgjordes mer än hälften av heltidsjordbruken av kombinationsverksamheter i någon form och (SCB Heltidsjordbruket i Sverige 2016). I dessa verksamheter kan det ekonomiska bidraget från respektive delverksamhet variera. Mark- och miljööverdomstolen har gjort bedömningen att en bisyssla i beaktansvärd mån måste bidra till näringsidkarens försörjning och ha en viss varaktighet för att omfattas av undantaget (MÖD 2009:13).

Det är ovanligt att renskötsel sker på hobbynivå eftersom det är svårt att förena renskötsel och ett annat heltidsjobb (SOU 2015:108, s. 208). Däremot kan en renskötare i många fall ha inkomst även från annat håll, till exempel från skogsskötsel eller turism, vilket kan skapa osäkerhet kring möjligheterna att tillämpa undantaget i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Det har även påpekats att omsättningskravet missgynnar nystartare och generationsskiften där verksamheter är under uppbyggnad, samt att vissa näringsverksamheter är säsongsbetonade och därmed ofta inte når upp till omsättningskravet under sommar- eller vintermånaderna.

Frågor kring behov av en översyn av omsättningskravet har även belysts i betänkandet Tillgängliga stränder (SOU 2020:78). Utredningen föreslår att regeringen bör utreda frågan. Ett flertal remissinstanser som yttrat sig över betänkandet påpekar att omsättningskravet i de nu gällande bestämmelserna gör att möjligheterna till undantag är begränsade och att det borde bli enklare att tillämpa undantaget för småskaliga verksamheter som ofta har en positiv påverkan på bland annat miljön, öppna landskap och kulturmiljön.

Mindre verksamheter faller ofta utanför undantaget för de areella näringarna. Samtidigt kan just småskalig verksamhet inom de areella näringarna fylla en viktig funktion för att hålla landskapet öppet, tillgängligt och attraktivt. Små produktionsenheter brukar ofta mark som har stor betydelse för biologisk mångfald, kulturmiljö och fri-



luftsliv. Om kravet på bisysslors bidrag till näringsidkarens försörjning exkluderar sådana verksamheter kan detta medföra negativa konsekvenser på strandskyddets syften. Det finns därför behov av att se över undantaget i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken och säkerställa att det tar tillräcklig hänsyn till de varierande förutsättningar som i dag råder för olika näringsidkare inom de areella näringarna.

Utredaren ska därför

- analysera hur det som nu uppfattas som ett omsättningskrav i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken kan tas bort eller justeras, och
- med utgångspunkt i slutsatserna i föregående punkt, lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag på andra åtgärder.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren förhålla sig till strandskyddets syften och berörda miljökvalitetsmål.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Konsekvensbeskrivningar ska lämnas enligt vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474) och i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska beskriva och kvantifiera konsekvenser för miljön, för friluftslivet och för möjligheten att driva företag på landsbygden. Alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas liksom skälen till att de valts bort. De offentligfinansiella effekterna av utredningens förslag ska beräknas och vägas in vid utformning av förslagen. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska ha en kontinuerlig dialog med berörda myndigheter, kommuner, regioner, Sveriges Kommuner och Regioner, företrädare för de areella näringarna, relevanta miljöorganisationer och andra intressenter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2023.

(Miljödepartementet)



# Kommittédirektiv 2022:138

## **Tilläggsdirektiv till Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna (M 2022:01)**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 december 2022

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 17 mars 2022 kommittédirektiv om ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna (dir. 2022:18). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 31 mars 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 december 2023.

(Miljödepartementet)



## Behov av följdändringar

Utredningen föreslår i avsnitt 5.2.3 att det ska införas en ny bestämmelse med ett särskilt skäl för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Bestämmelsen föreslås införas i 7 kap. 18 d § miljöbalken och gällande 18 d–18 h §§ föreslås som en följd av detta få beteckningarna 18 e–18 i §§. Om den föreslagna paragrafen införs i 18 d § och gällande 18 d–18 h §§ ges beteckningarna 18 e–18 i §§, måste ett antal följdändringar göras i de paragrafer som i dag hänvisar till gällande 18 d–18 h §§.

Utredningen har kunnat identifiera att det finns behov av ändring av hänvisningar åtminstone enligt följande.

- I 7 kap. 18 c § andra stycket miljöbalken behöver hänvisningarna till 18 d och 18 e §§ ändras till hänvisningar till 18 e och 18 f §§.
- I 7 kap. 26 § miljöbalken behöver hänvisningen till 18 a–18 e §§ ändras till hänvisningar till 18 a–18 f §§.
- I 3 kap. 5 § första stycket 3 plan- och bygglagen (2010:900), PBL, behöver hänvisningen till 7 kap. 18 e § miljöbalken ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 f § miljöbalken.
- I 3 kap. 10 § första stycket 3 plan- och bygglagen behöver hänvisningen till 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 f § första stycket miljöbalken.
- I 3 kap. 16 § andra stycket 3 plan- och bygglagen behöver hänvisningen till 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 f § första stycket miljöbalken.
- I 4 kap. 17 § plan- och bygglagen behöver hänvisningen till 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 c och 18 e–18 h §§ miljöbalken.

- I 12 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken behöver hänvisningen till 7 kap. 18 h § ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 i § miljöbalken.
- I 28 e § 5 förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. behöver hänvisningen till 7 kap. 18 a–18 e §§ miljöbalken ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 a–18 f §§ miljöbalken.
- I 28 f § 1 förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. behöver hänvisningen till 7 kap. 18 a–18 e §§ miljöbalken ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 a–18 f §§ miljöbalken.
- I 29 § 3 förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. behöver hänvisningen till 7 kap. 18 b–18 e §§ miljöbalken ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 b–18 f §§ miljöbalken.
- I 30 § 2 förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. behöver hänvisningen till 7 kap. 18 c–18 e §§ ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 c–18 f §§ miljöbalken.

# Statens offentliga utredningar 2023

## Kronologisk förteckning

---

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!  
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.
68. Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. Ku.
69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvud-regel. Ju.



70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. LI.
71. Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. S.
72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. LI.
73. Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. S.
74. Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. LI.
75. Stärkt konstitutionell beredskap. Ju.
76. Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. S.
77. Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. LI.
78. Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. Ju.
79. Arbetsrätten under krig och krigsfara. A.
80. Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. Ju.
81. Ett enklare bilstöd. S.
82. Ökad kontroll över tandvårdssektorn. S.
83. Samordnat juridiskt stöd och vägledning för hälso- och sjukvårdens digitalisering. S.
84. En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle. LI.
85. Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Huvudbetänkande*. Fi.
86. Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
87. Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
88. Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
89. Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
90. Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
91. Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
92. Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
93. Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
94. Förändring genom försök. Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. Fi.
95. Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola. U.
96. En reform för datadelning. Fi.
97. Ut ur utsatthet. A.
98. Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras. Vol. 1 och 2: Forskningsbilaga. A.
99. Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförsel av stöldgods. Fi.
100. Framtidens dataskydd. Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden. Del 1 och 2. Fi.
101. Effektivare tillsyn över apotek, bättre skydd vid patientskador samt översyn av handel med receptfria läkemedel. S.
102. Finansiella instrument i distribuerade liggare och vissa frågor om värdepappersavveckling. Fi.
103. Areella näringar vid vatten. KN.

# Statens offentliga utredningar 2023

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.  
Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]
- Arbetsrätten under krig och krigsfara. [79]
- Ut ur utsatthet. [97]
- Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras. Vol. 1 och 2: Forskningsbilaga. [98]

### Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.  
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]
- En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47]
- Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]
- Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]
- En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]
- Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Huvudbetänkande*. [85]
- Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. [86]
- Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. [87]
- Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. [88]
- Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. [89]
- Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. [90]
- Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. [91]
- Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. [92]
- Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. [93]
- Förändring genom försök.  
Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. [94]

En reform för datadelning. [96]  
Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförsel av stöldgods. [99]  
Framtidens dataskydd. Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden. Del 1 och 2. [100]  
Finansiella instrument i distribuerade liggare och vissa frågor om värdepappersavveckling. [102]

### **Försvarsdepartementet**

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]  
Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

### **Justitiedepartementet**

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]  
Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]  
Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]  
En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]  
Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]  
Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]  
Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]  
Bolg och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]  
Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]  
Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsgrepp samt omvändelseförsök. [37]  
En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]  
Vem äger fastigheten. [55]  
Åtgärder för tryggare bostadsområden. [57]  
Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. [60]

Anonyma vittnen. [67]  
Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel. [69]  
Stärkt konstitutionell beredskap. [75]  
Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. [78]  
Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. [80]

### **Klimat- och näringslivsdepartementet**

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]  
Organisera för hållbar utveckling. [14]  
Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]  
Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. [64]  
Areella näringar vid vatten. [103]

### **Kulturdepartementet**

Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun. [58]  
Sveriges säkerhet i etern. [63]  
Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tordedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Interjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. [68]

## **Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**

- Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]
- Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]
- Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]
- Jakt och fiske i renbetesland. [46]
- Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahandsmarknaden och ett förbättrat lägenhetsregister. [65]
- Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. [70]
- En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. [72]
- Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. [74]
- Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. [77]
- En hållbar bioekonomistategi. – för ett välmående fossilfritt samhälle. [84]

## **Socialdepartementet**

- Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]
- Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]
- Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]
- Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]
- Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]
- Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]
- Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]
- Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]
- Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]

- Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. [52]
- En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. [53]
- Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen. [56]
- Vi kan bättre!  
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. [62]
- För barn och unga i samhällsvård. [66]
- Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. [71]
- Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. [73]
- Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. [76]
- Ett enklare bilstöd. [81]
- Ökad kontroll över tandvårdssektorn. [82]
- Samordnat juridiskt stöd och vägledning för hälso- och sjukvårdens digitalisering. [83]
- Effektivare tillsyn över apotek, bättre skydd vid patientskador samt översyn av handel med receptfria läkemedel. [101]

## **Utbildningsdepartementet**

- Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]
- Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]
- Samhället mot skolattacker. [28]
- Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. [31]
- Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. [59]
- Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola. [95]

## **Utrikesdepartementet**

- Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intygan. [42]

Kommunstyrelsen

## **Ordförandes förslag till beslut - Förnyad rekommendation från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård**

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen beslutar att Växjö kommun ska delta i att gemensamt tilläggsfinansiera Sveriges Kommuner och Regioners stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård under åren 2025-2028.

### **Bakgrund**

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) arbetar sedan 2020 på kommunernas uppdrag och inom ramen för en rekommendation om: Gemensam finansiering för en långsiktig kunskapsstyrning inom socialtjänstens verksamheter (18/00295 och 22/00731) för att stödja utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst. Bakgrunden till rekommendationen är att flera av de statsbidrag som tidigare riktades till dessa områden avslutades och omvandlades till generella statsbidrag. De tjänster och stöd som ingår i rekommendationen har inte heller tidigare finansierats inom ramen för SKR:s ordinarie medlemsavgift. Tjänster och stöd som ingår är följande:

- de nationella kvalitetsregister som kommunerna använder sig av för att säkra uppföljningen av den kommunala hälso- och sjukvården,
- stöd för individbaserad systematisk uppföljning (ISU),
- upphandling, samordning och utvecklingen av nationella brukarundersökningar inom socialtjänsten,
- nationellt stöd för samverkan mellan kommuner och regioner om kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvården,
- nationell samordning och gemensamt nationellt utvecklingsarbete.

Den nuvarande rekommendationen gäller till och med 2024. För att kunna fortsätta arbetet 2025-2028 behöver därför kommunerna göra ett nytt ställningstagande.

Styrelsen för SKR har vid sammanträde den 26 januari bland annat

beslutat att rekommendera kommunerna att årligen, till SKR, gemensamt tilläggsfinansiera kunskapsstödet med sammanlagt 19,5 mkr (max 1,95 kr per invånare) under 2025-2028. Kostnad fördelas per kommun med beräkningsmodellen för SKRs medlemsavgift som baseras på befolkningen i respektive kommun.

### **Beslutsunderlag**

Omsorgsnämnden och nämnden för arbete och välfärd har i § 20/2024 respektive § 62/2024 beslutat att tillstyrka att Växjö kommun deltar i att gemensamt tilläggsfinansiera Sveriges Kommuner och Regioners stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård under åren 2025-2028.

I en skrivelse, daterad 14 mars 2024 redogör omsorgsförvaltningen för ärendet. Av skrivelsen framgår att ett högkvalitativt och tillgängligt kunskapsstöd är en förutsättning för att i samverkan med regionen och övriga kommuner utveckla och kvalitetssäkra den nära vården och omsorgsnämndens åtaganden inom socialtjänsten. Omsorgsnämnden använder sig av kunskapsstödet tjänster: noterbart kvalitetsregistren Senior alert, Svenska palliativregistret och BPSD-registret, samt brukarundersökningar.

Nämnden deltar även aktivt i ett antal av initiativen för nationell samordning och gemensamt nationellt utvecklingsarbete. Utan SKRs kunskapsstöd skulle kommunen i någon form fortsatt tillföra resurser till ett arbete med motsvarande tjänster och utvecklingsarbete men med väsentligt mer begränsade möjligheter till jämförelse och erfarenhetsutbyte. SKRs modell för finansiering är oförändrad och innebär även fortsättningsvis en årskostnad på ca 190 tkr för Växjö kommun.

I en skrivelse, daterad 8 mars 2024 redogör förvaltningschefen på förvaltningen för arbete och välfärd för ärendet. I skrivelsen framgår följande bedömning:

Socialtjänsten står inför en omställning till nya förebyggande, tillgängliga, tillitsskapande, jämställda och kunskapsbaserade arbetsätt -både utifrån den nya socialtjänstlagen och för att möta samhällets utmaningar. Den 1 juli 2025 förväntas en ny socialtjänstlag träda i kraft där socialtjänsten förväntas bygga sin verksamhet på vetenskap och beprövad erfarenhet.

SKR och regeringen har ingått en överenskommelse under 2024 för att förbereda kommunerna inför den nya socialtjänstlagen som väntas träda i kraft juli 2025. Syftet är att stärka förutsättningarna för ett långsiktigt omställningsarbete. En kunskapsbaserad socialtjänst är ett av de prioriterade områdena i överenskommelsen, för att stärka arbetet med en kunskapsbaserad socialtjänst, där bästa tillgängliga kunskap används och där ny kunskap kontinuerligt utvecklas, sprids och omsätts av

professionen. Statsbidrag lämnas till kommunerna för omställningen.

Resultat från brukarundersökningar och individbaserad systematisk uppföljning ger underlag för uppföljning, analys och verksamhetsutveckling. Förvaltningen använder sig idag inte av de nationella brukarundersökningarna inom socialtjänsten, men ser positivt på att bidra till gemensamt nationellt utvecklingsarbete för en kunskapsbaserad socialtjänst.

Mot bakgrund av ovanstående ställer sig förvaltningen positiv till rekommendationerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.

-Omsorgsnämndens yttrande daterat 2024-04-03, § 20/2024

-Omsorgsförvaltningens skrivelse daterad 2024-03-14

-Nämnden för arbete och välfärds yttrande daterat 2024-04-03, § 62/2024

-Förvaltningen för arbete och välfärds skrivelse daterad 2024-03-08

§ 20

Dnr 2024-00009

## Yttrande till kommunstyrelsen över remiss av Sveriges Kommuner och Regioners förnyade rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård

### Omsorgsnämndens beslut

Omsorgsnämnden tillstyrker att Växjö kommun deltar i att tilläggsfinansiera Sveriges Kommuner och Regioners stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård under åren 2025-2028.

### Bakgrund

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) arbetar sedan 2020 på kommunernas uppdrag och inom ramen för en rekommendation om: Gemensam finansiering för en långsiktig kunskapsstyrning inom socialtjänstens verksamheter (18/00295 och 22/00731) för att stödja utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst. Bakgrunden till rekommendationen är att flera av de statsbidrag som tidigare riktades till dessa områden avslutades och omvandlades till generella statsbidrag. De tjänster och stöd som ingår i rekommendationen har inte heller tidigare finansierats inom ramen för SKR:s ordinarie medlemsavgift. Tjänster och stöd som ingår är följande:

- de nationella kvalitetsregister som kommunerna använder sig av för att säkra uppföljningen av den kommunala hälso- och sjukvården,
- stöd för individbaserad systematisk uppföljning (ISU),
- upphandling, samordning och utvecklingen av nationella brukarundersökningar inom socialtjänsten,
- nationellt stöd för samverkan mellan kommuner och regioner om kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvården,
- nationell samordning och gemensamt nationellt utvecklingsarbete.

Den nuvarande rekommendationen gäller till och med 2024. För att kunna fortsätta arbetet 2025-2028 behöver därför kommunerna göra ett nytt ställningstagande.

Styrelsen för SKR har vid sammanträde den 26 januari bland annat beslutat att rekommendera kommunerna att årligen, till SKR,

Ordförandes signatur	Justerares signatur	Utdragsbestyrkande



gemensamt tilläggsfinansiera kunskapsstödet med sammanlagt 19,5 mkr (max 1,95 kr per invånare) under 2025–2028. Kostnad fördelas per kommun med beräkningsmodellen för SKRs medlemsavgift som baseras på befolkningen i respektive kommun.

Kommunerna ska meddela sitt ställningstagande senast 30 juni 2024. Kommunstyrelsen kommer att fatta beslut om Växjö kommuns ställningstagande och har översänt frågan till omsorgsnämnden samt nämnden för arbete och välfärd för yttrande.

### **Beslutsunderlag**

Arbetsutskottet har i § 14 föreslagit omsorgsnämnden att tillstyrka att Växjö kommun deltar i att tilläggsfinansiera Sveriges Kommuner och Regioners stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård under åren 2025–2028.

Förvaltningschefen har i en skrivelse daterad den 14 mars redogjort för ärendet och lämnat förslag till beslut. Av skrivelsen framgår att ett högkvalitativt och tillgängligt kunskapsstöd är en förutsättning för att i samverkan med regionen och övriga kommuner utveckla och kvalitetssäkra den nära vården och omsorgsnämndens åtaganden inom socialtjänsten. Omsorgsnämnden använder sig av kunskapsstödet tjänster: noterbart kvalitetsregistren Senior alert, Svenska palliativregistret och BPSD-registret, samt brukarundersökningar. Nämnden deltar även aktivt i ett antal av initiativen för nationell samordning och gemensamt nationellt utvecklingsarbete. Utan SKRs kunskapsstöd skulle kommunen i någon form fortsatt tillföra resurser till ett arbete med motsvarande tjänster och utvecklingsarbete men med väsentligt mer begränsade möjligheter till jämförelse och erfarenhetsutbyte. SKRs modell för finansiering är oförändrad och innebär även fortsättningsvis en årskostnad på ca 190 tkr för Växjö kommun.

### **Beslutet skickas till**

För åtgärd  
Kommunstyrelsen

Ordförandes signatur	Justerares signatur	Utdragsbestyrkande

**Från:** omsorgsnamnden@vaxjo.se  
**Skickat:** den 15 april 2024 14:03  
**Till:** Kommunstyrelsen  
**Ämne:** Expediering av beslut 2024-00009, Yttrande till kommunstyrelsen över remiss av Sveriges Kommuner och Regioners förnyade rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård  
**Bifogade filer:** Beslut - 202400009 - ON - § 20.pdf; Tjänsteskrivelse.pdf

Se bifogade filer för beslut och underlag gällande remissen.

Med vänlig hälsning

Henrik Mohlin  
förvaltningssekreterare  
UPPDRAG & UPPFÖLJNING  
Omsorgsförvaltningen  
Post: Växjö kommun, Box 1222, 351 12 Växjö  
Besök: Västra Esplanaden 18, Växjö  
Tel.: 0470-430 03  
[henrik.mohlin@vaxjo.se](mailto:henrik.mohlin@vaxjo.se)  
[www.vaxjo.se](http://www.vaxjo.se)  
[www.facebook.com/vaxjokommun](https://www.facebook.com/vaxjokommun)

Aktuella handlingar för ärende 2024-00009, Yttrande till kommunstyrelsen över remiss av Sveriges Kommuner och Regioners förnyade rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård bifogas detta e-postmeddelande

Bifogat material kommer från följande handlingar:  
Protokollsutdrag 2024-04-03 § 20 Yttrande till kommunstyrelsen över remiss av Sveriges Kommuner och Regioners förnyade rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård | Dokumentidentitet:301867  
Tjänsteskrivelse | Dokumentidentitet:301777

**Henrik Mohlin**  
förvaltningssekreterare

Omsorgsnämnden

## **Yttrande till kommunstyrelsen över remiss av Sveriges Kommuner och Regioners förnyade rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård**

### **Förslag till beslut**

Omsorgsnämnden tillstyrker att Växjö kommun deltar i att tilläggsfinansiera Sveriges Kommuner och Regioners stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård under åren 2025-2028.

### **Bakgrund**

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) arbetar sedan 2020 på kommunernas uppdrag och inom ramen för en rekommendation om: Gemensam finansiering för en långsiktig kunskapsstyrning inom socialtjänstens verksamheter (18/00295 och 22/00731) för att stödja utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst. Bakgrunden till rekommendationen är att flera av de statsbidrag som tidigare riktades till dessa områden avslutades och omvandlades till generella statsbidrag. De tjänster och stöd som ingår i rekommendationen har inte heller tidigare finansierats inom ramen för SKR:s ordinarie medlemsavgift.

Tjänster och stöd som ingår är följande:

- de nationella kvalitetsregister som kommunerna använder sig av för att säkra uppföljningen av den kommunala hälso- och sjukvården,
- stöd för individbaserad systematisk uppföljning (ISU),
- upphandling, samordning och utvecklingen av nationella brukarundersökningar inom socialtjänsten,
- nationellt stöd för samverkan mellan kommuner och regioner om kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvården,
- nationell samordning och gemensamt nationellt utvecklingsarbete.

Den nuvarande rekommendationen gäller till och med 2024. För att kunna fortsätta arbetet 2025-2028 behöver därför kommunerna göra ett nytt ställningstagande.

Styrelsen för SKR har vid sammanträde den 26 januari bland annat beslutat att rekommendera kommunerna att årligen, till SKR, gemensamt tilläggsfinansiera kunskapsstödet med sammanlagt 19,5 mkr (max 1,95 kr per invånare) under 2025-2028. Kostnad fördelas per kommun med beräkningsmodellen för SKRs medlemsavgift som baseras på befolkningen i respektive kommun.

Kommunerna ska meddela sitt ställningstagande senast 30 juni 2024. Kommunstyrelsen kommer att fatta beslut om Växjö kommuns ställningstagande och har översänt frågan till omsorgsnämnden samt nämnden för arbete och välfärd för yttrande.

### **Bedömning**

Ett högkvalitativt och tillgängligt kunskapsstöd är en förutsättning för att i samverkan med regionen och övriga kommuner utveckla och kvalitetssäkra den nära vården och omsorgsnämndens åtaganden inom socialtjänsten. Omsorgsnämnden använder sig av kunskapsstödet tjänster: noterbart kvalitetsregistren Senior alert, Svenska palliativregistret och BPSD-registret, samt brukarundersökningar. Nämnden deltar även aktivt i ett antal av initiativen för nationell samordning och gemensamt nationellt utvecklingsarbete. Utan SKRs kunskapsstöd skulle kommunen i någon form fortsatt tillföra resurser till ett arbete med motsvarande tjänster och utvecklingsarbete men med väsentligt mer begränsade möjligheter till jämförelse och erfarenhetsutbyte.

SKRs modell för finansiering är oförändrad och innebär även fortsättningsvis en årskostnad på ca 190 tkr för Växjö kommun.

### **Beslutsunderlag**

Meddelande från SKRs styrelse om förnyad rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.

### **Beslutet skickas till**

*För åtgärd*  
Kommunstyrelsen

*För kännedom*  
Nämnden för arbete och välfärd

Carola Dahlqvist  
tillförordnad förvaltningschef

Malin Raab Obermayr  
avdelningschef

**Från:** Namnden.Arbeta.Valfard@vaxjo.se  
**Skickat:** den 5 april 2024 07:10  
**Till:** Kommunstyrelsen  
**Ämne:** Handlingar för ärende 2024-00030, Kommunstyrelsens remiss av SKR:s förnyad rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård  
**Bifogade filer:** Handlingar för ärende 2024-00030.pdf

Hej!

NAV:s yttrande på remiss angående finansiering till SKR.

Katarina Bodin

Förvaltningssekreterare

Förvaltningskontoret

Förvaltningen arbete och välfärd

Post: Växjö kommun, Box 1222, 351 12 Växjö

[katarina.bodin@vaxjo.se](mailto:katarina.bodin@vaxjo.se)

0470-411 94

[www.vaxjo.se](http://www.vaxjo.se)

Aktuella handlingar för ärende 2024-00030, Kommunstyrelsens remiss av SKR:s förnyad rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård bifogas detta e-postmeddelande

Bifogat material kommer från följande handlingar:

Protokollsutdrag 2024-04-03 § 62 Beslut om yttrande till Kommunstyrelsens remiss av SKR:s förnyad rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård | Dokumentidentitet:314749

§ 62

Dnr 2024-00030

## **Beslut om yttrande till Kommunstyrelsens remiss av SKR:s förnyad rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård**

### **Nämnden för arbete och välfärds beslut**

Nämnden för arbete och välfärd tillstyrker att Växjö kommun deltar i att gemensamt tilläggsfinansiera Sveriges Kommuner och Regioners stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård under åren 2025-2028.

### **Bakgrund**

Den 26 januari beslutade SKR:s styrelse om en förnyad rekommendation att fortsätta den gemensamma satsningen för en mer kunskapsbaserad socialtjänst för åren 2025-2028. Kommunerna behöver meddela sitt ställningstagande till SKR senast den 30 juni 2024.

Kommunstyrelsen har till nämnden för arbete och välfärd samt omsorgsnämnden översänt remiss av SKRs förnyad rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård, för yttrande senast 2 maj 2024.

### **Beslutsunderlag**

Arbetsutskottet har i §39 lämnat förslag på beslut att nämnden för arbete och välfärd tillstyrker att Växjö kommun deltar i att gemensamt tilläggsfinansiera Sveriges Kommuner och Regioners stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård under åren 2025-2028.

Förvaltningschefen redogör i en tjänsteskrivelse 2024-03-08 för bakgrunden till beslutet samt sammanfattning av ärendet. Det framgår vilka tilläggstjänster som ingår i tilläggsfinansieringen. Mot bakgrund av den bedömning som förvaltningen redogör för ställer sig förvaltningen positiva till rekommendationerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.

- Tjänsteskrivelse 2024-03-08

Ordförandes signatur	Justerares signatur	Utdragsbestyrkande

- Meddelande från SKR:s styrelse om förnyad rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.

**Yttrandet skickas till**  
Kommunstyrelsen

Ordförandes signatur	Justerares signatur	Utdragsbestyrkande

**Sofie Johansson**  
avdelningschef

Nämnden för arbete och välfärd

## **Yttrande till kommunstyrelsen - remiss av SKR:s förnyad rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård**

### **Förslag till beslut**

Nämnden för arbete och välfärd tillstyrker att Växjö kommun deltar i att gemensamt tilläggsfinansiera Sveriges Kommuner och Regioners stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård under åren 2025–2028.

### **Bakgrund**

Den 26 januari beslutade SKR:s styrelse om en förnyad rekommendation att fortsätta den gemensamma satsningen för en mer kunskapsbaserad socialtjänst för åren 2025–2028. Kommunerna behöver meddela sitt ställningstagande till SKR senast den 30 juni 2024.

Kommunstyrelsen har till nämnden för arbete och välfärd samt omsorgsnämnden översänt remiss av SKRs förnyad rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård, för yttrande senast 2 maj 2024.

### **Sammanfattning av ärendet**

Sedan 2020 har 288 av 290 kommuner beslutat att tillsammans säkra kunskap och lärande för socialtjänstens verksamheter och den kommunala hälso- och sjukvården. Arbetet utgår från en rekommendation från SKR och finansieras genom en extra avgift för kommunerna. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) arbetar sedan 2020 på kommunernas uppdrag och inom ramen för en rekommendation om: Gemensam finansiering för en långsiktig kunskapsstyrning inom socialtjänstens verksamheter (18/00295 och 22/00731) för att stödja utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst. Bakgrunden till rekommendationen är att flera av de statsbidrag som tidigare riktades till dessa områden avslutades och omvandlades till generella statsbidrag. De tjänster och stöd som ingår i rekommendationen har inte heller tidigare finansierats inom ramen för SKR:s ordinarie medlemsavgift.



De tjänster som ingår i tilläggsfinansieringen är:

- de nationella kvalitetsregister som kommunerna använder sig av för att säkra uppföljningen av den kommunala hälso- och sjukvården (Senior alert, BPSD-registret, Svenska palliativregistret, Rikssår, SweDem)
- stöd för individbaserad systematisk uppföljning (ISU),
- upphandling, samordning och utvecklingen av nationella brukarundersökningar inom socialtjänsten,
- nationellt stöd för samverkan mellan kommuner och regioner om kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvården,
- nationell samordning och gemensamt nationellt utvecklingsarbete.

Styrelsen för SKR har beslutat att rekommendera kommunerna att årligen, till SKR, gemensamt tilläggsfinansiera kunskapsstödet med sammanlagt 19,5 mkr (max 1,95 kr per invånare) under 2025-2028. Kostnad fördelas per kommun med beräkningsmodellen för SKR:s medlemsavgift som baseras på befolkningen i respektive kommun.

För att tjänsterna ska kunna tillhandahållas nationellt med stöd av SKR behöver merparten av kommunerna anta rekommendationen. Om inte merparten av kommunerna antar rekommendationen kan SKR inte säkra att tjänsterna och stödet kommer att kunna erbjudas nationellt framöver.

### **Bedömning**

Socialtjänsten står inför en omställning till nya förebyggande, tillgängliga, tillitsskapande, jämställda och kunskapsbaserade arbetssätt – både utifrån den nya socialtjänstlagen och för att möta samhällets utmaningar. Den 1 juli 2025 förväntas en ny socialtjänstlag träda i kraft – där socialtjänsten förväntas bygga sin verksamhet på vetenskap och beprövad erfarenhet.

SKR och regeringen har ingått en överenskommelse under 2024 för att förbereda kommunerna inför den nya socialtjänstlagen som väntas träda i kraft juli 2025. Syftet är att stärka förutsättningarna för ett långsiktigt omställningsarbete. En kunskapsbaserad socialtjänst är ett av de prioriterade områdena i överenskommelsen, för att stärka arbetet med en kunskapsbaserad socialtjänst, där bästa tillgängliga kunskap används och där ny kunskap kontinuerligt utvecklas, sprids och omsätts av professionen. Statsbidrag lämnas till kommunerna för omställningen.

Resultat från brukarundersökningar och individbaserad systematisk uppföljning ger underlag för uppföljning, analys och verksamhetsutveckling. Förvaltningen använder sig idag inte av de nationella brukarundersökningarna inom socialtjänsten, men ser positivt

på att bidra till gemensamt nationellt utvecklingsarbete för en kunskapsbaserad socialtjänst.

Mot bakgrund av ovanstående ställer sig förvaltningen positiv till rekommendationerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.

### **Konsekvensanalys**

Ekonomiska konsekvenser	
Total kostnad (tkr)	190 000
Finansiering inom ram (ja/nej/inte tillämpligt), ange det som saknar finansiering	
Påverkar följande nämnder/bolags kostnader	

SKR:s modell för finansiering är oförändrad och innebär även fortsättningsvis en årskostnad på cirka 190 000 för Växjö kommun under 2025-2028.

Konsekvenser för ett hållbart samhälle	
Påverkan på miljön (ja/inte tillämpligt)	inte tillämpligt
Påverkan på mångfald (ja/inte tillämpligt)	ja
Påverkan på folkhälsa (ja/inte tillämpligt)	ja
Påverkan på tillgänglighet (ja/inte tillämpligt)	Inte tillämpligt
Påverkan på barn (ja/inte tillämpligt)	ja

Stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård bedöms medföra positiva konsekvenser för ett hållbart samhälle.

### **Beslutsunderlag**

Meddelande från SKR:s styrelse om förnyad rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.

### **Beslutet skickas till**

För åtgärd  
Kommunstyrelsen

För kännedom

Omsorgsnämnden

Rizana Talic  
förvaltningschef

2024-01-26

Kommunstyrelserna

## **Meddelande från styrelsen – Förnyad rekommendation till kommunerna om gemensam finansiering av stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård**

Ärendenummer: SKR2023/01554

### **Förbundsstyrelsen beslut**

Styrelsen för Sveriges kommuner och regioner (SKR) har vid sammanträde den 26 januari beslutat:

- **Att** rekommendera kommunerna att årligen, till SKR, gemensamt tilläggsfinansiera viktiga förutsättningar för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård om sammanlagt 19,5 mkr (dvs max 1,95 kr per invånare) under åren 2025-2028.
- **Att** rekommendera kommunerna att meddela sitt ställningstagande till SKR senast 30 juni 2024.
- **Att** kostnaden fördelas per kommun utifrån beräkningsmodellen för SKRs medlemsavgift vilken baseras på befolkningen i respektive kommun. Kommuner med över 200 000 invånare får 10% rabatt.

### **Behov av ställningstagande från alla kommuner**

För att tjänsterna ska kunna tillhandahållas nationellt med stöd av SKR behöver merparten av kommunerna anta rekommendationen. Om inte merparten av kommunerna antar rekommendationen kan SKR inte säkra att tjänsterna och stödet kommer att kunna erbjudas nationellt framöver.

Varje kommun behöver meddela SKR sitt ställningstagande. Beslutet fattas i relevant instans i respektive kommun och meddelas skriftligen till SKR senast den 30:e juni 2024.

**Skicka kommunens ställningstagande till [registrator@skr.se](mailto:registrator@skr.se) med hänvisning till ärendenummer SKR2024/00089.**

### **Bakgrund**

Socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården står inför komplexa utmaningar. Att samarbeta nationellt är ett sätt att möta dessa utmaningar. Att nationellt samla stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och

sjukvård handlar om att effektivisera och rationalisera för att undvika dubbelarbete och öka chanserna för att rikta resurserna rätt. Målet är att uppnå ett bättre resultat för de invånare som är i behov av samhällets stöd.

SKR arbetar sedan 2020 på kommunernas uppdrag och inom ramen för en rekommendation om: Gemensam finansiering för en långsiktig kunskapsstyrning inom socialtjänstens verksamheter (18/00295 och 22/00731) för att stödja utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst. Bakgrunden till rekommendationen är att flera av de statsbidrag som tidigare riktades till dessa områden avslutades och omvandlades till generella statsbidrag. De tjänster och stöd som ingår i rekommendationen har inte heller tidigare finansierats inom ramen för SKR:s ordinarie medlemsavgift.

Den nuvarande rekommendationen gäller till och med 2024. För att kunna fortsätta arbetet 2025-2028 behöver därför kommunerna göra ett nytt ställningstagande.

## Innehåll

Arbetet med stöd till kunskapsstyrning i socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården är brett och bedrivs av en mängd olika aktörer på såväl nationell som på regional och lokal nivå. De aktiviteter som kommer att bedrivas med stöd av den föreslagna rekommendationen är en del av en större helhet, där SKR tillsammans med kommunerna har identifierat behov av en långsiktig samverkan och ett hållbart stöd. Arbetet bidrar till en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård genom att ge förutsättningar för:

- att följa upp kvalitet och resultat samt att analysera dessa – genom kvalitetsregister, brukarundersökningar och stöd för individbaserad systematisk uppföljning,
- brukarinflytande genom brukarundersökningar,
- stöd till analys och verksamhetsutveckling utifrån den kunskap som genereras av ovanstående,
- prioritering och medverkan i framtagande av olika kunskapsstöd – för att dessa ska anpassas efter de faktiska behoven,
- nationell samordning för att säkra det kommunala inflytandet över nationella utvecklingsarbeten.

Rekommendationen samt arbetet under 2020-2023 år redovisas i bilaga 1 och 2.

Sveriges Kommuner och Regioner  
Ordförande  
Anders Henriksson

2024-01-26

Avdelningen för vård och omsorg  
Camilla Wiberg och Mari Forslund

## Förnyad rekommendation till kommuner om stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård

### Förslag till styrelsen

Att fatta beslut om en förnyad rekommendation till kommunerna om tilläggsfinansiering av viktiga förutsättningar för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård. Rekommendationen gäller för åren 2025-2028.

### Förankrings- och beslutsprocess under 2023:

- Nationell styrgrupp för kunskapsstyrning i socialtjänsten (S-KiS) kontinuerlig information och dialog.
- Information till Beredningen för primärvård och äldreomsorg 25 maj samt 14 december
- Information Beredningen för socialpolitik och individomsorg 15 juni
- Överläggning med Beredningen för socialpolitik och individomsorg 14 dec
- Information och dialog med Nationell samverkansgrupp för kunskapsstyrning i socialtjänsten (NSK-S) 22 maj samt 5 oktober
- Information till Nationellt nätverk för regionala samverkans- och stödstrukturer (RSS) 16 maj och 4 oktober
- Information och dialog med VDO 28 augusti
- Information till Socialchefs nätverket 15 september
- Informationsbrev till alla social/förvaltningschefer 25 september
- Information till Arbetsutskottet 12 oktober
- Öppna dialogtillfällen för beslutsfattare i kommunerna under oktober och november
- Information på ”Aktuellt i socialtjänsten” 31 oktober.

## Förslag till beslut

- **Att** rekommendera kommunerna att årligen, till SKR, gemensamt tilläggsfinansiera viktiga förutsättningar för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård om sammanlagt 19,5 mkr (dvs max 1,95 kr per invånare) under åren 2025-2028.
- **Att** rekommendera kommunerna att meddela sitt ställningstagande till SKR senast 30 juni 2024
- **Att** kommunerna genom tilläggsfinansieringen bidrar till finansieringen av:
  - de nationella kvalitetsregister som kommunerna använder sig av för att säkra uppföljningen av den kommunala hälso- och sjukvården,
  - stöd för individbaserad systematisk uppföljning (ISU),
  - upphandling, samordning och utvecklingen av nationella brukarundersökningar inom socialtjänsten,
  - nationellt stöd för samverkan mellan kommuner och regioner om kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvården,
  - nationell samordning och gemensamt nationellt utvecklingsarbete.
- **Att** arbetet fortsätter styras och ledas av en styrgrupp (S-KiS) med representanter från SKRs strategiska nätverk för socialtjänsten tillsammans med SKR (Socialchefsnätverket, NSK-S och RSS).
- **Att** kostnaden fördelas per kommun utifrån beräkningsmodellen för SKRs medlemsavgift vilken baseras på befolkningen i respektive kommun. Kommuner med över 200 000 invånare får 10% rabatt.

## Inledning

SKR:s styrelse har fattat beslut om en rekommendation från SKR ”Gemensam finansiering för en långsiktig kunskapsstyrning inom socialtjänstens verksamheter” (18/00295 och 22/00731).

SKR arbetar på kommunernas uppdrag och inom ramen för tilläggsfinansiering för att stödja utvecklingen av en jämlik, jämställd och kunskapsbaserad socialtjänst. Arbetet omfattar idag områdena uppföljning, nationell samordning och samverkan med regionerna i ”Nationellt system för kunskapsstyrning hälso- och sjukvård”.

För att säkra kommunalt inflytande över arbetet har en styrgrupp, Styrgrupp för nationell kunskapsstyrning socialtjänst – kommuner i samverkan (S-KiS) med företrädare från SKR:s strategiska nätverk på socialtjänstens område (Socialchefsnätverket, NSK-S och RSS) tillsammans med SKR ansvarat för styrning och ledning av arbetet.

Den nuvarande rekommendationen gäller, efter ett beslut av styrelsen om förlängning med ett år, till och med 2024. För att kunna fortsätta arbetet behöver därför SKR:s styrelse och kommunerna göra ett nytt ställningstagande för det fortsatta arbetet.

Socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården står inför komplexa utmaningar. Att samarbeta nationellt är ett sätt att möta dessa utmaningar. Att nationellt samla stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård handlar om att effektivisera och rationalisera för att undvika dubbelarbete och öka chanserna för att rikta resurserna rätt. Målet är alltid att uppnå ett bättre resultat för de invånare som är i behov av samhällets stöd.

Arbetet inom den gemensamma rekommendationen bidrar till en kunskapsbaserad socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård genom att ge förutsättningar för:

- möjlighet att följa upp kvalitet och resultat samt att analysera dessa – genom kvalitetsregister, brukarundersökningar och stöd för individbaserad systematisk uppföljning,
- brukarinflytande genom brukarundersökningar,
- stöd till analys och verksamhetsutveckling utifrån den kunskap som genereras av ovanstående,
- prioritering och medverkan i framtagande av olika kunskapsstöd – för att dessa ska anpassas efter de faktiska behoven,
- nationell samordning för att säkra det kommunala inflytandet över nationella utvecklingsarbeten.



SKRs inriktningsdokument för åren 2024-2028 anger att ett mål för SKRs verksamhet är *en moderniserad och lättillgänglig socialtjänst med ett kunskapsbaserat och förebyggande arbete som sker i samverkan på såväl individ- som samhällsnivå.*

Även regeringen har uppmärksammat vikten av ett mer kunskapsbaserat arbete och den 1 juli 2025 förväntas en ny socialtjänstlag träda i kraft – där socialtjänsten förväntas bygga sin verksamhet på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Regionerna har beslutat om att samverka för att stärka kunskapsstyrningen för hälso- och sjukvården i Nationellt sammanhållet system för hälso- och sjukvård. Enligt Myndigheten för vård och omsorgsanalys står kommunerna för 37% primärvården. Nu pågår också utvecklingen av en nära vård på lokal och regional nivå. I detta nya landskap, som bland annat innebär att fler vårdas i hemmet, behöver huvudmännen för hälso- och sjukvården samverka och utgå från en gemensam kunskapsbas.

Kommunerna har sedan flera år tillbaka redan prioriterat dessa frågor och kraftsamlat genom att tilläggsfinansiera viktiga förutsättningar för ett kunskapsbaserat arbete i socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården.

## **Förslag om fortsatt arbete genom en förnyad rekommendation**

### **Arbetet behöver fortsätta**

Styrelsen har sedan 2018 då den nuvarande rekommendationen togs fram framhållit ett starkt stöd för innehållet i rekommendationen och man har därför gett kansliet ett uppdrag om att finna en långsiktig form för arbetet i samverkan mellan SKR och landets kommuner.

### **Omfattning och avgränsningar**

Arbete med stöd till kunskapsstyrning i socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården är brett och bedrivs av en mängd olika aktörer på såväl nationell som på regional och lokal nivå. De aktiviteter som kommer bedrivs med stöd av den föreslagna rekommendationen är därmed en del av en betydligt större helhet. Även inom SKR pågår flera olika och varandra närliggande aktiviteter till stöd för mer kunskapsbaserade arbetssätt som finansieras både via medlemsfinansiering, överenskommelser och via tilläggsfinansiering av medlemmarna.

Staten bidrar med finansiering bland annat via uppdrag till myndigheter som bidrar till utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst. Regeringen har också aviserat att man ämnar teckna överenskommelser med SKR

2024-2028 för att stödja implementeringen av en ny socialtjänstlag samt avsätta medel för kommunernas egna arbete.

Denna förnyade rekommendation avser det stöd som kommunerna ställer sig bakom att bedriva gemensamt och som:

- det är rimligt att SKR som organisation hanterar,
- skapar värde när *samtliga kommuner* medverkar,
- behöver samordnas nationellt,
- behöver *bedrivas kontinuerligt och under lång tid* och därmed inte lämpar sig för finansiering genom mer kortvariga lösningar så som överenskommelser och
- inte ingår i SKR:s ordinarie medlemsavgift.

Inriktning är att det arbete som ryms inom rekommendationen kräver ett långsiktigt åtagande och samarbete mellan kommunerna och SKR. Den förnyade rekommendationen gäller under åren 2025-2028.

SKR kommer inför 2028 i samverkan med S-KiS och SKRs strategiska kommunnätverk ta fram underlag till SKR:s politiska ledning om behov och förutsättningar för en förnyad politisk rekommendation om övergripande inriktning, prioriteringar och finansiering för nästa fyraårsperiod.

Nedan beskrivs de områden som ingår i den förnyade rekommendationen 2025-2028:

## Uppföljning och analys

### Nationella kvalitetsregister

Kvalitetsregister är en källa för uppföljning av kvalitet och effektivitet inom kommunernas hälso- och sjukvård och en viktig del av kunskapsstyrningen.

De kvalitetsregister som används av kommunerna idag är:

- Senior alert – kvalitetsregister för trycksår, munhälsa, benbrott, viktminskning samt blåsdysfunktion
- Svenska palliativregistret – kvalitetsregister för verksamheter som vårdar personer i livets slut
- BPSD-registret – kvalitetsregister för personer med beteendemässiga och psykiska symtom vid demenssjukdom

- SveDem – kvalitetsregister för en god demensvård
- Rikssår – kvalitetsregister för svårläkta sår

Kommunerna medverkar genom rekommendationen i styr- och ledningsfunktionen för Nationella kvalitetsregister.

SKRs stöd underlättar administration både för berörda register och kommunerna som på detta sätt slipper skriva enskilda avtal med varandra. Det pågår också viktigt utvecklingsarbete med automatiserad informationsöverföring mellan register och verksamhetssystem.

Beräknad kostnad årligen: 10 mkr inkl. utveckling

#### **Nationella brukarundersökningar**

Brukarundersökningar är en viktig källa till information om hur brukarna upplever kvaliteten i verksamheterna, och används som ett kunskapsunderlag för utvecklings- och förbättringsarbete. Under 2023 deltog 204 kommuner och 30 privata aktörer i någon av undersökningarna. Följande brukarundersökningar samordnas av SKR:

- Utförarverksamheter inom funktionshinderområdet
- Myndighetskontakten inom funktionshinderområdet
- Myndighetskontakten inom Individ- och familjeomsorg
- Placerade barn och unga

Det pågår också utveckling av nya brukarundersökningar utifrån de behov som kommunerna har angett och i fortsättningen önskar:

- Öppna insatser inom social barn- och ungdomsvård

SKRs stöd omfattar att upphandla en gemensam undersökningstjänst, för att underlätta genomförandet för kommunerna och deltagandet för brukarna samt kvalitetssäkring av denna tjänst. Kostnader för förvaltning, samordning, stöd till användarna och utveckling av brukarundersökningarna ingår. Resultaten presenteras i databasen Kolada samt till anmälda verksamheter. Den digitala undersökningstjänsten ger också möjlighet för kommunerna att lägga till egna lokala frågor. SKR stödjer också kommunerna med analys av resultat.

Beräknad kostnad årligen: 2,5 mkr inkl. utveckling

### **Stöd för individbaserad systematisk uppföljning (ISU)**

Individbaserad systematisk uppföljning (ISU) innebär att beskriva, mäta och dokumentera enskilda personers problem/behov, insatser och resultat och sammanställa informationen på gruppnivå för att ge kunskap om och underlag för utveckling av verksamheten och dess kvalitet. Genom ISU kan verksamheter utveckla lokal kunskap, som en del i beprövad erfarenhet. ISU är en central del av socialtjänstens omställning till att bli mer kunskapsbaserad, i enighet med förslagen i ny socialtjänstlag.

SKR stödjer arbetet genom samordning med nationella och regionala aktörer, utbildningar, nätverk och stödmaterial.

Beräknad kostnad årligen: 2,5 mkr

### **Samordning av kommunernas medverkan i Nationellt system för kunskapsstyrning hälso- och sjukvård**

Regionerna har gått samman och fattat beslut om att gemensamt långsiktigt delta i, stödja och finansiera en sammanhållen struktur för kunskapsstyrning ”Nationellt system för kunskapsstyrning i hälso- och sjukvården”. Strukturen bygger på att nationella programområden (NPO) leder kunskapsstyrningen inom sina respektive områden. Det finns 26 st NPO, varav kommunerna medverkar i sex (barn och ungas hälsa, psykisk hälsa, primärvård, äldre och palliativ vård, rehabilitering, habilitering och försäkringsmedicin samt levnadsvanor).

Många av de kunskapsstöd som tas fram inom systemet för kunskapsstyrning hälso- och sjukvård berör kommunernas verksamhet på olika sätt. Det finns behov av att former och förutsättningar för en meningsfull och ändamålsenlig samverkan mellan regionerna och kommunerna på nationell nivå.

SKR:s stöd består av stödja utvecklingen av strukturer för att nominera kommunala representanter, att stödja de kommunala representanterna, att stödja samordning av kommunernas svar på remisser samt att utveckla och stärka kommunernas medverkan.

Beräknad kostnad årligen: 1 mkr

### **Nationell samordning**

Ovanstående aktiviteter samordnas och hålls samman av ett kansli för rekommendationen på SKR. Förutom ovanstående aktiviteter faciliterar kansliet strategiska nätverk och grupperingar med medlemmar för utveckling och stöd för en kunskapsbaserad socialtjänst. Följande ingår i den nationella samordning:

- Partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning socialtjänsten – samordning mellan kommuner, RSS, SKR och myndigheter och gemensam utvecklingsarbete i prioriterade frågor.
- Stöd för samverkan mellan lokal (socialchefer) och nationell (myndigheter) nivå genom Nationell samverkansgrupp för kunskapsstyrning i socialtjänsten (NSK-S) för att stärka förutsättningar för lokal kunskapsstyrning.
- Leda utvecklingsprojekt som S-KiS fattar beslut om.
- Bereda underlag och vara ett administrativt stöd till styrgruppen för rekommendationen (S-KiS) om beslut och ställningstagande.
- Stödja de regionala samverkans- och stödstrukturerna (RSS) genom samordning, erfarenhetsutbyte och gemensam utveckling.

Beräknad kostnad årligen: 3,5 mkr.

## Kostnadsramar

Dessa flesta av ovanstående stöd har aldrig finansierats av medlemsavgiften. Stöden har tidigare utvecklats med medel genom statliga överenskommelser samt genom tilläggsfinansiering från kommunerna. Undantaget är brukarundersökningarna som under de första fem åren finansierades av interna utvecklingsmedel på SKR.

Kostnaden utgår från samma princip som SKRs medlemsavgift och baserar sig på invånarantal med rabatt för de största kommunerna. Kostnaden är maximalt 1,95 per invånare om sammanlagt 19,5 mkr/årligen.

För att tjänsterna ovan ska kunna tillhandahållas nationellt med stöd av SKR behöver merparten av kommunerna anta rekommendationen. Om inte merparten av kommunerna antar rekommendationen kan SKR inte säkra att tjänsterna och stödet kommer att kunna erbjudas nationellt framöver.

**Se bilaga för mer information om det arbete som har bedrivits inom ramen för nuvarande rekommendation**

*En kunskapsbaserad socialtjänst ger rätt stöd utifrån behov – tillsammans bidrar vi till jämlika levnadsvillkor!*

Kommunstyrelsen

## **Ordförandes förslag till beslut – Val av ombud till årsstämma (tillika kontrollstämma 1) för Södra Smålands Avfall och Miljö AB (SSAM) 2024-05-03**

### **Förslag till beslut**

1. Kommunstyrelsens arbetsutskott utser Malin Lauber (S) till Växjö kommuns ombud vid ordinarie bolagsstämma (tillika kontrollstämma 1) med Pernilla Tornéus (M) som ersättare.
2. Ombudet får i uppdrag att rösta enligt styrelsens förslag i samtliga ärenden på stämman.
3. Uppdraget kan ändras efter ekonomiavdelningens granskning av underlaget till stämman. Då fattar kommunstyrelsens ordförande beslut om detta.

### **Bakgrund**

I egenskap av delägare av bolaget ska kommunen utse ett ombud till stämman.

Ekonomiavdelningen har fått underlaget till stämman för granskning.

### **Beslutsunderlag**

-Kallelse inklusive stämmohandlingar

### **Beslutet skickas till**

SSAM

För åtgärd  
Ombudet

**Från:** Petersson Elin  
**Skickat:** den 5 april 2024 16:28  
**Till:** Kommunstyrelsen; Kommunstyrelsen; TK mail Kommun; KS Markaryd; KS Älmhult; Lindlöf Otto; Bengt Gedmundsson; Altgård Lars; Johansson Anna; Eva-marie ballovarre; Svensson Thomas Lars-Göran; Dackling Marcus; Jeansson Mikael; Joakim Pohlman; jakob.willborg@almhult.se; Gusten Mårtensson; Jan Fritjofsson; Andersson Mikael; Lindberg Ragnar; Bert.rosenquist@almhult.se; Björk Roland; Fransson Stefan; Mård Göran; Berit Nilsson  
**Kopia:** Albborn Florim; Olsenius My; mattias.johansson@pwc.se  
**Ämne:** Kallelse till SSAM:s årsstämma tillika kontrollstämma 1  
**Bifogade filer:** Kallelse årsstämma tillika kontrollstämma 1 20240503.pdf

Hej,

Bifogat finner ni kallelsen till Södra Smålands avfall och miljö årsstämma tillika kontrollstämma 1. Underlagen skickas när de är signerade. Passar på att önska trevlig helg!

Med vänlig hälsning

**Elin Petersson**  
Executive Assistant



SÖDRA SMÅLANDS AVFALL & MILJÖ

Post: Box 3060, 350 33 Växjö  
Besök: Stinavägen 3, Växjö  
Tel: 070-229 82 01  
[info@ssam.se](mailto:info@ssam.se)  
[www.ssam.se](http://www.ssam.se)  
[www.facebook.com/ssam](https://www.facebook.com/ssam)

# Kallelse till bolagsstämma tillika kontrollstämma 1

**Kallade:** Ägarrepresentanter, styrelsen för SSAM, lekmannarevisorer

**Datum:** 3 maj 2024

**Tid:** 09:00 – 10:00

**Plats:** Föreläsningssalen, Häringetorp

Innan stämmoförhandlingarna kommer VD Florim Alborn informera om bolagets verksamhet. Allmänheten kommer att erbjudas deltagande.

## Dagordning

1. Stämmans öppnande
2. Val av ordförande vid stämman
3. Upprättande och godkännande av röstlängd
4. Val av en eller två justeringspersoner
5. Prövning av om stämman blivit behörigen sammankallad
6. Godkännande av dagordningen
7. Framläggande av årsredovisningen tillika kontrollbalansräkning 1 och revisionsberättelsen tillika yttrande samt lekmannarevisorernas granskningsrapport
8. Beslut om
  - a) Fastställande av resultat- och kontrollbalansräkningen
  - b) Dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust enligt den fastställda Balansräkningen
  - c) Prövning av likvidation eller rådruomsfrist
  - d) Ansvarsfrihet för styrelseledamöterna och verkställande direktören
9. Fastställande av arvoden åt styrelsen, revisorn och lekmannarevisorerna med suppleanter
10. Val av revisor och revisorssuppleant (om erforderligt)
11. Anteckning om kommunfullmäktige i respektive ägarkommuns val av lekmannarevisorer med suppleanter
12. Anteckning om kommunfullmäktige i respektive ägarkommuns val av styrelseledamöter med suppleanter
13. Val av ny vice ordförande

## Underlag:

- Årsredovisning 2023 tillika kontrollbalansräkning 1
- Revisionsberättelse tillika yttrande samt granskningsrapport

**Florim Alborn**

Vd Södra Smålands avfall och miljö

**Otto Lindlöf**

Ordförande Södra Smålands avfall och miljö

## Södra Smålands avfall och miljö

---

**Postadress** Box 3060, 350 33 Växjö **Besöksadress** Stinavägen 3

Tel. 0470-59 95 00 **Org. nr.** 559077-5853 **Bg. nr.** 5306-8425

**Hemsida** www.ssam.se **E-post** info@ssam.se



§ 26

Dnr 2024-00082

## Ägarnas prövning vid årsstämma tillika kontrollstämma 1

### Styrelsen för Södra Smålands Avfall & Miljö ABs beslut

Styrelsen beslutar att föreslå bolagsstämman tillika den första kontrollstämman att inte försätta bolaget i likvidation

Styrelsen beslutar att föreslå bolagsstämman tillika den första kontrollstämman att ge bolaget rådrumsfrist

### Bakgrund

Om kontrollbalanssituation föreligger ska styrelsen snarast möjligt utfärda kallelse till en bolagsstämma som skall pröva om bolaget skall gå i likvidation (första kontrollstämman).

Om bolagsstämman skall pröva en fråga om likvidation, skall styrelsen eller, om förslaget väcks av någon annan, förslagsställaren upprätta ett förslag till beslut enligt 25 kap. 3 § aktiebolagslagen.

Om första kontrollstämman inte har beslutat att bolaget ska gå i likvidation, ska bolagsstämman inom åtta månader från den första kontrollstämman på nytt pröva frågan om bolaget ska gå i likvidation (andra kontrollstämman).

Styrelsen ska inför den andra kontrollstämman upprätta en ny kontrollbalansräkning enligt 14 § och låta bolagets revisorer granska den. Den nya kontrollbalansräkningen och ett yttrande av bolagets revisorer över denna ska läggas fram på stämman.

### Beslutet skickas till

*För åtgärd*

Respektive kommunrepresentant till bolagsstämman tillika den första kontrollstämman

*För kännedom*

Ägarkommunerna

Florim Albborn, VD

My Olsenius, ekonomichef

Ordförandes signatur	Justerares signatur	Utdragsbestyrkande

**Från:** Petersson Elin  
**Skickat:** den 24 april 2024 09:21  
**Till:** Kommunstyrelsen; Kommunstyrelsen; TK mail Kommun; KS Markaryd; KS Älmhult; Lindlöf Otto; Bengt Gedmundsson; Altgård Lars; Johansson Anna; Eva-marie ballovarre; Svensson Thomas Lars-Göran; Dackling Marcus; Jeansson Mikael; Joakim Pohlman; jakob.willborg@almhult.se; Gusten Mårtensson; Jan Fritjofsson; Andersson Mikael; Lindberg Ragnar; Bert.rosenquist@almhult.se; Björk Roland; Fransson Stefan; Mård Göran; Berit Nilsson; Alborn Florim; Olsenius My  
**Kopia:** Tiger Sara; Pihl Hillevi  
**Ämne:** Sv: Underlag till SSAM:s årsstämma tillika kontrollstämma 1  
**Bifogade filer:** Granskningsrapport för Södra Smålands avfall & miljö 2023 signerat.pdf; Granskningsrapport SSAM Lessebo.pdf  
**Kategorier:** Sara

Hej,

Bifogat finner ni sista underlaget till SSAM:s årsstämma. Lessebos lekmanrevision har upprättat en egen granskningsrapport, varför det finns två signerade granskningsrapporter.

Med vänlig hälsning

**Elin Petersson**  
Executive Assistant



SÖDRA SMÅLANDS AVFALL & MILJÖ

Post: Box 3060, 350 33 Växjö  
Besök: Stinavägen 3, Växjö  
Tel: 070-229 82 01  
[info@ssam.se](mailto:info@ssam.se)  
[www.ssam.se](http://www.ssam.se)  
[www.facebook.com/ssam](https://www.facebook.com/ssam)

**Från:** Petersson Elin  
**Skickat:** den 18 april 2024 17:14  
**Till:** Kommunstyrelsen <[kommunstyrelsen@vaxjo.se](mailto:kommunstyrelsen@vaxjo.se)>; [kommunstyrelsen@lessebo.se](mailto:kommunstyrelsen@lessebo.se); TK mail Kommun <[kommunen@tingsryd.se](mailto:kommunen@tingsryd.se)>; KS Markaryd <[ks@markaryd.se](mailto:ks@markaryd.se)>; KS Älmhult <[ks@almhult.se](mailto:ks@almhult.se)>; Lindlöf Otto <[otto.lindlof@vaxjo.se](mailto:otto.lindlof@vaxjo.se)>; Bengt Gedmundsson <[bengt.germundsson@markaryd.se](mailto:bengt.germundsson@markaryd.se)>; Altgård Lars <[Lars.Altgard@lessebo.se](mailto:Lars.Altgard@lessebo.se)>; Johansson Anna <[Anna.Johansson@tingsryd.se](mailto:Anna.Johansson@tingsryd.se)>; Eva-marie ballovarre <[eva-marie.ballovarre@almhult.se](mailto:eva-marie.ballovarre@almhult.se)>; Svensson Thomas Lars-Göran <[ThomasLars-Goran.Svensson@vaxjo.se](mailto:ThomasLars-Goran.Svensson@vaxjo.se)>; Dackling Marcus <[Marcus.Dackling@lessebo.se](mailto:Marcus.Dackling@lessebo.se)>; Jeansson Mikael <[Mikael.Jeansson@tingsryd.se](mailto:Mikael.Jeansson@tingsryd.se)>;

Joakim Pohlman <[joakim.pohlman@markaryd.se](mailto:joakim.pohlman@markaryd.se)>; [jakob.willborg@almhult.se](mailto:jakob.willborg@almhult.se); Gusten Mårtensson <[gusten.martensson@almhult.se](mailto:gusten.martensson@almhult.se)>; Jan Fritjofsson <[jan.fritjofsson@markaryd.se](mailto:jan.fritjofsson@markaryd.se)>; Andersson Mikael <[Mikael.Andersson@tingsryd.se](mailto:Mikael.Andersson@tingsryd.se)>; Lindberg Ragnar <[Ragnar.Lindberg@lessebo.se](mailto:Ragnar.Lindberg@lessebo.se)>; [Bert.rosenquist@almhult.se](mailto:Bert.rosenquist@almhult.se); Björk Roland <[Roland.Bjork@lessebo.se](mailto:Roland.Bjork@lessebo.se)>; Fransson Stefan <[Stefan.Fransson@vaxjo.se](mailto:Stefan.Fransson@vaxjo.se)>; [goran.mard@tingsryd.se](mailto:goran.mard@tingsryd.se); Berit Nilsson <[berit.nilsson@markaryd.se](mailto:berit.nilsson@markaryd.se)>; Albborn Florim <[Florim.Albborn@ssam.se](mailto:Florim.Albborn@ssam.se)>; Olsenius My <[My.Olsenius@ssam.se](mailto:My.Olsenius@ssam.se)>  
**Kopia:** Tiger Sara <[Sara.Tiger@vaxjo.se](mailto:Sara.Tiger@vaxjo.se)>; Pihl Hillevi <[Hillevi.Pihl@vaxjo.se](mailto:Hillevi.Pihl@vaxjo.se)>  
**Ämne:** Underlag till SSAM:s årsstämma tillika kontrollstämma 1

Hej,

Bifogat finner ni underlag till SSAM:s årsstämma, tillika första kontrollstämma. Lekmannarevisorernas granskningsrapport skickas när den är klar.

Med vänlig hälsning

**Elin Petersson**  
Executive Assistant



SÖDRA SMÅLANDS AVFALL & MILJÖ

Post: Box 3060, 350 33 Växjö  
Besök: Stinavägen 3, Växjö  
Tel: 070-229 82 01  
[info@ssam.se](mailto:info@ssam.se)  
[www.ssam.se](http://www.ssam.se)  
[www.facebook.com/ssam](http://www.facebook.com/ssam)

Till årsstämman i Södra Smålands Avfall och Miljö AB  
Org.nr. 559077-5853

Till fullmäktige i Växjö kommun, Älmhults kommun,  
Tingsryds kommun, Markaryds kommun

## **Granskningsrapport för Södra Smålands Avfall och Miljö AB år 2023**

Vi, av fullmäktige i Älmhult, Tingsryd, Markaryd och Växjö kommuner utsedda lekmannarevisorer, har granskat Södra Smålands Avfall AB:s verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt pröva om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen, kommunallagen och god revisionssed i kommunal verksamhet. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge rimlig grund för bedömning och prövning.

**Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet i allt väsentligt har skötts på ett ändamålsenligt sätt.**

**Vad gäller den ekonomiska förvaltningen ser vi allvarligt på att bolaget har hamnat i en kontrollbalansräkningssituation då aktiekapitalet till mer än hälften är förbrukat. Styrelsen måste vidta åtgärder för att återställa aktiekapitalet.**

**Vi bedömer därtill att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.**

---

Stefan Fransson  
Lekmannarevisor

---

Kerstin Petersson  
Lekmannarevisor

---

Berit Nilsson  
Lekmannarevisor

---

Bert Rosenquist  
Lekmannarevisor

# Signering

Följande parter har signerat detta dokument

**Namn:** KERSTIN PETERSSON

**Datum:** 2024-04-22 14:07

**Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:**

5D640C596A51D9911666AA1A443320EC940386B51CEB0CECB43B425E6B5B6B51

**Namn:** Bert Åke Rosenquist

**Datum:** 2024-04-24 07:46

**Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:**

5D640C596A51D9911666AA1A443320EC940386B51CEB0CECB43B425E6B5B6B51

**Namn:** Stefan Fransson

**Datum:** 2024-04-23 07:51

**Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:**

5D640C596A51D9911666AA1A443320EC940386B51CEB0CECB43B425E6B5B6B51

**Namn:** BERIT NILSSON

**Datum:** 2024-04-22 13:04

**Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:**

5D640C596A51D9911666AA1A443320EC940386B51CEB0CECB43B425E6B5B6B51

## Granskningsrapport för år 2023

Vi, av fullmäktige i Lessebo kommun utsedd lekmannarevisor, har granskat verksamheten i SSAM AB.

Styrelsen och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt pröva om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionsred i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av årsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge rimlig grund för bedömning och prövning.

Det är vår bedömning att bolaget under 2023 har uppfyllt sitt uppdrag och arbetat i enlighet med gällande ägardirektiv.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt sätt. Gällande ekonomin hänvisar vi till den auktoriserade revisorns rapport gällande kontrollbalansräkning.

Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Lessebo 12 april 2024

  
Roland Björk

  
Per-Anders Johansson

---

**Inkomna och besvarade skrivelser av intresse samt inkomna inbjudningar och protokoll**

---

Länsstyrelsens beslut angående uppförande av mast (för kännedom)

Inbjudan från Djurens Rätt till lanseringen av Djurvänlig kommun 2024

Folkhälsomyndigheten lansering av ny e-utbildning om god och jämlik hälsa

Protokoll från Södra Smålands avfall & miljö AB:s styrelsemöte 2024-04-05

Protokollsutdrag 2024-03-19 § 38 Information och beslut affärsplan och budget VKAB och VKAB-koncernen 2024

Protokoll 2024-03-19 § 41 Program för VKAB:s årsstämmor 2024

Protokoll över inspektion av kommunens överförmyndarverksamhet

Beslut från samhällsbyggnadsnämnden om att avbryta del av stads- och detaljplaner vid Grevaryds äng

Beslut från samhällsbyggnadsnämnden i ärendet Bidragsansökan för cykelväg i Berg

Inbjudan till digitalt möte 2024-05-23 från Vattenmyndigheten Västerhavet och Stensåns vattenråd om kommunens roll i arbetet för bättre vatten

Synskadades Riksförbund: Ledarhundens dag

Inbjudan till briefing och uppdatering inför EU-valet för politiker och tjänstemän

Landsbygdsråd uppstartat

Skrivelse till Kommunstyrelsens ordförande Malin Lauber från privatperson gällande det gamla kommunhuset

Inbjudan från Friluftsförbundet till lanseringen av en ny kommunrapport om friluftsliv

---