



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

## **Samverkan kring Smart miljöinformation som en del av en offentlig sektor i utveckling**

*- Intervjuer med centrala aktörer i Sverige*

Anders Persson, PA Consulting

2020-08-26

## Innehåll

1.	Inledning.....	3
1.1.	Syfte och frågeställning.....	3
1.2.	Disposition och läsanvisningar.....	4
1.3.	Tillvägagångssätt och metod.....	4
1.3.1.	Genomförande av intervjuer.....	4
1.4.	Organisationer som tillfrågats i studien.....	4
2.	Centrala teman för samverkan kring Smart miljöinformation.....	6
2.1.	Nationella grunddata och sektorsdomäner.....	6
2.2.	Gemensam verksamhetsutveckling med kommuner.....	8
2.3.	Förvaltning av sektorsgemensam mjuk infrastruktur.....	9
2.4.	Planerad och långsiktig livscykelhantering.....	9
2.5.	Finansiering av samverkan.....	10
2.6.	Grad av formalisering av samverkan.....	11
2.7.	Styrning i växelverkan mellan regering och sektorernas myndigheter.....	11
2.8.	Att driva verksamhetsutveckling och nå ända fram till kommunerna.....	12
2.9.	En samlad röst för sektorn.....	13
3.	Rekommendationer för utvecklingen av samverkan kring Smart miljöinformation 13	
3.1.	Etablera och utveckla sektorsrollen och domänansvar för grunddata.....	13
3.2.	Etablera en förvaltnings- och finansieringsmodell för det sektorsgemensamma 14	
3.3.	Etablera en plattform för samverkan med kommunala systemleverantörer ...	14
3.4.	Etablera arbetssätt som möjliggör olika stark styrning för olika initiativ.....	14
3.5.	En samlad röst för miljösektorn i den offentliga sektorns utveckling.....	15
4.	Aktörernas bild av samverkan nu och i framtiden.....	15
4.1.	Myndigheten för digital förvaltning (DIGG).....	15
4.2.	eSamverkansprogrammet (eSam).....	16
4.3.	Tillväxtverket.....	18
4.4.	Digisam.....	21
4.5.	Sveriges kommuner och regioner (SKR).....	23
4.6.	Inera.....	25
4.7.	Miljödepartementet.....	27
4.8.	Infrastrukturdepartementet.....	29
4.9.	Livsmedelsverket.....	31
4.10.	Miljösamverkan Sverige.....	33
4.11.	Svenskt Näringsliv.....	35

## 1. Inledning

I denna rapport beskrivs förväntningar som centrala aktörer i Sverige riktar mot samverkan kring Smart miljöinformation utifrån olika typer av behov och perspektiv. Fokus är att identifiera vad samverkan kring Smart miljöinformation kan bidra med som en del av en offentlig sektor i utveckling och att få inspel från andra aktörer inför val av framtida inriktning och omfattning för samverkan. Fokus under intervjuerna har varit miljösektorns<sup>1</sup> roll och förväntningar på hur sektorn kan bidra ur de olika perspektiv som de intervjuade aktörerna representerar. Förväntningarna kan handla om dels förändringstryck som riktas mot Smart miljöinformation och miljösektorn utifrån pågående nationella initiativ som samverkan behöver positioneras emot. Exempel på detta är implementeringen i miljösektorn av EU:s SDG-förordning och de nationella digitala infrastrukturkomponenter, grunddatatjänster mm som är under utveckling. Men det handlar också om miljösektorns roll att bidra till utvecklingen av den offentliga sektorns digitalisering i relation till andra myndigheter och aktörer - att lösa utmaningar och skapa nytta i andra sammanhang. Exempel på detta är t ex att minska och förenkla företags uppgiftslämnande genom myndighetsgemensamma samtjänster och ett utvecklat kundmöte för Sveriges företagare.

I rapporten presenteras de intervjuade aktörernas behov riktade mot miljösektorn och sektorernas roll i digitaliseringen av offentlig sektor som referat per aktör. Referaten kondenseras och tväranalyseras sedan utifrån ett antal teman som beskriver en aggregerad bild av förväntningar på sektorn. I rapporten presenteras även ett antal rekommendationer gentemot Smart miljöinformation utifrån intervjuerna och analysen av dessa. I presentationen kommer analysen följd av rekommendationer och slutligen finns för den läsare som vill fördjupa sig intervjureferaten.

Denna intervjustudie ger inte direkt svar på hur samverkansformerna för Smart miljöinformation bör utformas men bidrar med inspel kring vilka frågor samverkan behöver hantera och vilka nationella och internationella förändringar de lösningar och arbetssätt som utvecklas behöver anpassas emot. Därmed ges indirekt inspel kring hur samverkan behöver dimensioneras och utformas för att kunna hantera gemensamma behov och åtaganden.

Rapporten ingår som en del i en översyn av samverkansformerna för Smart miljöinformation som görs under våren 2020 och utgör därför en av flera utgångspunkter för arbetet med att utveckla samverkansformerna.

Denna studie är genomförd av Anders Persson från PA Consulting på uppdrag av Naturvårdsverket. Anders är digitaliseringsexpert och har bakgrund som forskare kring förutsättningarna för digital samverkan i offentlig sektor.

### 1.1. Syfte och frågeställning

Syftet med studien är att genom intervjuer med aktörer inom offentlig sektor med anknytande roller och uppdrag (t ex kring miljöinformation, digitalisering och myndighetssamverkan) identifiera centrala aspekter att beakta inför framtida utveckling av samverkan kring Smart miljöinformation.

---

<sup>1</sup> I detta sammanhang avses med miljösektorn organisationer inom offentlig sektor som har behov av att samverka kring miljöinformation.

### **1.2. Disposition och läsanvisningar**

Rapporten är uppbyggd med ett inledande kapitel med syfte, frågeställningar och metod. Efter detta kapitel följer en aktörsövergripande analys av intervjumaterialet som lyfter ett antal centrala teman som återfinns i flera intervjuer. Det tredje avsnittet innehåller ett antal rekommendationer som riktar sig mot utvecklingen av samverkan kring Smart miljöinformation. Rapporten avslutas med referat från intervjuerna med respektive aktör.

Rapporten är skriven så att en läsare som vill fånga essensen kan läsa kapitel 2 och 3 med aktörsövergripande analys i teman och rekommendationer. Kapitel 4 med intervjureferat kan ses som en fördjupning för den läsare som önskar se de olika aktörernas perspektiv separat.

### **1.3. Tillvägagångssätt och metod**

I listan under avsnitt 1.3 redovisas vilka aktörer och personer som intervjuats. Intervjuerna har genomförts semistrukturerat<sup>2</sup> som gruppintervjuer eftersom det inte främst är individernas syn på Smart miljöinformation och miljösektorns roll utan snarare de breda penseldragen kring vilka behov som riktas mot miljösamverkan eller sektorssamverkan i stort som utgjort målet med intervjuerna. Intervjuerna har tagit ca en timme per respondent. Resultatet har sedan bearbetats ner till ett intervjureferat per organisation som respondenterna har godkänt.

#### **1.3.1. Genomförande av intervjuer**

Intervjuerna inleddes med en kort orientering om vad samverkan kring Smart miljöinformation är och hur den drivs samt vad fokus för samverkan är. Detta för att beskriva den kontext som översynen av samverkansformerna verkar inom. Vidare beskrevs översynen, varför den genomförs och hur den genomförs.

Den andra delen av intervjun handlade om aktören som intervjuades; vad denna aktör är satt att utveckla och driva kring Sveriges förvaltningsövergripande utveckling.

Den sista delen av intervjun utformades på olika sätt beroende på aktör. Har aktören kännedom om pågående samverkan kring Smart miljöinformation diskuterades denna samverkan och hur den kan utvecklas. I de fall där den intervjuade aktören har liten eller ingen kunskap om samverkan kring Smart miljöinformation diskuterades rollen som en sektor generellt kan behöva ta som en del av en offentlig sektor i utveckling.

De intervjuade har ombetts bidra till studien utifrån sina egna erfarenheter, därför representerar deras svar inte nödvändigtvis hela den organisation de företräder.

### **1.4. Organisationer som tillfrågats i studien**

Nedanstående organisationer har deltagit i studien med de personer som står listade under informanter. I mittenkolumnen finns även en kort motivering till varför respektive aktör valts ut att delta i studien.

---

<sup>2</sup> Detta innebär att intervjuer sker utifrån en lista med förutbestämda frågor men att ordning och innehåll kan ändras beroende på de svar som ges. Detta gör att intervjurens resultat blir kvalitativa till sin karaktär och intervjun mer får karaktären av ett utforskande samtal.

Organisation	Skäl för intervju	Informanter
DIGG (Myndigheten för digital förvaltning)	Central aktör för digitaliseringen i Sverige. Arbetar med framväxande infrastruktur i Sverige och kommer att ta fram tekniska komponenter mm som Smart miljöinformation kommer att vara konsument av och eventuellt kan bidra till. DIGG samordnar även SDG-förordningens implementering i Sverige.	Daniel Antonsson, Arkitektur  Linn Kempe, Chefsjurist
eSam (E-samverkansprogrammet)	eSam är ett medlemsdrivet program för myndigheter och SKR som vill ta tillvara digitaliseringens möjligheter för att underlätta för privatpersoner och företag och för att använda medlemmarnas gemensamma resurser på ett effektivt sätt.	Sara Smedberg, Projektledare
Tillväxtverket	Myndighet med uppdrag att förenkla för företag och driva det samordnade arbetet mot enkla och digitala myndighetskontakter. Myndigheten ansvarar för Sveriges genomförande av Tjänstedirektivet och äger verksamt.se (drivs tillsammans med Bolagsverket). Driver tillsammans med Bolagsverket och Skatteverket utvecklingen av ett digitalt ekosystem för enkla företagskontakter.	Åsa Talamo, Enhetschef enklare myndighetskontakter  Martin Karlsson, Verksamhetsutvecklare Enklare myndighetskontakter
Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)	Medlemsorganisation för kommunerna och regionerna som företräder dessa i arbetsgivarfrågor, utvecklingsfrågor och bevakar deras intresse. SKR arbetar med principiella frågor inom olika sakområden och med att stötta kommunernas och regionernas digitalisering, t ex med hjälp av bolag som Inera.	Maja Högvik, Handläggare  Felix Krause, Handläggare
Inera	Kommunernas och regionernas bolag för att säkra interoperabilitet och utveckla gemensamma tjänster. Har sedan lång tid uppdraget att utveckla för regionernas räkning och har sedan en tid tillbaka även ett motsvarande kommunalt uppdrag.	Peter Mannerhagen, Kommunal arkitektur  Stefan Karlsson, Strateg
Miljödepartementet	Ansvarigt departement för genomförandet av miljöpolitiken. Påverkar hanteringen av miljöinformation genom regeringsuppdrag mm.	Karl Lilja, Gunilla Blomquist, Marie Becker, Cecilie Windspoll

Infrastruktur-departementet	Departement med ansvar för offentlig sektors digitalisering. Styr bl a DIGG.	Matilda Hultgren, Kansliråd
Livsmedelsverket	Myndighet med ansvar för Sveriges livsmedelskontroll och som även i samarbete med Jordbruksverket, kommuner och länsstyrelser utvecklar livsmedelskedjan i Sverige. Precis som för miljösektorn finns både horisontella frågor för att hålla samman utvecklingen över myndighetsgränser och vertikal samordning av livsmedelskontrollen i Sverige på nationell, regional och lokal nivå.	Kristina Essen, IT-chef  Emma Nordvik Premfors, Verksamhetsutvecklare
Digisam	Samverkan inom kultursektorn med kansli på Riksantikvarieämbetet. Samlar digitaliseringsfrågor som är gemensamma och generiska inom bl a museer och kulturarvsinstitutioner.	Carl-Magnus Fahlcrantz, Verksamhetsledare
Miljösamverkan Sverige	Samverkansorgan kring tillsynsvägledning, tillsyn och viss prövning inom miljöbalksområdet och närliggande lagstiftningar. Deltagare är Sveriges länsstyrelser, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten.	Ingela Höök, Verksamhetsledare  Carina Lif, Verksamhetsledare
Svenskt Näringsliv	Central arbetsgivarorganisation för Sveriges företag. Driver policyfrågor för Sveriges företagare gentemot bl a politiken.	Jenny Svärd, Ansvarig miljöpolicy

## 2. Centrala teman för samverkan kring Smart miljöinformation

I detta kapitel presenteras en aktörsövergripande analys där intervjuresultaten vägts samman till tematiska områden som representerar olika utvecklingsbehov eller perspektiv där samverkan kring Smart miljöinformation skulle kunna bidra. Intervjureferaten i sin helhet återfinns i kapitel 4.

### 2.1. Nationella grunddata och sektorsdomäner

I Sverige utgår arbetet med nationella grunddata från vad som i dagsläget är tre domäner. En domän kan vara en sektor eller ett informationstema. De första som arbete sker kring är person (Skatteverket), företag (Bolagsverket) och geografisk information (Lantmäteriet). Inom ramen för dessa domäner definieras vad som är generiska informationsbehov i stora delar av förvaltningen, vilka definieras som grunddata inom ramen för DIGGs regeringsuppdrag. Det finns sedan en mängd andra behov inom olika informationsdomäner som t ex skolan men även miljöinformation. I vissa fall finns informationen som utgör grunddata och en domän hos en myndighet, som i fallet med folkbokföring, medan t ex domänen företag fördelas på flera myndigheter (Bolagsverket, Skatteverket och SCB) med ett ansvar för tillgängliggörande genom en sammansatt bastjänst på Bolagsverket. Flera av de intervjuade påpekade att det inte var

möjligt att börja för brett inom ett regeringsuppdrag och med för många grunddatadomäner utan att det fanns ett behov av att börja med ett fåtal områden och utveckla dessa för att sedan skala upp arbetet vidare mot ytterligare områden. Miljöinformation är en sådan kandidat på ett ytterligare grunddataområde.

För de grunddata som finns i register som t ex folkbokföringen och Bolagsverkets företagsregister finns verksamhetsansvar kopplat till insamlandet av data och hållandet av dessa register som följer av myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och registeransvar enligt registerlagstiftningarna för respektive verksamhet. I dessa fall finns registerhållande ansvar med ett informationsägande kopplat till ansvaret att samla in, uppdatera och i förekommande fall tillgängliggöra uppgifterna. Andra myndigheter kan sedan utifrån författningsstöd ansluta till tjänster som NAVET (Skatteverket) eller SSBTGU (Bolagsverket) för att konsumera dessa uppgifter elektroniskt. I de domäner där det inte finns centrala register blir arbetet med grunddata mer komplicerat. Där är ansvaret för att hålla uppgifterna kopplade till det legala verksamhetsansvaret och spritt mellan t ex kommunerna, länsstyrelserna och en eller flera centrala myndigheter. I dessa domäner är det betydligt mer komplext att arbeta med grunddata och utbyta information eftersom parterna i sådan samverkan behöver hålla reda på vem som har informationsägarskapet och vilka som får ta del av uppgifterna och möjligheterna att utbyta information inte är lika legalt tydliggjort i författningarna.

Domänerna som arbetet inleddes med är av lite olika karaktär. Det finns dels registerbaserade domäner som företag och person som bygger på företagsregistreringar i centrala myndigheter respektive folkbokföringen och sedan fastighetsinformation, dels geografisk information som är av mer federerad karaktär där ett antal myndigheter försörjer med information och står för olika delmängder. I fallet med fastighetsdata och geografisk information finns då en utmaning med att informationen föds i många olika processer i kommuner och myndigheter som rapporterar in uppgifter. Detta då till skillnad från t ex folkbokföring och företagsregistreringar där informationen föds i en myndighets registreringsprocess som enklare kan samlas och kvalitetssäkras.

Utöver dessa grunddata finns även stora behov i många sektorer som t ex samhällsbyggnad eller miljödata av processdata (ej registrerade grunddata) som t ex hanteras i prövningar i många sektorer. Så är fallet t ex med miljöinformation och livsmedel. Den information som hanteras i centrala register är lättare att hantera som grunddata än den information som är spridd på många aktörer vilket gör att sektorerna som hanterar informationen snarare än en enskild myndighet behöver ansvara för att strukturera och standardisera informationen.

Flera av intervjuerna visar att det inte räcker med att en sektorsansvarig myndighet tar helhetsansvaret i den mer federativt uppbyggda informationshanteringen, även om flera lyfter behov av sådana roll- och samordningsuppdrag. Detta beror på att konsumtionsbehov och de processer som föder information och grunddata är uppdelade på många och att standardisering av information i sin helhet behöver normeras av många aktörer. Detsamma gäller för grunddataansvariga myndigheter, även där behövs det ett samverkansperspektiv på standardisering av uppgifterna. Detta då olika aktörer inom sektorn behöver vara delaktiga i standardiseringen för olika delmängder av informationen som hanteras. En aktör kan inte ensam ansvara för allt som behöver standardiseras utan ansvaret är fördelat på olika verksamheter i kommuner, länsstyrelser och nationella myndigheter.

För att grunddataarbetet inom sektorerna ska komma till stånd menar flera i intervjuerna att det kommer att krävas tydligare ansvar på ett antal centrala myndigheter för att samordna arbetet inom sektorerna. Men även att det krävs att denna standardisering och

samordning sker på ett sådant sätt att olika aktörer inom sektorn ansvarar för olika delar av informationen och av modellerna som beskriver informationen. Erfarenheter från bl a Tillväxtverket, DIGG och eSam visar att det är svårt att få det att fungera om en aktör ska ta ansvaret för att strukturera information som hanteras i andra aktörers verksamhet och samtidigt få med alla verksamhetskrav.

Sammantaget visar detta att det i sektorer som den kring miljöinformation behövs ett sektorsansvar på en eller flera domänansvariga myndigheter ur ett grunddataperspektiv men att dessa behöver arbeta på ett inkluderande sätt så att hela sektorns behov kan hanteras. Sektorer som kommit långt är inom vården där det är formella avtal om specifikationer och anvisningar för dessa som är normen samt inom geodata och fastighetsdata där man söker tydligare mandat att normera och föreskriva om hur information ska tillgängliggöras och utbytas men utifrån ett fördelat datavårdskap.

## **2.2. *Gemensam verksamhetsutveckling med kommuner***

Flera av aktörerna har arbetat med samverkan med kommuner och länsstyrelser på olika sätt. Viktiga lärdomar utifrån SKRs perspektiv är att sådan samverkan behöver representera hela den kommunala sektorns bredd och behov. SKR har haft svårigheter att kunna representera hela kommunkollektivet och sektorsmyndigheterna har i regel bra nätverk för att nå verksamhetskunskapen i kommunerna på egen hand. Ett viktigt perspektiv är att det inte bara går att förlita sig på samverkan med de största och mest resursstarka kommunerna om resultaten ska vara tillämpliga i hela Sverige.

Ett inkluderande och uppsökande arbetssätt gentemot kommunerna har tillämpats av både Tillväxtverket och Livsmedelsverket i olika utvecklingsarbeten. Tillväxtverket har i projektet Serverat arbetat med en modell där enskilda kommuner deltagit frivilligt men gjort överenskommelser i form av avsiktsförklaringar för sitt deltagande. Modellen byggde på en struktur med följande roller:

- Utvecklingskommuner – bidrar med egna resurser i utvecklingsarbetet
- Remisskommuner – granskar utvecklingsarbetet och lämnar synpunkter
- Pilotkommuner – testar lösningar skarpt genom att ansluta sin verksamhet och IT-miljö.

Fördelarna med denna modell var att det säkrade ett brett deltagande av kommuner men med nackdelen att det blev utdragna tidslinjer för utvecklingsarbetet. Tillväxtverket framhåller dock att om man inte tillgodoser verksamhetsbehoven och skapar förutsättningar att kommunicera kring dessa blir det svårt att lyckas med ett brett genomförande.

Livsmedelsverket har gemensamt med kommunerna utvecklat livsmedelskontrollen genom att vid ett antal tillfällen bjuda in kommunerna i regionala träffar för norr, mitt och syd. Denna modell blir därmed mer fokuserad på kortare insatser.

Båda dessa myndigheter liksom SKR menar att de använda modellerna fungerar bra för att fånga de kommunala behoven, kraven och förutsättningarna på ett mer inkluderande sätt.

En annan infallsvinkel är att arbeta gentemot leverantörerna och de användarföreningar som finns inom olika sakområden i kommunerna. Kommunerna har inom den verksamhet som kopplar till miljöområdet i regel en digital värld som består av en relativt liten marknad med 2–4 leverantörer av verksamhetssystem. Statliga



myndigheter har i regel större inslag av standardsystem för t ex ärendehandläggning än kommunerna har. Ska man inom miljösektorn arbeta med leverantörsmarknaden framhåller Tillväxtverket att det är viktigt att det inte sker på sätt som snedvrider konkurrensen på marknaden eller cementerar befintliga leverantörers positioner. Det behöver således ske inkluderande och öppet.

### **2.3. Förvaltning av sektorsgemensam mjuk infrastruktur**

Erfarenheter från Tillväxtverket och Inera visar att förvaltningen av standarder för informationsutbyte, processer som föder information och förenklingsarbete behöver kopplas till de ansvariga myndigheterna i sektorerna. Detta då kommunerna inte varit beredda att ta detta ansvar genom SKR. I Tillväxtverkets fall kom alternativet till slut att stå mellan att antingen Tillväxtverket eller sektorsmyndigheterna ansvarar för förvaltningen. Om Tillväxtverket skulle hantera förvaltningen skulle det innebära att man behöver bygga verksamhetskunskap kring sektorsinformation vilket blir olämpligt utifrån Tillväxtverkets roll, och det skulle även bara möta en delmängd av informationsbehovet.

Intervjun med Inera visar att de i framtiden kan komma att livscykelhantera specifikationer för informationsutbyte och hantera dessa i relation till leverantörsmarknaden, men bara ur ett tekniskt perspektiv. Det är inte lämpligt eller möjligt att Inera bygger upp verksamhetskompetens inom olika sektorer. I detta fall finns dock oklarheter kring finansiering som behöver klargöras. Det finns också utmaningar att centralt finansiera en kommunal organisering av detta eftersom Ineras rättsliga status delvis är okänd ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv och det kan finnas svårigheter att kanalisera medel direkt till kommunerna.

I en sådan förvaltning behövs dock tydlig myndighetssamverkan. Detta då olika perspektiv kommer att behöva inkluderas i standarderna för informationsutbyte. I fallet med tillståndsansökningar för företag pekar Tillväxtverket på att krav kommer från olika håll:

- Kundmöte: Tillämpningen av SDG och förenklingspolitiken kring status och återkoppling i företagsärenden via DIGG och Tillväxtverket
- Verksamhetsbehov: Processer för att hantera t ex avgifter kommer att vara beroende av hur processerna utformas hos tillstånds- och tillsynsmyndigheter.
- Juridiska förändringar: Föreskrifter, EU-krav mm kommer att behöva hanteras av sektorsmyndigheterna utifrån att de förändras.

Det innebär att det i en sådan informationsstandard finns olika ägare och normställare för olika delar fördelat på t ex statliga myndigheter, kommuner och länsstyrelser. En förvaltningsorganisation för att livscykelhantera standarder behöver ta alla dessa perspektiv och ge utrymme för inkludering och fördelat ansvar. Tillväxtverket arbetar idag tillsammans med Inera på en modell för en möjlig struktur för att samförvalta information tillsammans med sektorsmyndigheter, kommuner, Inera och systemleverantörer utifrån SDG och företagets behov av ett samlat möte.

### **2.4. Planerad och långsiktig livscykelhantering**

Att utveckla en standard för informationsutbyte är en sak. Att hantera den över tid är en annan. Av de intervjuade aktörerna är det två som har erfarenhet av att göra detta. Inera hanterar ett stort antal informationsutbytesstandarder för olika informationsmängder inom vården på uppdrag av regionerna. De menar att detta är ett långsiktigt arbete där

mycket handlar om att bygga förtroende för den långsiktiga hanteringen av beroenden mot leverantörerna av i detta fall journalsystem mm.

Livsmedelsverket hanterar en standard för kontrollmoment och myndighetsrapportering som kommunernas systemleverantörer inkluderar i sina system. Standarden hanteras över en fyraårig cykel. Även detta exempel visar att det är mycket långsiktigt och målmedvetet arbete tillsammans med kommuner och deras leverantörer som krävs för att kunna utbyta information på ett effektivt sätt. Detta exempel visar även behoven av framförhållning. I och med att kommunerna är 290 stycken och har vad som i regel är lokala system behövs tid för utveckling av anpassningar till nya versioner av standarden, installation av uppdateringarna och utbildning av användarna så att de rapporterar i enlighet med förändringarna. Detta är ett arbete som kräver långsiktighet, framförhållning och stor trovärdighet.

### **2.5. Finansiering av samverkan**

Finansiering av samverkan är en komplex apparat enligt de intervjuer som genomförts. För det första finns det helt olika behov. Om det är frivillig samverkan med små styrbehov där organisationer utifrån sin egen kompetens löser uppgifter gemensamt behövs kanske inte ens diskuteras någon finansiering centralt utan detta kan lösas inom respektive verksamheters budget. I andra änden på skalan har vi komplexa system som behöver utvecklas, förvaltas och driftas eller standarder som behöver utvecklas, förvaltas och livscykelhanteras. I dessa fall behövs en gemensam finansieringsmodell och i regel behöver den klargöras i samband med att initiativ startas.

Intervjuerna visar att det finns ett antal kritiska perspektiv. Ekonomiska resurser finns ofta långt ner i förvaltningssystemet som i t ex kommunerna men är fördelade på väldigt många aktörer. En utmaning med detta är att resurser är svåra att omfördela till utveckling och att beslut om utveckling är svåra att fatta på grund av mängden av aktörer. Detta gör att förhoppningarna ofta knyts till sektorsmyndigheterna att lösa samordningsproblematiken och finansieringen av utveckling. Inom ramen för livsmedelskontrollen är det på den nivå som de största summorna hanteras för att finansiera den samlade kontrollen. Problemet är att budgeten inte sällan består av avgifter och därmed inte kan användas hur som helst för utveckling mot långsiktiga mål men däremot kan betala löpande förvaltningskostnader. Inom det generella digitaliseringsarbetet som finansieras via infrastrukturdepartementet finns mycket lite pengar. Dessutom är fördelningen mellan aktörerna i en sektor sådan att de statliga myndigheterna och länsstyrelserna ofta är små i relation till kommunerna, både i termer av ekonomiska resurser och personal. Sammantaget kan det vara svårt att lösa finansiering av gemensam utveckling och förvaltning av infrastruktur inom en sektor. Medel för utveckling kan genom bra argumentering utifrån policyrelevanta förslag äskas från regeringen eller inkluderas som infrastrukturuppbyggnad inom ramen för olika regeringsuppdrag. Policyrelevans är att dessa frågor är sådana att de är rimliga att hantera på regeringsnivå och att förslagen är så bearbetade och utredda att förslagen går att bereda inom Regeringskansliet, något som ofta sker på t ex skatteområdet. Detta behöver då vara tröskelmedel som lyfter sektorn från ett kostsamt nuläge till ett resurssnållare nuläge där förvaltningen sedan kan finansieras utifrån fördelningsnycklar med koppling till potentiell nyttorealiserings.

Stabila modeller för detta är ett olöst problem inom det offentliga Sverige idag. Troligtvis behövs det genomlysningar i sektorerna om hur nyttorealiseringsen kan se ut och hur medel kan fördelas mellan aktörerna. Det behöver också skiljas på att utveckla och ta fram lösningar och hur man finansierar förvaltning och ägande. Det gör att aktörerna i en sektor behöver bli bra på att utveckla affärsmodeller för att utveckla och

förvalta digital infrastruktur. Denna paradox är en gammal problematik i Sverige som hindrar oss att genomföra samhällsnyttig digitalisering.

### **2.6. Grad av formalisering av samverkan**

Erfarenheter från samverkan inom bl a Digisam och Tillväxtverket visar att det finns en fara både med överformalisering och underformalisering i samverkan. Samverkan behöver utformas på ett sådant sätt att styrning och formalisering är ändamålsenlig.

Digisam framhåller samverkansorganisationen som en plattform som ska möjliggöra förändringar. Är en sådan förändring eldsjäl driven, med små beroenden utanför de samverkande parterna, är det viktigt att ge denna samverkan verktyg för att komma vidare utan att underordnas för mycket administration och hantering i samverkansorganisationen. I andra änden av skalan har vi kostsam utveckling med stora beroenden till andra verksamheter, driven ur regeringsuppdrag eller EU-krav med en krävande tidplan och som kommer att kräva förvaltning över lång tid. I detta fall behövs det överenskommelser, planering, budgetering, resurssäkring och en förvaltningsmodell inför en realisering vilket förutsätter att det finns en styrande organisation som prioriterar under utvecklingen och följer upp initiativet.

Som exempel har Tillväxtverket och Bolagsverket en gemensam organisation för att hantera utvecklingsplanen för verksamt.se. Denna fokuserar på dels löpande verksamhet i form av förvaltning samt dels att ett antal utvecklingsprojekt behöver genomföras och fördelar ansvar för dessa. Speciellt viktigt är koordineringen då det finns behov av att verksamheterna i de båda myndigheterna samordnar sina tidplaner med varandra. Motsvarande gäller för 1177 och de olika tjänster som finns där.

Sammantaget är det alltså viktigt att samverkansorganisationen samtidigt kan hantera både eldsjäl drivna initiativ med verksamhetsmandat som snarast ska skyddas från styrning och stora komplexa utvecklingsinitiativ där kostnader och nyttor är ojämnt fördelade och både regleringar och teknik behöver utvecklas.

### **2.7. Styrning i växelverkan mellan regering och sektorernas myndigheter**

Flera intervjuer visar att utvecklingen inom sektorerna kommer att behöva bli än mer innovativ när det kommer till även så grundläggande frågor som fördelningen av ansvar och roller. Detta då digitaliseringen innebär helt nya möjligheter kring datadriven analys, riskbaserad tillsyn, automatiserad rapportering mm. Digitaliseringen gör att uppgifter kan fördelas mellan aktörer på andra sätt än vad en analog värld ställde krav på.

Detta gör att kraven på myndigheter, kommuner och andra aktörer inom sektorerna att samverka kommer att växa. Sektorernas aktörer kommer att gemensamt behöva utveckla verksamheten, rollerna och ansvaret för information och tjänster inom sektorn. Detta gäller inte minst i de sektorer där det finns stora behov av att hantera sektorsgrunddata.

Eftersom digitaliseringen kommer att ställa stora krav på förändringar kommer dessa inte att rymmas inom ramen för befintlig lagstiftning och kanske inte heller inom ramen för dagens uppgiftsfördelning mellan en sektors aktörer. Det gör att policyprocesserna kring regeringen och på Regeringskansliet än mer kommer att behöva inkluderas i verksamhetsutvecklingen så att utvecklingen inte bara sker inom befintliga juridiska och

organisatoriska förhållanden. Det kommer därmed antagligen bli vanligare med att myndigheter hemställer om regelförändringar för att möjliggöra effektiva digitala lösningar. Flera aktörer pekar på att det är svårt för regeringen och Regeringskansliet att vara "allseende" och kunna styra effektivt utan bra underlag. Detta gör att det krävs en växelverkan mellan politik och förvaltning i än mer interaktiva policyprocesser.

Departementen framhåller även att detta inte är något nytt. Samverkansskyldigheten ligger redan idag på samtliga statliga myndigheter genom myndighetsförordningen. Bevakning av reglernas ändamålsenlighet och omfördelning av medel inom myndigheten eller i särskilda fall mellan aktörer inom ramen för budgetunderlagen finns genom skyldighet i förordningen om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag.

När det gäller frågor som kräver bredare beredning inom regeringskansliet (flera sakområden) är det viktigt att de underlag kring utveckling som myndigheterna tar fram är kopplade till utvecklingsbehov ur ett bredare perspektiv genom policyrelevanta underlag. En sektors behov kommer i prioriteringar att behöva ställas mot andra områden och då är det viktigt med en tillräckligt bred underbyggnad. Underlag behöver även täcka behoven i beredning inom Regeringskansliet och som går att hantera på denna nivå. Då är det viktigt att belysa brett vilka nyttor som t ex investeringar i grunddata eller infrastruktur leder till ur olika perspektiv. Sådana perspektiv kan vara hur en investering förändrar kostnadsbilden mellan aktörer och hur utrymme för förvaltning kan skapas genom olika finansieringsmodeller. Det kan röra t ex hur utveckling kan finansieras med tröskelfinansiering och kan skapa nyttor som kan realiseras för att bli finansierade förvaltning. Det kan även gälla hur en investering skapar nytta ur olika perspektiv som t ex förenkling för företag, stärkt kontroll och tillsyn eller minskad kostnad för internationella åtaganden. Inte minst det sista är viktigt då en holistisk nyttobedömning kopplar till många politikområden och ökar möjligheten till genomförande.

### ***2.8. Att driva verksamhetsutveckling och nå ända fram till kommunerna***

Både arbetet inom Miljösamverkan Sverige och på Livsmedelsverket visar på att digitala lösningar behöver nå ut hela vägen till användarna. Användarna i kommunerna har t ex egna verksamhetssystem, det är i dessa IT-miljöer som t ex uppgifter kopplade till rapportering och vägledning stödjer den kommunala verksamheten bäst. Detta har visat sig vara svårt att åstadkomma inom ramen för Miljösamverkan Sverige men har däremot varit möjligt genom Livsmedelsverkets arbete. Livsmedelsverket har verksamhetsutvecklat på ett sätt som gör att lösningarna byggts in i kommunala verksamhetssystem direkt genom projekt för att skapa en mer likvärdig kontroll i Sverige och Miljösamverkan driver verksamhetsutveckling genom att ta fram stöd inom ramen för tillsynsvägledning.

Modellen följer nära på det som Tillväxtverket skissar på i pågående arbete med samtjänster inom livsmedelskedjan som lösning på hela förenklingspolitikens genomförande och även delvis realiseringen av kommande bestämmelser kring SDG kring förvaltning i sammanhang med många stakeholders och ansvar fördelat mellan sektor, kommun, leverantörer och en plattform för att nå leverantörerna.

Erfarenheter från Livsmedelsverket visar på behov av långsiktighet i detta arbete. Cykeln för livscykelhantering spänner över flera år för att leverantörerna ska kunna planera implementering, bygga lösningar, installera dessa i kommunerna och utbilda användare. Det betyder att myndigheterna t ex behöver bygga upp en organisation för att löpande kommunicera förändringar med leverantörerna. Viktigt här är att

myndigheterna inte har någon avtalsrelation med kommunerna men att kommunernas avtal med sina systemleverantörer i regel omfattar att leverantörerna ska följa regelutvecklingen på området.

En plattform för frågor som kopplar till utveckling av kommunernas verksamhetssystem skulle kunna ingå i samverkan kring Smart miljöinformation. Pågående arbete med genomförandet av SDG-förordningen och utveckling av en digital tillsynsvägledning skulle kunna dra nytta av en sådan plattform. Även kommunernas uppgiftslämnande till nationella myndigheter inför t ex rapportering till EU skulle på så sätt kunna förenklas. Detta är även en förutsättning för att kommunerna ska kunna få tillgång till information direkt i sina verksamhetssystem enligt målbilden för Smart miljöinformation.

### **2.9. En samlad röst för sektorn**

En samlad analys visar att miljösektorn behöver arbeta med fördelade och federerade ansvar för att hantera den stora samlingen aktörers behov i relation till nationella och internationella krav. Samtidigt finns behov av att sektorn kan företrädas samlad, t ex i relation till arbetet med nationella grunddata och miljöinformation genomförandet av SDG-förordningen och den samlade förenklingspolitiken i Sverige. Miljösektorn har mer välutvecklade samverkansformer att bygga vidare på för detta än i många andra sektorer. Inom tre år ska SDG-förordningen vara genomförd i Sverige. En stor del av miljösektorns aktörer omfattas och behöver inkluderas i det arbetet och finnas på plats i en nationell och EU-gemensam kontext om bara några år. Vissa delar rör gemensam information men i de fall då detta rör även digitala tjänster med flerspråksstöd och stöd för eIDAS och internationell identifiering krävs ett omfattande arbete. Miljösektorns aktörer behöver arbeta effektivt för att uppfylla dessa krav. Avseende det nationella arbetet lyfter bl a Regeringskansliet, DIGG och Tillväxtverket att det kommer att krävas att vissa myndigheter kan företräda bredare sektorsperspektiv än sin egen myndighet. För Smart miljöinformation kan det innebära att man pekar på en central myndighet eller på en arbetsström/grupp/projekt som företräder sektorns aktörer i relation till det nationella arbetet. Detta kan ske formellt genom att regeringen pekar ut samordningsansvar eller mer informellt genom överenskommelser i samverkan om hur arbetet ska genomföras.

## **3. Rekommendationer för utvecklingen av samverkan kring Smart miljöinformation**

Detta tredje kapitel samlar den aktörsövergripande analysen till ett antal rekommendationer från studien som riktar sig till samverkan kring Smart miljöinformation. En del av dessa rör frågor som samverkansparterna inom Smart miljöinformation själva råder över, medan andra avser frågor där samverkansparterna behöver driva frågor tillsammans gentemot andra aktörer.

### **3.1. Etablera och utveckla sektorsrollen och domänansvar för grunddata**

Arbete behöver bedrivas långsiktigt för att utveckla inbördes ansvarsfördelning så att sektorn gemensamt ska kunna ta ansvar för sin informationshantering och de tjänster som behöver utvecklas för att tillgängliggöra information inom sektorn. I detta kan det krävas tydligare ansvar för vissa centrala myndigheter men ett lika tydligt ansvar för övriga aktörer inom sektorn att ansvara för olika delar. Erfarenheter från andra sektorer och samarbeten visar att klara och tydliga ansvar är viktiga men att ansvaret behöver fördelas på ett federerat sätt med tydliga ansvar för olika delar. Ett grunddataansvar

kräver en långsiktig organisation och en överenskommen finansieringsmodell. Ett ansvar som pekar ut en aktör som ansvarig för frågor som rör många aktörer ur ett samhällsperspektiv leder ofta till utmaningar.

### **3.2. Etablera en förvaltnings- och finansieringsmodell för det sektorsgemensamma**

Initiativ som startas inom Smart miljöinformation kan leda till utveckling av komponenter, standarder och system där nyttan uppstår hos flera olika aktörer. Ibland är det självklart vilken aktör som utvecklar och förvaltar en lösning men de senaste decenniernas digitaliseringsarbete visar på en problematisk investeringsparadox - samhällsnyttiga lösningar riskerar att inte bli av för att man inte lyckats fördela kostnader utifrån var nyttan uppstår och komma överens om ansvarsfördelning. Inom sektorer och i det offentliga i stort behöver vi hitta modeller för att finansiera lösningar där nyttan uppstår hos flera aktörer. Samhällsnyttig utveckling kan ibland inte realiseras på grund av att det inte finns EN aktör som har möjlighet att ta hela ansvaret för förvaltningen. Om ansvaret läggs på en aktör att hantera förvaltningen av en gemensam produkt för aktörens medel kan effekten bli att denna aktör, naturligt nog, inte vill låta andra aktörer styra över utveckling som påverkar budgeten. Vill man styra behöver man också betala och stå för en del av risken. Det innebär att samstyrning av det gemensamma ofta också kräver samfinansiering. Det behövs sätt att lyfta medel till förvaltning av det gemensamma från sektorns samtliga aktörer och fördela på de som tar ansvar.

### **3.3. Etablera en plattform för samverkan med kommunala systemleverantörer**

Erfarenheter från andra samverkansområden inom offentlig sektor och inom Smart miljöinformation visar att det finns ett glapp där förenklingsförslag inte når kommunernas verksamheter direkt i systemen närmast användarna där lösningarna behöver finnas. Andra myndigheter arbetar med att lösa detta på olika sätt och det finns mycket för Smart miljöinformation att vinna på att underlätta kommunernas registerhantering, uppgiftslämnande till nationella myndigheter, tillsyn et c genom leverantörssamverkan direkt avseende t ex de kommunala systemen. Detta kan bidra till att frigöra tid för operativt arbete och minska kostnaderna för informationsutbyte i hela kedjan. För att detta ska ske behövs en plattform för samverkan med systemleverantörer och kommunernas användarföreningar. En sådan plattform behöver vara bestående över tid, arbeta långsiktigt och bygga relationer med och skapa förtroende hos leverantörerna.

### **3.4. Etablera arbetssätt som möjliggör olika stark styrning för olika initiativ**

Två framgångsfaktorer som lyfts för samverkan är att å ena sidan skapa stabila förutsättningar för att gemensamt utveckla och förvalta lösningar över tid, å andra sidan att skapa mer informella samverkansplattformar för innovation, testverksamhet och erfarenhetsutbyte. Det betyder att en samverkansorganisation behöver hantera både långsiktig gemensam finansiering av t ex grunddatahantering och standardisering men även stödja samverkan som inte har stora beroenden och kan genomföras utan att det behövs central styrning, uppföljning och budgetering. Denna senare typ av samverkan behöver snarare en samverkansplattform som en verktygslåda för att få tillgång till modeller och metoder, kompetens kring strukturkapital eller helt enkelt hitta fram till de aktörer man behöver och vill samverka med. Samverkansformerna bör därför utformas för att kunna hantera dessa vitt skilda behov. Kring de mer långsiktiga samverkansprocesserna där beroenden finns mellan flera aktörer (inklusive allmänhet

och företag) behöver det erbjudas stabila, förutsägbara och överenskomna arbetsprocesser för t ex förändringshantering.

### **3.5. En samlad röst för miljösektorn i den offentliga sektorns utveckling**

Beroenden mellan olika sektorer och sektorsövergripande initiativ kring informationshantering är många och kommer att bli allt fler de kommande åren. Detta förstärks av pågående utveckling inom EU och globalt. Det kommer att utvecklas fler och fler principer, lösningsmönster och infrastrukturkomponenter som hela miljösektorn kommer att behöva bidra till, förhålla sig till och tillämpa. Detta kan t ex avse arbete inom DIGG och Inera/SKR av mer generell karaktär. Det kan även handla om att samarbeta med Tillväxtverket, Bolagsverket och Skatteverket kring förenklingsfrågorna för företag. I båda dessa sammanhang menar de intervjuade aktörerna att det är en förutsättning att en sektor är samordnad. För att arbeta med miljödata som grunddata eller företagens tillståndsprocesser och uppgiftslämnande på miljöområdet är det viktigt att sektorn i samverkan etablerar en gränsyta som företräder hela sektorns behov och kan arbeta med förutsättningarna brett över hela sektorn. Det är svårt för de centrala myndigheterna med ansvar för tvärsektoriella frågor att möta myndighetssektorer om de inte är samlade i sin samverkan, här pekas samverkan kring Smart miljöinformation redan ut som ett föredöme nationellt som behöver förstärkas och utvecklas. Det finns även stora fördelar med att som sektor gå in tidigt i nationella utvecklingsinitiativ så att man med tyngdpunkt i nationella behov kan föra fram sektorns behov och bidra i arbetet.

## **4. Aktörernas bild av samverkan nu och i framtiden**

I detta avslutande avsnitt redovisas resultatet från intervjuerna. Redovisningen görs aktörsviis så att läsaren ska kunna se hur aktörerna ser på utvecklingen inom sitt ansvarsområde och hur det kopplar mot behov riktade mot samverkan kring Smart miljöinformation.

### **4.1. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG)**

En av de primära uppgifterna för Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) är att säkerställa att det växer fram ett kanalsystem kring informationsutbyte och vissa centrala nationella tjänster i Sverige; ett system av system som hanterar hur information utbyts och hanteras. DIGG ser behov av förvaltningsgemensamma lösningar. Denna grundläggande nationella digitala infrastruktur är just nationell och ska därmed inte hanteras sektorsspecifikt. Som sektor ska man i detta avseende kunna luta sig mot kommunikationen centralt och utnyttja de lösningar som växer fram. Centralt inom en sektor är att det finns egna behov som behöver lösas där lösningsmönster från det förvaltningsövergripande arbetet behöver återanvändas.

Det är viktigt att som sektor tillämpa ett infrastrukturperspektiv inom sin sektor. DIGG har ett nationellt uppdrag att samordna utvecklingen men när det gäller verksamhetsutveckling och digitalisering inom sektorerna vilar ansvaret på sektorns aktörer att säkra att sektorn utvecklas. Viktigt är också att roller för mönster som t ex datavårdskap för att försörja sektorn med information behöver ha likvärdig utformning inom t ex miljösektorn och kring samhällsbyggnad.

I Sverige finns det idag informationsområden som är förvaltningsgemensamma. DIGG och andra aktörer har identifierat att utvecklingsarbetet kring kandidaterna för nationella

infrastruktur och nationella grunddata skulle vara svårt att genomföra med för stor bredd i form av många samtidiga områden. Därmed har arbetet inletts med lösningsmönster i de begränsade och utpekade områden som genomförs just nu. De mönstren kan och bör sedan sektorerna bygga sina grunddatatillämpningar på.

Grovt uttryckt har olika samhällssektorer olika förutsättningar. Inom sektorer med centraliserade nationella register som t ex för folkbokföring och företagsregistrering finns det nationella processer som föder information till nationella register. Dessa processer är i många avseenden enklare att hantera, reglera, ansluta till och konsumera uppgifter ifrån. Svårare blir det i de sektorer där stora delar av informationen är federerad mellan system som finns hos ett stort antal aktörer, t ex kommuner, länsstyrelser och statliga myndigheter. Sådana sektorer är bl a samhällsbyggnad, skola och livsmedel vid sidan om miljösektorn. Informationshanteringen i sådana sektorer förutsätter att man inom sektorn är beredd att ta ansvar gemensamt för att samordna informationshanteringen inom sektorn och följa de nationella lösningsmönster som växer fram. Det är svårt att få relevanta och lämpliga tillämpningar utan att samtliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå som föder information som ska utbytas är med i arbetet och förvaltar resultatet. Som samlande myndighet i en sådan sektorsdomän behöver man ta på sig en nationell hatt och vägleda sektorn i det sektorsgemensamma och följa det förvaltningsgemensamma på ett inkluderande sätt gentemot sektorns samtliga aktörer.

Inom sådana mer federerade sektorer lyfts det nu fram att det behövs en tydligare normering av de överenskommelser som görs. Ett sådant exempel är Lantmäteriet som lyfter att det behövs ett mandat att kunna normera och reglera i form av föreskrifter som gör att det blir obligatoriskt för sektorns aktörer att hantera digital information och försörja sektorns aktörer enligt en angiven standard och digitalt. Denna makt att reglera genom t ex föreskrifter behöver ligga nära sektorerna så att den kan förändras utifrån sektorns behov med en tillräckligt hög periodicitet.

När det behöver sättas nationella mönster som t ex kring ombud, identitet och arkiv kan det behövas en ”DIGG-stämpel” och gemensamma rättsliga ställningstaganden så att inte alla anslutande myndigheter behöver göra sina rättsliga prövningar och riskera att komma till olika resultat. Det är också centralt att allt inte behöver passera DIGG. Byggblock och mönster som är av nationellt intresse behöver göra det medan komponenter som endast används inom en sektor behöver utgöra infrastruktur inom sektorn och hanteras där.

Regeringen trycker på för ökad samstämmighet inom och mellan sektorerna. Det gör att det finns ett harmoniseringsbehov kring centrala register och ett behov av att klargöra roller och ansvar inom mer federerade sektorer.

#### **4.2. eSamverkansprogrammet (eSam)**

För eSams del är ett primärt fokus kring utvecklingen genom digitalisering att fokusera på digitala ekosystem som utgångspunkt. När det gäller det övergripande digitala ekosystemet i Sverige är det DIGG som har ett ansvar att samordna arbetet. Denna utbyggnad och utveckling är däremot ett jättearbete och som ensam myndighet har inte DIGG bandbredd att hantera allt utan att andra aktörer tar ett stort ansvar.

eSam försöker samordna det som medlemmarna lyfter som centralt och där arbetar en del medlemmar i formella och informella sektorsuppdrag. Många har även privata aktörer med i målbilden för ekosystemen.



Ett viktigt budskap från DIGG och regeringskansliet är att det gemensamma förvaltningsövergripande hanteras centralt medan all verksamhetsutveckling och den digitala utvecklingen inom sektorerna måste hanteras där. Sektorn behöver sedan på motsvarande sätt värdera vad som är sektorsövergripande och gemensamt för alla aktörer inom sektorn respektive det som är enskilda aktörers komponenter och ansvar. Sektorn behöver sedan gemensamt se till att dess gemensamma infrastruktur i form av tekniska byggblock och komponenter samt grunddata kommer på plats. eSam är också en för liten aktör för att driva utvecklingen på egen hand men kan facilitera det medlemmarna vill driva.

En viktig aspekt när sektorn driver utvecklingen är att kontinuerligt stämma av vad som är att betrakta som byggblock. Finns det ett nationellt utvecklat byggblock som t ex kring ombudshantering och fullmakter ska detta så klart användas. Om det sker en utveckling av funktionalitet som skulle kunna vara eller bli ett framtida byggblock är det viktigt att det stäms av med DIGG och eSam. De byggblock som definierats just nu är bara en första grupp men vi kommer behöva hantera mer gemensamt i form av t ex AI och språk.

En av de viktigaste uppgifterna för sektorerna är att gemensamt städa i data och processer inom sektorn och gemensamt ta ansvar för detta. Detta är ett tungt arbete och ett mycket långsiktigt sådant men man ser i t ex vården som kommit långt att det är ett arbete som krävs. Helt centralt är också att kunskapen att göra detta finns hos sektorns aktörer och det krävs specialistkunskap.

En annan viktig del, som kopplar mot nationella byggblock, är API-hantering (d v s hur och enligt vilka mönster man ska utbyta information mellan aktörer). Där finns både nationella och sektoriella delar. För att kunna komma vidare med detta behöver vi i Sverige tydliggöra producentroller och konsumentroller i ekosystemen vilket man nu påbörjat inom eSam genom bland annat projekt kring kundmöte för företag inom Verksam.se. Rent krasst finns även de medel som behövs för att digitalisera den offentliga sektorn i Sverige i sektorerna. Det är genom miljöpolitikens genomförande som digitaliseringen av miljösektorn kommer att finansieras på samma sätt som skolans digitalisering finansieras inom utbildningssektorn.

Den största utmaningen att knäcka rör arbetet på lokal nivå i kommunerna. ESV tittar just nu i ett uppdrag på hur vi i Sverige kan finansiera nationell digital infrastruktur och digitala lösningar inom sektorerna. Ett faktum som ofta glöms bort är att stora delar av kommunerna är finansierade via avgifter som t ex miljöskyddsarbetet och livsmedelskontrollen. Det är svårt att finansiera långsiktigt arbete med sådana medel som är betalda för tillsyn mm för de som har verksamheter just nu. Samma problematik finns i de statliga avgiftsfinansierade myndigheterna som Bolagsverket som inte kan arbeta med avgiftsmedlen hur som helst. För att kunna lösa ut detta behöver nog sektorerna erhålla medel uppifrån och bli bra på att argumentera för lösningar genom sina effekter i olika nyttocase eller business case gentemot regeringen.

SKR brukar framhålla att världen börjar bli för spretig om sektorerna inte anpassar sig till varandra. InfoKom som Naturvårdsverket, Tillväxtverket, Havs- och vattenmyndigheten m.fl. tog initiativ till är ett bra initiativ för att försöka hantera just problematiken att myndigheterna inte kan komma med olika sätt att lösa informationsutbyten med kommunerna på. Detta gör att sektorerna i sin samverkan även behöver vara bra på att samverka med andra sektorer för att hantera kommunernas behov på ett bra sätt. Här behöver även SKR-koncernen vara aktiv eftersom det dels handlar om statliga krav, kommunala krav, kommunal anslutning till nationell

infrastruktur och gemensam förvaltning. Det går inte att lösa utan att alla är representerade vilket inkluderar DIGG, SKR och sektorsmyndigheterna. Just hur denna samverkan ska se ut är förvaltningens stora knäckfråga just nu och en fråga som kräver DIGGs perspektiv.

Vi behöver få fram nationella mönster för att utbyta information och standardisera information som innebär att sektorerna gör på liknande sätt, så att vi kan återanvända mönster. Sedan behöver vi hitta sätt att livscykelhantera och förvalta informationsutbyten.

Lantmäteriet driver också frågan om formella regleringar om vem som får säga åt vem att göra vad. De sektorer som har en informationshantering som är utspridd och delegerad har större beroenden mellan aktörerna i sektorn. Är inte alla med blir det en problematisk helhet. Även detta är en DIGG-fråga. Vad är det som kommer att krävas? En föreskriftsmakt på sektorernas centrala myndigheter som gör att de kan normera informationsutbyte inom sin sektor? Inom bl a Geodata arbetar man med just mönster kring datavärdar och att dessa har avtalade och formella roller. Är det en nationell modell? Kan den tillämpas på Skatteverket kring person och Bolagsverket kring företag? I så fall behöver det regleras kring datavärdarna hur processerna ser ut för att data ska födas, gallras, lagras, försörjas/vidareförmedlas och hur ofta mm. För att knäcka ut dessa mönster och hur det ska styras upp, regleras och finansieras krävs att några sektorer kliver fram.

I allt digitaliseringsarbete är det viktigt att skapa nytta och i digitalisering i samverkan är det viktigt att man får med både extern och intern nytta ur samtliga aktörers perspektiv. Historien visar att det är oerhört svårt att driva igenom lösningar som inte skapar värde för verksamheterna i alla ändrar av det som utvecklas.

Som myndighet arbetar man generellt med det man blir styrd och uppföljd på. Det gör att de sektorer som har ledningar och generaldirektörer som är bra på att omsätta sina instruktioner till samverkan, digitalisering och ekosystem är de som rör på sig mest. De områden som kommit långt i Sverige är vården genom bl a Inera och de centrala myndigheterna och regionerna samt Geodata. I båda dessa fall finns det formaliserad samverkan som har stora drivkrafter. Där har man de centrala frågorna uppe på de olika generaldirektörernas bord vilket gör att det sker en bred och synkroniserad kontakt med de olika departementen vilket ger samverkan en stor styrka för genomförande. Samarbetet kring Verksam.se är också ett exempel på hur myndigheterna varit bra på att arbeta med överenskommelser och få finansiering och uppdrag kring dessa.

En sista kritisk fråga är hur bra man är i sina samverkansprogram på att arbeta med juridik och teknik gemensamt. I samverkan i ekosystem blir det viktigt att kunna koppla samman sakjuridik med juridik för samverkan, verksamhetsutveckling, säkerhetsaspekter och digitala lösningar. Samt att ta ansvar för att driva juridiska och säkerhetsmässiga frågor vidare gemensamt gentemot Regeringskansliet och regeringen.

#### **4.3. Tillväxtverket**

När det gäller att samverka är det oerhört svårt att ta i organisationsfrågorna utan att man vet vad man ska göra. Att börja i planen och målen. Det behöver vara tydligt för vem man gör saker och att hantera intressekonflikter öppet och ärligt. Tillväxtverket arbetar med att förvalta och utveckla verksam.se tillsammans med Bolagsverket. I det arbetet gör man en gemensam verksamhetsplanering och uppgiftsfördelning. Ett så stort samarbete kräver formalisering.

Tillväxtverket har även arbetat med projektet Serverat som riktar sig mot några branscher inom bl a besöksnäring, restaurangnäring och vattenbruk. I detta arbete har man arbetat tillsammans med kommunerna, SKR och Bolagsverket och förenklat tillståndsprocesser genom att standardisera dessa och återanvända företagsuppgifter som finns på Bolagsverket, Skatteverket och SCB. Standardiseringen sker genom att sektorsmyndighet och kommuner tillsammans beslutat vilket uppgiftslämnande som ska ligga till grund för kommunala prövningar. Till detta har man även skapat guider och checklistor för att företagaren ska få reda på vilka tillstånd som gäller i just det aktuella fallet. Viktigt i ett sådant stort och omfattande arbete är att man tar fasta på de olika målgruppernas behov. Checklistorna underlättar för företagen, likaså de standardiserade tillstånden. Dessa underlättar för kommunerna att bygga standardiserade API:er för att ta in ansökningarna direkt i verksamhetssystemen. På detta sätt kan man skapa nytta för alla, vilket är oerhört viktigt om samverkan ska fungera. En brist i arbetet ovan är just att integrationsarbetet för att koppla samman IT-system med e-tjänster gått trögt vilket gjort att den kommunala verksamhetsnyttan minskat.

Tillväxtverket har i projektet Serverat arbetat med en modell där kommuner deltagit frivilligt men gjort överenskommelser i form av avsiktsförklaringar om sitt deltagande. Modellen byggde på en struktur med kommuner i dessa roller:

- Utvecklingskommuner – bidrar med egna resurser i utvecklingsarbetet
- Remisskommuner – granskar utvecklingsarbetet och lämnar synpunkter
- Pilotkommuner – testar lösningar skarpt genom att ansluta sin verksamhet och IT-miljö.

Fördelarna med denna modell var att det säkrade ett brett deltagande av kommuner men med nackdelen att det blev väldigt utdragna tidslinjer för utvecklingsarbetet.

När myndigheter samverkar i breda samverkansområden och med många stakeholders är en utmaning att hålla linjen och arbeta sig framåt. Det finns annars så många parametrar och perspektiv att lyfta att det går att förlora sig i detta under lång tid. Därför är det centralt att avgränsa, definiera och arbeta sig framåt. Det är också viktigt att man i samverkan kan arbeta i en prövande fas där man explorativt kan se vad som är möjligt. I denna behöver man kunna agera i ett friare mandat. När något med stora beroenden mellan många aktörer ska genomföras behövs det i regel någon sorts formalisering i överenskommelser eller gemensamma uppdrag för att det ska prioriteras och genomföras i takt. På vilket sätt och hur mycket samverkan formaliseras är olika i olika konstellationer. Uppdrag eller avtal fungerar i olika sammanhang. Det är oerhört viktigt med det personliga engagemanget och att rollfördelningen mellan parterna är tydlig. Alltså att vem som gör vad behöver vara klart.

Infokom är ett sådant arbete som är viktigt för att kunna hantera informationsutbyten och samverkan med kommuner. Ett problem med det arbetet är att det är personberoende och att det som blir slutresultat kommer att kräva att det finns kraft och trovärdighet bakom de mönster som tas fram. I detta explorativa kunskapsutbyteskede fungerar detta men längre fram behöver aktörerna se över vilka överenskommelser som behöver träffas och vad man behöver ta fram för standardmönster som myndigheterna kan bygga sina interaktioner med kommunerna utifrån.

Erfarenheterna från samarbete med departementet och arbetet med Digitalt först visar att det är oerhört viktigt att resultaten av samverkan är så pass konkreta att det är lätt för GD att kommunicera kring vad som ska uppnås och vad som ska lösas på ledningsnivå. Om samverkan har kopplingar till regeringsuppdrag behöver både myndigheten och

departementen förstå vad som ska göras och annars behöver det vara klart i samverkan. Digitalisering i ekosystem är komplext och svårförklarat och det är många olika kompetenser i olika organisationer som behöver vara med. Erfarenheterna kring samverkan är att det är viktigt med konkreta case för samverkan för att kunna identifiera både problem och lösningar, det räcker inte med formell styrning som i t ex regeringsuppdrag eftersom det inte går att styra det odefinierade. Det gör att mycket av arbetet i det konkreta digitaliseringsarbetet kokar ner till business caset så att man kan styra och utveckla definierbara delar. Olika departement har också olika kulturer. På departementen behöver man allt mer stöd av myndigheterna kring tekniska lösningar och digitalisering så att det blir hållbara, skalbara och bra lösningar. Ännu mer angeläget är detta för myndigheter med tvärgående frågor och de tenderar ju att bli fler och fler. Departementen behöver ha mycket information om hur man ska göra för att komma vidare med tekniska lösningar. När man inte kan styra enkelt behöver myndigheterna vara öppna så att man kan korta startsträckorna och arbeta med styrningen lite snabbare och enklare. Det går snabbare att lösa ut saker med styrning när departementen redan är införstådda i problematiken och utmaningarna. Att det är svårt att få till gränsöverskridande frågor är inte nödvändigtvis ett misslyckande utan en utmaning med vår förvaltningsmodell.

Erfarenheter från Tillväxtverket visar att det finns stora behov av att koppla förvaltningen av standarder för information, processer och förenklingsarbete till de ansvariga myndigheterna. I arbetet med Tillväxtverkets Digitalt först-uppdrag fanns förhoppningar om att kommunerna skulle äga sina verksamhetsprocesser och sin informationshantering kollektivt via SKR och samverka med sektorsmyndigheterna kring de juridiska delarna som har kopplingar till föreskrifter. Efter att SKR tagit ställning för att detta bättre hanteras via sektorsmyndigheterna hade Tillväxtverket förvaltningsansvar interimistiskt för de tjänster och informationsstandarder som utvecklats. Detta skapar stora problem eftersom en myndighet (TVV) helt utanför sakområdet måste bygga upp en slags förvaltning av verksamhetskritiska delar där den grundläggande kompetensen finns i myndigheter och kommuner. Detta är inte en hållbar modell. Det bygger kostnader i form av verksamhetskompetens på TVV som inte ska finnas där. Modellen är snarare att Tillväxtverket bör ansvara för strukturer för att förenkla uppgiftslämnandet genom tekniska komponenter på [verksam.se](http://verksam.se) och i ekosystemet för företagskontakter.

Nu utvecklar man en förvaltningsmodell tillsammans med Inera, Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Detta arbete är inte klart men det finns ett antal hypoteser kring en samverkansmodell för förvaltning. I kort bygger förvaltningsmodellen denna på att ett antal förvaltningsprodukter definieras och ansvar fördelas för dessa mellan samverkansparter. Detta rör allt från redaktionellt material som företagen ska läsa om olika tillstånd, gränssnitt för e-tjänster i ekosystemet, standarder för informationsutbyte mm. Rent generellt bygger modellen på att det finns två aktörer som är generella, Tillväxtverket och Inera. Dessa bör stå längre från sakkunskapen och verksamhetsinformationen i standarder, tjänster och texter. Tillväxtverket står för att stödja livshändelsen och Inera står för teknisk livscykelhantering av tekniska standarder. I modellen står sedan sektorsmyndigheter och kommuner för verksamhetskunskapen och verksamhetslogiken i de tjänster och standarder som tas fram. Serverat visade att det inte är möjligt för sektorsmyndigheterna att ta ansvar för helheten eftersom det finns mer komplexa frågor som t ex rör vägledande länsstyrelser och kommunala processkrav. Hypotesen är dock att sektorsmyndigheterna behöver ha det övergripande ansvaret för tillståndsprocessernas och informationsstandardernas utformning men att det sker på ett sådant sätt att kommunerna ansvarar för delar av detta som är verksamhetsdrivande. Sådana saker kan vara strukturering av information för automatisk behandling i kommuner, processfrågor, betalningsfrågor och saker som

ligger inom ramen för den kommunala rätten att föreskriva i lokala föreskrifter eller t ex frågor kring utformning av taxor och avgifter. Det viktiga här är att de standarder och lösningar som bygger interoperabilitet behöver förvaltas av dem vars verksamhet påverkas och som har ett behov av att påverka standarderna för informationsutbyte. Sammantaget har modeller med olika ansvar prövats och den modell som kvarstår och förordas är att sektorsmyndigheterna behöver kliva fram och möjliggöra digitaliseringen i nationella system.

Att linjera sig med det nationella arbetet är svårt eftersom det fortfarande är i sin linda. Stora frågor framöver är DIGGs uppdrag kring SDG och grunddata. Grunddatauppdraget börjar röra på sig men det behöver bli klarare vilka domänerna är, hur man hanterar övriga sektorer och den verksamhetsinformation som inte utgör grunddata längre fram. Några saker som är viktiga är att myndigheterna med sektorsansvar och mycket grunddatahantering behöver lägga tryck på hur de ska tänka framöver så att arbetet inte avstannar. Det kommer bli en komplex roll för ett antal myndigheter som ska hålla samman digital utveckling inom en sektor och förhålla sig till DIGG, nationell infrastruktur, EU-infrastruktur på generell nivå och EU-frågor med teknisk koppling som drivs inom sektorn, kommunernas behov och sin interna digitalisering. Det kommer antagligen bli ett antal myndigheter som ges särskilda roller och får mandat och finansiering för att ta sådana roller. Glappet mellan byggblock på nationell nivå och utvecklingen inom sektorerna får inte heller bli för stort eller svårt.

#### **4.4. Digisam**

Samverkan inom Digisam handlar om att digitalisera ett analogt kulturarv och tillgängliggöra det. Samverkan består av Kulturdepartementets myndigheter och andra museer i stiftelser samt Riksarkivet och Kungliga biblioteket. Det gör att samverkan består av många små organisationer ur ett statsförvaltningsperspektiv. I början av samverkan fanns plattformen under Riksarkivet. Verksamheten hade där mer en prägel av ett projektkontor än en samverkansfunktion och mycket av arbetet bedrevs inom sekretariatet.

Inom Digisam är det viktigt att arbeta med frivillighet och överenskommelser eftersom viljan att genomföra förändringar och utveckling bland de olika parterna är centralt för att man ska komma framåt. Risker med vanlig top-down-samordning är annars att det lätt blir så att några aktörer gör jobbet men har svag förankring hos övriga.

2016 kom en kultursarvsprop och genom den fick RAÄ uppdraget att vara en samordnande och stödjande aktör för sektorn. Då flyttade man även Digisam till RAÄ. En större del av sekretariatet valde att stanna kvar på Riksarkivet och en stor del av det institutionella minnet och humankapitalet stannade kvar där. Då var det inte ett uppdrag längre utan en paragraf i instruktionen med samordning.

Målet med samverkan är att arbeta gemensamt med att ta fram stödjande processer för hur man digitaliserar kulturarvet. I samverkan har man arbetat med en decentraliserad styrning för att bredda och få in fler aktörer och personer i arbetet. Den nuvarande styrningen sker genom en styrgrupp och en beredningsgrupp. Under detta finns ett kansli som i praktiken bereder en stor del av de frågor som styrgruppen ska fatta beslut om. En viktig aspekt som man försöker ta fasta på inom Digisam är ett inte göra processerna onödigt tunga. I samverkan som den inom Digisam är det viktigt att kunna gå från idéer till genomförande på lite kortare tid för att behålla engagemanget. Detta är speciellt viktigt när olika eldsjälur driver initiativ. Det är viktigt att styrningen är

ändamålsenlig och har tyngd när det krävs överenskommelser och är lätt när de inte krävs. Man behöver en modell där olika frågor styrs på lite olika sätt.

Samverkansplattformen ska inom Digisam samordna och driva gemensamma frågor. Projekt och initiativ kan man ha bredvid i ett projektkontor eller en annan organisationsform. För att man ska lyckas i samverkan behöver man plocka fram och lyfta riktigt värde som man kan kraftsamla kring - ett antal centrala frågor som man ska lösa i samverkan. Man kan inte samverka kring för mycket i en för bred portfölj, då är det svårt att komma framåt på ett fokuserat sätt.

Idéer och möjligheter som har beroenden och kräver samverkan kommer ofta underifrån och då måste man ha en intressentstyrning som inte kväver engagemanget. Styrning och initiativ uppifrån behövs i regel i komplexa rollfrågor och för strategiska vägval. Det är viktigt att det i samverkan går att sortera och hantera ”engagemangs-ägg” som man behöver ruva och projektinitiativ som man behöver driva igenom.

En annan viktig fråga är att skapa en kultur där man har samverkanshatt på och inte bara företräder sin myndighet i styrgrupp och beredningsgrupp. Är styrgruppen för liten blir det lätt ett smalt fokus på det egna och i dessa fall kan även beredningsgrupperna bli grindvakter. Kärnuppdraget är viktigt att arbeta med uppifrån. Vilka är de gemensamma lösningsmönster och digitala lösningar som kräver ett förvalterskap? De som bestämmer över resurserna behöver vara med och fatta dessa beslut om det gemensamma. Resurserna finns inte i samverkansorganisationen utan i de samverkande organisationerna – detta är centralt att komma ihåg.

Inom Digisam har man medvetet gjort så att sekretariatet inte har så mycket sakkunskap. De flesta där är generalister som är duktiga på samverkan. Det gör att det inte går att säga ”det får sekretariatet göra”. Det måste alltid allokeras personer till arbetsgrupper eller projekt som har sakkunskap.

En komplicerande faktor är detta med ägande, ansvar och styrning. Generellt brukar det vara motstånd till att en aktör tar på sig en förvaltarroll över en digital lösning som andra styr över. Där är det centralt att formerna och rollerna blir tydliga så att ansvaren och mandaten blir tydliga. En lösning som är på gång är att gemensamt köpa in en skarp fullskalig produktionslinje för att digitalisera kulturarvsföremål i större skala och förvaltas och tillhandahålls gemensamt inom samverkan. Just nu handlar det om att testa och lära sig och lösa verksamhetsmodell, affärsmodell mm. Man vill inte låsa sig än därför gör man det i POC-form.

När det gäller kulturarv är långsiktigheten en viktig fråga. Det man gör ska ha hållbarhet i över 100 år vilket gör att det inte går att göra sig beroende av lösningar, teknik och avtal som kan försvinna. Det behövs kontroll över det som är använt i processen.

Just detta uppdrag att digitalisera och bevara är brett och att driva bred samverkan är komplext. Det viktigaste är att tänka på att göra modellen så enkel som det bara går för att lösa uppgiften; att försöka undvika så många mellanstationer som möjligt mellan de som ska besluta och de som ska utföra. Det är viktigt med så korta styrkedjor som möjligt och att istället ha grupperingar som stöd bredvid.

Styrningen inom Digisam bygger på en enkel årscykel för strategisk styrning som ger ledningen en koll på vad verksamheten håller på med. Inom Digisam tänker man mycket på ledstjärnan att det finns tre lager som alla ska styra inom sin ram:

- Strategisk nivå – peka ut vilka områden man ska göra framsteg inom.

- Taktisk nivå – planera vilka mål som ska uppnås. Man har gemensamma mål, aktiviteter och resultat men styr inte hur arbetet ska bedrivas.
- Operativ nivå – arbetsgrupper, projekt mm med mandatet att kunna forma hur man ska arbeta för att uppnå målen inom de strategiska områdena.

Det finns stora risker med att man styr för mycket och gör för lite rent operativt vilket gör att samverkan inte känns relevant och inte levererar de resultat som man vill uppnå. Centralt för Digisam är också att det är fokus på att få verksamheterna att göra jobbet. Det är därför viktigt att skapa mycket handlingsutrymme för dem.

#### 4.5. *Sveriges kommuner och regioner (SKR)*

Utmaningar med initiativen inom Smart miljöinformation har varit att diskussionerna landar på en övergripande nivå. Det är viktigt med ett tydligt genomförande som komplement till konceptuella diskussioner. Detta har på senaste tiden börjat röra på sig. På samhällsbyggnadssidan har det fungerat mycket bra och på miljösidan finns stor potential i den samverkan som finns.

På miljöskyddsområdet finns en del friktion på grund av lagstiftningskrav och deadlines. Initiativen är inte sällan utformade och styrda så att de måste leverera en viss typ av lösning till en viss deadline. Med tanke på att samverkan ofta sker under den typen av forcerade processer och med frivilliga insatser fungerar det ändå bra. Under de år som samverkan har pågått har det blivit alltmer tydligt hur man involverar kommunerna i arbetet så att deras verksamhetskrav inkluderas.

Kommunalt deltagande är svårt att få till – vilket syns i flera nationella initiativ. SKR och de deltagande kommunerna kan inte binda resterande kommuner. Det är också svårt att ha en bild av kommunkollektivets behov eftersom de på grund av storlek men även digital mognad befinner sig på så olika platser längs digitaliseringsutvecklingen. Det finns också stora förväntningar på att SKR ska kunna nå ut till alla kommuner med information.

Vad fattas för att kommunerna ska kunna delta i lösningar och samverkan?

När det gäller integrerade stöd, där verksamheterna i kommunerna är kopplade till nationella ekosystem, behöver vi i Sverige diskutera hur kommunernas digitalisering kan finansieras. När det gäller visioner och lösningsmönster är det svårt att hitta rätt nivå för att kunna föra diskussioner. Det är viktigt att kommunala förvaltningschefer är med i samverkan med tanke på att de har budgetansvar och fattar beslut om vilka ändringar som t ex ska göras i verksamhetsstödssystemen. Samtidigt behövs också tekniska diskussioner med IT-sakkunniga. Därför är det viktigt att hitta rätt kompetenser och styrnivåer så att kommunernas representanter känner att det är relevanta diskussioner som de kan delta i. Det behövs också en bredd på deltagandet så att det finns kommuner med olika förutsättningar och mognad med i arbetet. Annars finns risken att lösningarna som tas fram inte kan nyttjas av stora delar av kommunkollektivet.

En annan fråga är beslut och mandat inom olika samverkansform. I begreppet styrning ligger det ju att fatta beslut och det leder lite fel när aktörerna inte kan besluta över varandra. I realiteten är det mer av en koordineringsgrupp som koordinerar gemensamma överenskommelser. Att leda frågan till att man i samverkan skulle styra över varandras organisationer leder fel. I och med att det är så många aktörer med olika förutsättningar behöver det bygga på lyhördhet snarare än beslut för att samverkan ska fungera.

Sektorsmyndigheterna – de som har ett koordinerings- eller samordningsansvar - har ett stort ansvar. De behöver erbjuda beskrivningar av processer och information samt standarder och hantera förvaltningen av dessa. De behöver i både utveckling och förvaltning involvera kommunerna på ett tydligt sätt. Tillsynsuppdraget gör kommunerna på statens uppdrag. Staten behöver då ta fram tjänster som kommunerna behöver för att kunna genomföra uppdraget. SKR framhåller exempelvis hur olyckligt det är att parterna i samverkan inte lyckats komma överens om hur en gemensam nationell e-tjänst för små avlopp ska utvecklas och förvaltas. En sådan tjänst skulle underlätta för kommunerna och sannolikt bidra till att effektivisera åtgärdstakten av enskilda avlopp. SKR menar att ett sådant åtagande ligger inom ramen för en nationell ansvarig myndighets ansvar.

De stora framgångarna med samverkan kring Smart miljöinformation är att myndigheterna pratar med varandra. Infokom är en sådan spinoff av Smart miljöinformation och Serverat på TVV där man arbetar med harmonisering av informationsmängder och lösningsmönster över sektorsgränserna. Detta är mycket angeläget ur ett kommunalt perspektiv att få till då spretigheten försvårar för kommunerna att kunna ingå i digitala informationsutbyten fullt ut.

EU-frågorna är viktiga att lyfta i samverkan då de har bäring på hur kommunerna arbetar i sina processer. Transparenskrav kring miljöinformation är ett sådant exempel. Skrivningar i EU-regelverk får stora kommunala konsekvenser. Det är viktigt att samverkande parter engagerar sig i diskussioner på EU-nivå och lyfter in viktiga aspekter till Regeringskansliet under förhandling.

Inera lyfts ofta fram som en möjlig lösning för utveckling och förvaltning av digitala lösningar inom den kommunala sektorn. Detta är i viss utsträckning sant men gäller framförallt i de undantagsfall då lösningen inte bör tas fram av ansvarig myndighet eller marknaden. Inera fokuserar främst på den grundläggande arkitekturen i digitalisering av offentlig sektor där de bland annat arbetar på att ta fram ett arkitekturramverk. Utöver detta krävs utifrån Ineras finansieringsform att de har en tydlig finansiering för det arbete som ska göras innan de påbörjas. Med detta i åtanke är det viktigt att statliga myndigheter inte ser Inera som en standardlösning för att utveckla och förvalta de nationella myndigheternas gränssnitt mot kommunerna. Myndigheterna bör i de flesta fall själva ta ansvar för den digitalisering som sker inom deras sektor samt samordningen sektorer emellan.

Prioriteringsproblematiken finns också ofta i relation till kommunerna. Ur ett myndighetsperspektiv kanske en lösning är väldigt central och viktig medan den ur ett kommunalt perspektiv kanske inte skulle prioriterats till fördel för andra behov. Ett sådant exempel är den e-tjänst för små avlopp som diskuterats i samverkan. Prövning och tillsyn av enskilda avlopp motsvarar en ytterst liten del av den kommunala verksamheten. Effektivitetsvinsterna med en digital process är i detta fall inte så pass stora att SKR tar det för sannolikt att kommunerna själva kommer att prioritera utveckling av tjänsten. Om e-tjänsten istället utvecklas och förvaltas av kommunernas systemleverantörer är det långt ifrån självklart att alla kommuner kommer att köpa till tjänsten. Det alternativet är alltså inte bara samhällsekonomiskt dyrare, utan det innebär också att stora miljönyttor för Sverige totalt sett går förlorade. Därför blir sådana målkonflikter viktiga att hantera så att man kan prata om finansiering av lösningar tidigt.

Något som är viktigt för Smart miljöinformation är regeringsuppdraget för grunddata som DIGG har. I det har man avvaktat med domänen miljöinformation. Man ska nu



lägga fram ett programövergripande perspektiv inom Smart miljöinformation att ta fram en miljöinformationsdomän. Detta ska förankras i flera forum. Där vore det bra att få ett regeringsuppdrag.

I alla former av samverkan i Sverige är det viktigt att juridiska analyser sker på ett tidigt stadium och att juridiska bedömningar följer med hela vägen genom projektet. Om juristerna kommer in sent vänds saker på ända väldigt ofta.

Till sist är det viktigt att hitta arbetsformer tillsammans med kommunerna. Det finns myndigheter som t ex Livsmedelsverket och Tillväxtverket som arbetar med att söka upp kommunerna och arbeta med dessa i olika former för att över hela spekrat av kommuner fånga krav, behov och begränsningar.

#### **4.6. Inera**

Enligt Inera är det centralt att en sektor gemensamt ansvarar för att driva ordnat standardiseringsarbete i form av sektorsöverenskommelser. Inom sektorn behöver man gemensamt tydliggöra hur och på vilket sätt som informationsutbyte ska ske. Detta är några av de centrala uppgifter som behöver lösas inom en sektorssamverkan i en digital värld.

Går man tillbaka i tiden har varje myndighet själv definierat de blanketter som ska hanteras för att utbyta information inom myndighetens ansvarsområde. I och med detta har myndigheterna även historiskt haft ett ansvar över definitionerna av termer och begrepp. Om det handlar om ett verksamhetsområde där alla kommuner är berörda och där det finns en utpekad sektorsmyndighet behöver denna normering ske i sektorssamverkan. Det är svårt att se något område där endast den ena parten kan normera informationsutbyten i en värld där offentliga aktörer på olika nivåer blir allt mer sammankopplade.

När det gäller kommunerna finns möjlighet att på olika sätt tvinga fram förändringar som rör utbyte av information, det är dock ett perspektiv som bör undvikas. Det är istället viktigt att man i samverkan gör kommunala anpassningar som en del av en gynnsam förändring så att utvecklingen även för kommunen bidrar till effektivisering, förbättrad arbetsmiljö, förenkling etc. När man digitaliserar och ska effektivisera behöver man hitta sätt som skapar effekter både hos kommuner och nationella myndigheter som leder till att de politiska målen bättre nås. Detta är ett viktigt perspektiv eftersom viljan att genomföra förändringar och anpassa sig ofta är beroende av nyttorna som känns relevanta för de olika parterna.

En utmaning framöver är att hitta naturliga ägare eller konstellationer av ägare för informationen som gör att den kan förvaltas effektivt. Historiskt har man ibland haft smalt fokus på egennyttan, där t ex myndigheter fokuserar på sina behov av information som ska utbytas. De stödfunktioner som behöver tas fram för identifiering, adressering, spedition mm glöms lätt bort. Varje sektor kan och ska inte lösa dessa saker själv utan detta är förvaltningsgemensamma komponenter i infrastrukturen som behöver hanteras genom DIGG. Börjar sektorerna divergera än mer i sina lösningsmönster och bygga sektoriell infrastruktur parallellt med den nationella blir det snabbt ohållbart i kommunerna som har beroenden till många sektorer.

Ett annat problem för kommunerna är att varken inom eller mellan sektorer är man överens om beskrivningar av den information som ska hanteras och hur den hanteras. Anläggningsuppgifter hanteras enligt olika mönster med helt olika definitioner kring

centrala begrepp, t ex via olika anläggningsregister. Detta trots att de ska hanteras i samma informationssystem i kommunerna. Det är även en insikt från samarbetet inom InfoKom<sup>3</sup> att man i respektive myndighet har fokus på sina egna informationsmängder och behov.

Det är inte ovanligt med parallella processer med flera sektorsmyndigheter som vill ha information ur kommunala system men miljökontoren är inte stora och har inte kapacitet för att hantera divergerande och samtidigt krav som följer olika mönster och logik. Därför behöver myndigheterna arbetat samordnat i sektorer men även hitta sätt att arbeta sektorsövergripande i relation till kommunerna för att det ska bli en rimlig börda för dem att anpassa sig. Om sektorsmyndigheterna kunde tala med en gemensam röst vore det idealiskt. I avvaktan på att myndigheterna ska samordna sig krävs nog ett annat tänkesätt. Därmed kanske kommunerna behöver samordna sig genom t ex Inera och de andra bolagen i SKR-koncernen.

Vidare kommer det att krävas av sektorerna att de kan verksamhetsutveckla tillsammans med kommunerna på ett brett och inkluderande sätt för att fånga utvecklingsbehov som tar med även de minsta kommunerna. En sådan plattform är arkitekturgemenskapen på Inera där man definierar arbetsströmmar med ett antal kommuner som utvecklar en process eller modell gemensamt med sina verksamheter. Denna kan myndigheterna och sektorerna sedan använda för samordning med kommuner. Denna styrningsmodell är frivillig idag för den kommunala sektorn men den kommer antagligen att behöva kompletteras med en mer formell modell som utgår ifrån någon form av överenskommelser, nte minst för att säkra överenskommelser med statliga myndigheter och sektorer som t ex miljösektorn.

Regionerna inom Inera hanterar denna typer av överenskommelser formellt och har utvecklat nycklar för att fördela kostnader för det man gemensamt bestämmer ska utvecklas. Detta är ett bra sätt att få framdrift men man måste arbeta med de som visar intresse och vill. Det är den viktigaste lärdomen kring samverkan.

Ett annat centralt perspektiv är att det i kommunallagen finns skrivelser som reglerar möjligheterna för kommunerna att skapa värde i myndigheternas verksamheter utan att det gagnar medborgarna i kommunen. Kommunerna ska hålla sig till det som faller inom ramen för den kommunala kompetensen. Därför är det viktigt att det hela tiden finns kommunal nytta att peka på i samarbeten för att säkra kommunala genomföranden. Detsamma gäller även för andra aktörer som ingår i samverkan.

I samverkan är det viktigt att värdera om det behövs en formalisering genom motprestationer i form av tillgodosedda verksamhetsbehov eller formaliseringskrav i form av genomförandeplaner. Exempelvis behöver myndigheterna ha överenskommelser för att t ex säkra att ett regeringsuppdrag blir genomfört. Därför blir det viktigt att initiativ utformas utifrån ett ömsesidigt win-win-tänkande. Det är en vanlig fallgrop kring samverkan och interoperabilitet att någon av aktörerna får liten eller ringa nytta och därför inte genomför realiseringen i tid eller i värsta fall inte alls.

Även förvaltning av framtagna lösningar är viktigt. Om myndigheterna i samverkan kommer överens om att en viss lösning behövs blir det centralt för alla parter som ska gå in i lösningen att det finns en trovärdighet kring hur länge en specifikation, modell, standard eller ett system är gångbar eftersom investeringar behöver beslutas för att anpassa sig efter det överenskomna. Centrala frågor är: hur länge gäller

---

<sup>3</sup> Ett erfarenhetsutbyte mellan en rad myndigheter och organisationer på handläggarnivå, syftar till att ensa och effektivisera informationsutbytet med kommunerna.

överenskommelser och specifikationer, hur aviseras förändringar och hur förvaltas de. Detta blir ett slags affärsavtal mellan myndigheter och kommuner som reglerar hållbarhet över tid.

#### 4.7. Miljödepartementet

En del av arbetet på departementet är att se till att myndigheter levererar de data som kommissionen efterfrågar. På Regeringskansliet understryker man därför vikten av samverkan. Det är också ett genomgående tema i såväl myndighetsförordningen som i diverse regeringsuppdrag där vikten av att myndigheterna samverkar lyfts. Och då är det inte bara samverkan mellan myndigheter på olika nivåer utan såväl myndigheterna, kommunerna, det civila samhället och näringslivet. Det finns ju även en digitaliseringsstrategi som omfattar både offentlig sektor men även hela det svenska samhället.

Regeringen har även lagt uppdrag kring olika uppgifter som omfattar digitalisering i fråga om miljöinformation inte minst där man har behov av att samla in uppgifter från länsstyrelser och kommuner. Detta för att samla in information kring genomförande, statistik om provning mm, bl.a. för att detta ska kunna levereras till kommissionen. För att kunna lämna sådana uppgifter med hög kvalitet är det centralt att myndigheterna inom sektorn prioriterar samordning och samverkan. Ett annat sådant område som kräver samverkan är tillsynsvägledning. En väg in för tillsynsvägledning innebär ju också att det finns former för att utbyta information och kunna samarbeta. Regeringskansliet är sällan en aktiv part i samverkan men är indirekt och direkt en kravställare. Även Århuskonventionen förutsätter samverkan då Sverige som part till konventionen ska säkerställa bland annat allmänhetens rätt att delta i vissa beslutsprocesser på miljöområdet och säkra att allmänheten får ta del av miljöinformation.

Hur regeringen ska involveras och styra samverkan är en svår fråga. Å ena sidan finns Inspire och Geodataarbetet där det finns en samverkansgrupp där medlemmarna utses av regeringen. Just denna samverkan leds av Lantmäteriet genom att samverkanskravet står angivet i deras instruktion. En generell styrningstrend i dag inom statsförvaltningen bygger på tillitsbaserad styrning. I och med att regeringen avslutat uppdraget ”Digitalt först” har det fortsatta utvecklingsarbetet i hög grad överlåtits till myndigheterna. Det ser väldigt olika ut på nationell nivå hur styrningen av samverkan utformas på olika områden och inom olika sektorer. Det finns exempel på samverkansråd med egna instruktioner men generellt läggs mycket ansvar på myndigheterna.

Framgångsfaktorer för samverkan beror mycket på frågan man ska samverka kring. Men en viktig faktor är att samverkan är något som de flesta är intresserade av. Samverkan som är starkt styrd uppifrån brukar inte lyckas prestera goda resultat om inte engagemanget finns på plats. En annan framgångsfaktor är att det behöver vara konkret och på hyfsad detaljnivå vad man ska samverka om/uppå. I regel är det lättare att komma överens på en övergripande nivå än när man är på detaljnivå men då kan i stället resultaten utebli. Som exempel har den fördjupade nationella samverkan kring miljömål ännu inte kommit ner på en mer konkret detaljnivå. Det finns även annan formell samverkan som visat sig svår, som t ex den som sker i Tillsyns- och föreskriftsrådet. Rådet har fått kritik för att de inte riktigt kommit till skott när det gäller förbättringsförslag. Myndigheterna har inte heller varit samordnade i olika frågor, trots samverkan i rådet. Det finns förslag på ett miljöövervakningsråd som ska stärka styrningen. Det finns kritik mot det förslaget där kansliet i så fall skulle placeras på Naturvårdsverket. Det kan skapa en stor administrativ överbyggnad utan tillräckligt

mandat för styrning och prioritering. Det är viktigt att fundera på om uppbyggnad av råd och kanslier är rätt resursanvändning i olika fall.

I avstämning med ansvarigt departement i fråga om allmänna frågor om digitalisering lyfts att DIGG kommer att ha/ta en samlade roll för det som är gemensamt men att sektorerna kommer att behöva ta ansvar för det som inte är förvaltningsövergripande. Viktigt i den fortsatta utvecklingen är också att bevaka EU-området och följa de standarder som växer fram där. Det centrala i dag är att sektorerna har huvudansvaret för utvecklingen men att de ska stödja sig mot det som tas fram inom EU och av t.ex. DIGG.

Man kan se även en historik kring databaser och register. Tidigare fanns en trend på miljöområdet att det skulle byggas upp databaser för olika informationsområden. Då var utmaningarna kring tekniken. Sen blev det för många datainsamlingar, databaser mm och intresset sjönk. Nu är det stort intresse på internationell och EU-nivå men mer kopplat till processer och dataflöden.

När det gäller rapportering finns det stora behov av effektivare system. Det behövs grundförutsättningar som informationsmodeller och samverkansmodeller för myndigheterna. Hela systemet kring information behöver byggas samman för att det ska bli snabbare tillgång till information. När det gäller miljöinformationen ligger samverkan efter på tillsynsområdet. På livsmedelsområdet ligger man längre fram kring samverkan (digitalt) mellan statliga myndigheter och kommuner.

Ett område där Sverige behöver förbättras är öppna data där det är viktigt att engagera medborgarna. EU:s perspektiv bygger mer och mer på rådata där EU-processerna höjer ribban. Då blir det en begränsande faktor om inte systemen hänger ihop och myndigheterna tar för mycket tid på sig att ta fram informationen/siffrorna. Vi i Sverige har fått mycket kritik kring genomförande av t ex Inspire och vissa informationsöverföringar. Man behöver bra information om miljöövervakningen och bra processer för informationsförsörjning.

Inom EU läggs även mer och mer uppdrag på EEA för att strömlinjeforma och återanvända rapporteringar för att kunna lösa informationsförsörjningen på ett effektivt sätt. Att data ska kunna användas ur fler perspektiv och syften än de kanske samlades in för. Inom landet gäller det då att informationen ligger i system som gör att det går att återanvända information och vidareförmedla. Annars blir det väldigt tungt att klara våra internationella åtaganden.

Ett annat sådant område är de miljömålsindikatorer som man håller på att ta fram, utvecklingen av dessa skapar ett väldigt tryck på informationsförsörjningen. Detta kräver att processerna utvecklas så att man ska kunna uppdatera data mer frekvent. Det finns mer information om tillståndet än om tillsynen. Det finns inte så mycket indikatorer och data som skildrar tillsynen. Det finns en trend inom miljö tillståndet där man vill snabba på processen från datafångst till datatillgänglighet, både för tillgängliggörande till allmänheten och för att underlätta styrningen. Det finns långa eftersläpningar idag. Och det finns många processer med gamla data.

Ett perspektiv när det gäller informationssamverkan är att aktualitet och obearbetade data blir allt mer viktigt även i beredningsprocesserna på Regeringskansliet. De siffror man arbetar med kan ha flera år på nacken men är de bästa som gått att få tag i. Utvecklingen med digitalisering och krav på snabbare omloppstider kring information kommer att ställa större krav på sektorn att hantera information effektivt. Det finns även ett externt perspektiv på detta med allmänheten och entreprenörer som vill kunna dra

slutsatser utifrån aktuella miljödata. Processer som kräver bra information är bl a konsekvensutredningar och budgetprocesserna. På samma sätt är det viktigt med aktuell information inom myndigheterna och hos sektorernas olika aktörer.

Är det en viktig fråga som behöver lösningar i dialog med Regeringskansliet behöver man lyfta dessa från myndigheten. Behövs ett mandat eller uppdrag behöver det lyftas och hanteras i dialog med RK. Dialogen är viktig för att frågorna ska kunna beredas och styrningen ska bli rätt. Om myndigheter identifierar saker som inte fungerar behöver man lyfta den problematiken. Myndigheterna behöver också lyfta om det finns områden som behöver bli effektivare.

#### **4.8. *Infrastrukturdepartementet***

Vad som är det förvaltningsgemensamma i relation till statliga myndigheter, sektorer, kommuner och regioner är den centrala knäckfrågan att lösa kring DIGGs roll och den övriga förvaltningens ansvar.

Det är sedan länge klart att digitaliseringen och den transformation som vi står mitt i med data och digital informationsförsörjning gör att sektorer och ansvariga myndigheter behöver tänka på ett annat sätt. Uppdelningen mellan stat, kommun och region blir ännu mer utmanad av digitaliseringen eftersom de digitala behoven utmanar förvaltningsgränser i flera dimensioner. Det är inte heller en fråga man kan organisera sig ur. Skapar man nya ansvarsfördelningar skapar man nya gränser som man behöver överbygga. Vi behöver alltså få till en transformation där man funderar på var åtaganden ligger och vilket ansvar olika myndigheter har som tar sin utgångspunkt i en digital värld.

Myndighetssamverkan kan man se ur flera perspektiv. Utifrån ett medborgarperspektiv är man inte intresserad av vem som gör uppgiften. Man vill få sitt beslut och hur det är organiserat och fördelat är mindre intressant. På samma sätt vill man ur ett skattebetalarperspektiv se att myndigheterna ska klara av att samverka på ett sådant sätt att verksamheten blir så effektiv som möjligt.

När det gäller grunddata behöver vi se det mer samhällsövergripande. Det är viktigt att man tittar på helheten och håller ihop det. Myndigheternas ansvar att samverka och följa förhållanden utanför myndigheten blir centralt. Myndigheter behöver ha förmågan att gå över gränser och anpassa regelverk, processer och informationsförsörjningen utifrån ett mer holistiskt perspektiv. Utgår man från miljöfrågorna måste ansvaret och målen med politiken vara utgångspunkten. Miljöpolitiken behöver vara kärnan som man ser sektorn igenom.

Om en myndighet ser att det finns tillämpningsproblem, att verksamheten är otillräckligt sammanhållen och kostsam, har man enligt myndighetsförordningen en skyldighet att samverka. Många myndigheter har även förtydliganden kring olika ansvarsroller för t ex samordning i sina regleringsbrev eller i regeringsuppdrag.

Enligt myndighetsförordningen har man en skyldighet som myndighet att utveckla verksamheten både för att lösa uppgiften och utifrån ett bredare samhällsperspektiv.

*6 § Myndigheten skall fortlöpande utveckla verksamheten.*

*Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.*

*Myndigheten skall tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.*

Detsamma gäller för budgetunderlagen. De är inte primärt till för att äska medel utan för att motivera förändringar i myndigheten och om det är motiverat även i omgivningen. Myndigheterna är dessutom skyldiga att pröva om de regler som styr verksamheten är ändamålsenliga och redovisa förslag till förändringar om så inte är fallet.

*1 § Myndigheten skall, om förslag lämnas som beräknas leda till ökade kostnader eller minskade intäkter, redovisa förslag till åtgärder inom den egna verksamheten som leder till motsvarande minskning av kostnaderna. Om det finns särskilda skäl får förslagen även avse andra verksamheter.*

*2 § Myndigheten skall pröva ändamålsenligheten i de regler som styr verksamheten. Om myndighetens förslag förutsätter ändringar i en författning skall förslag till ändring redovisas. Författningsförslag skall utformas enligt principerna för författningsskrivning.*

Båda dessa perspektiv är viktiga om förvaltningen ska kunna utvecklas. Ju högre upp man kommer i styrkedjan desto längre är man ifrån att kunna beskriva i detalj hur verksamheten kan förändras. Där måste myndigheterna kunna föreslå förändringar ur ett helhetsperspektiv. Har man en digital verksamhet i en digital värld behöver detta helhetsperspektiv fungera. Här är det också viktigt att komma ihåg att regeringen fattar sina beslut kollektivt, det betyder att prioriteringar görs ständigt med avvägningar mot andra viktiga behov. Därför behöver myndigheterna ha en förmåga att beskriva de förändringar man föreslår ur ett bredare perspektiv. En förändring kring kommunala informationsutbyten kan ju t ex också stärka kvaliteten i verksamheten, frigöra medel för andra verksamheter, leda till sänkta avgifter för företag, stärka rättssäkerhet och likabehandling mellan kommuner. Det är viktigt att dessa bredare nyttovärderingar är en del av underlagen till regeringen. Denna policyrelevans i förslagen kommer att vara en allt mer viktig del i interaktionerna mellan regeringen, Regeringskansliet och myndighetssektorerna.

Registerlagstiftningar brukar vara svåra att få till eftersom de är så tydligt reglerande kring vad som faktiskt är tillåtet att registrera och dela med andra. Därmed är det också centralt att myndigheter som får problem med att genomföra digitalisering pga. hur deras registerlagstiftning är formulerad påpekar detta.

DIGGs uppgift är att ta fram ett system för att förvaltningen ska kunna fungera ihop. Vi behöver göra en uppdelning kring vad som är grunddata på olika nivåer och vad som är verksamhetsdata och behöver hanteras i sektorerna. De grunddataområden som finns idag valdes utifrån vilka myndigheter som räckte upp handen.

De centrala myndigheternas ledningar, speciellt de som har någon form av sektorsansvar eller samordningsansvar, behöver arbeta utifrån att de har ett uppdrag att utveckla verksamheten, vara en del i regelutformningen och påpeka de förändringar som behövs för att sektorn och myndigheten ska bli effektiv. I DIGGs regleringsbrev finns en post för regeringsuppdraget kring grunddata på 3 miljoner. Det är i sammanhanget små medel. Tanken är att DIGG ska samordna, DIGG ska inte göra allt utan få andra myndigheter att göra det, därav denna lilla anslagspost. Finansieringen av gemensam digitalisering i Sverige är annars en svårhanterlig fråga, inte minst för att kunna hantera förvaltningen av gemensamma digitala komponenter och infrastruktur. Det finns lite

olika alternativ, t ex att avgiftsbelägga nationell infrastruktur eller att finansiera komponent för komponent med särskilda regeringsuppdrag. ESV arbetar med dessa utmaningar inom ett uppdrag om infrastruktur och grunddatafinansiering. När det gäller kommunerna finns en ytterligare dimension kring problematiken, att det inte är möjligt för regeringen att finansiera kommunerna direkt och Inera är ett bolag. DIGG har dock ett ansvar även för att hantera ett kommunalt perspektiv på digitaliseringen.

När det gäller organiseringen av samverkan är bilden att det fungerar som bäst när myndigheterna lyckas arbeta ihop kring verksamhetsfrågor som är angelägna för samtliga parter. Att tvinga myndigheter att samverka är tveksamt som ett sätt att nå resultat. Ibland behövs samordningsuppdrag för att samverkan ska flyta på men när regeringsuppdrag blir ett sätt att hantera internpolitik eller tvinga fram samverkan är det tveksamt som medel.

#### **4.9. Livsmedelsverket**

Livsmedelssektorn och miljösektorn har stora likheter i och med att de har en regional, lokal och nationell fördelning. Livsmedelsverket har en stor egen kontrollorganisation som hanterar animalieanläggningar (t ex slakterier) med tillsynspersonal på plats. Vidare har kommunerna och länsstyrelserna livsmedelskontroll för konsumentledet (t ex butiker och restauranger) och primärproduktion (livsmedelsproduktion i bl a jordbruket).

På nationell nivå finns en organisation på Livsmedelsverket för att styra och leda kontrollen där det ligger frågor kring normgivning genom föreskrifter och vägledningar men även uppföljning. Livsmedelsverket har på senare tid arbetat med en ny riskklassningsmodell för kontrollen som bl a kommer verka mot ett mål som regeringen satt att livsmedelskontrollen ska bli mer likvärdig över landet. Det finns en utmaning med den stora lokala kontrollen i att den spretar. Anläggningar kan klassas med olika risknivå och tillsynen kan ha skild inriktning mellan kommunerna. Detta är ett av de områden där Livsmedelsverket ska utveckla styrning och uppföljning av kontrollen.

Samtliga kontrollmyndigheter ska rapportera in uppgifter till Livsmedelsverket om anläggningar och vilken tillsyn som skett. Detta för att Livsmedelsverket ska kunna analysera utfallet av kontrollen och vilka delar som behöver hanteras i den nationella kontrollplaneringen. Detta är dessutom en del i livsmedelssektorns EU-rapportering. Livsmedelsverket har sedan många år en inrapporteringstjänst som heter IMYR och ett standardiseringsarbete för rapporteringen som följer en årlig cykel. Eftersom det är mycket som ska rapporteras in har man valt att samverka med kommunerna och deras systemleverantörer för att underlätta rapporteringen så mycket som möjligt. Det finns två viktiga aspekter i detta. Dels behöver kommunerna kunna lagra den information som ska rapporteras in på ett strukturerat sätt. Tillkommer uppgifter behöver systemen utvecklas för att hantera detta. För det andra behöver det vara enkelt för kommunerna att kunna generera rapporteringen direkt i systemet som Livsmedelsverket behöver. Detta sker genom att det finns en exportfunktion i systemen som anpassas genom revideringarna av standarden. Rapporteringsunderlaget kan kommunerna sedan ladda upp i mottagningssystemet IMYR som har vissa valideringskontroller för att se till att rapporteringen så långt det är möjligt blivit korrekt. Även om man kommit rätt långt med att hantera funktionaliteten i systemen för att underlätta rapporteringen finns det utmaningar kvar. Det uppstår en del hål och brister i rapporteringen på grund av att fel kring tidpunkter för registrering, tillsyn mm vilket gör att det saknas uppgifter som behöver kontrolleras. Det innebär att Livsmedelsverket behöver lägga en del tid på att manuellt validera data.

Denna standard revideras alltså årligen utifrån tillkommande rapporteringskrav genom nationella och internationella beslut. För att hantera detta sker en årlig revidering av standarden. Detta sker enligt en cykel där Livsmedelsverket först tar fram en mall för hur rapporteringen ska se ut och dokumentation över förändringarna i inrapporteringsfilen. Denna hanteras med systemleverantörerna och kommunerna så att det går att implementera och arbeta utifrån denna under kontrollen.

Systemleverantörerna utvecklar sedan stödet och reviderar kommunernas system utifrån standarden. Samtidigt tas det fram en handledning för att handläggarna ska kunna rapportera i enlighet med förändringarna. När det året som förändringarna gäller infaller genomförs kontroll enligt de nya riktlinjerna i standarden och kommunerna rapporterar i sina system i enlighet med detta. Efter årets slut av året rapporterar kommunerna in uppgifterna till Livsmedelsverket i enlighet med informationsutbytesstandarden. Detta sätt att arbeta innebär att standardiseringen finns där, arbetssättet finns där och maskin- till maskingränssnitten finns där. Utmaningar är att det är årlig rapportering vilket gör att det är svårt att följa kontrollen i kommunerna. Inom Livsmedelssektorn är det önskvärt att ha en tillsynsövervakande funktion som analyserar mönster i vad som upptäckt i kontrollen över landet och sedan ger instruktioner till tillsynsmyndigheterna om områden som behöver förstärkt kontroll. Sådan kontroll är svår att genomföra på bara historiska data. Livsmedelsverket har därför arbetat med att hitta sätt att öka frekvensen i rapporteringen så att det går att arbeta med resultaten av kontrollen redan under innevarande år.

Livsmedelsverket samverkar på många sätt med kommunerna inom ramen för sin roll att styra och leda livsmedelskontrollen i Sverige. Under 2020 var det tänkt att genomföra en kontrollturné över landet för att erbjuda en utbildning för landets livsmedelskontrollanter. Turnén skulle handla om hur man i kommunerna kan hantera den nya kontrollförordningen och de processer som är uppdaterade, men även frågor som yrkesrollen och etik. Denna har behövts ställas in p g a Covid-19. I arbetet med att utveckla kontrollen har Livsmedelsverket haft ett uppsökande arbetssätt där man genomfört en workshopserie i norra, mellersta och södra Sverige. Detta är ett sätt att få information om förutsättningarna i olika kontrollmyndigheter som blir inspel i utvecklingsarbetet. Detta är ett arbetssätt som Livsmedelsverket generellt använder sig av för att utveckla kontrollen tillsammans med övriga kontrollmyndigheter.

Andra uppdrag som ligger på Livsmedelsverket är att följa upp hur samverkan mellan kommuner avseende livsmedelskontroll framskrider. Detta beror på ett tidigare utredningsresultat där det konstaterades att små kontrollmyndigheter har svårt att bedriva kontroll med hög kvalitet och att det behövs en samverkan mellan kommuner för att säkra att det bl a finns tillräckligt många helårsarbetare i den lokala kontrollorganisationen.

Det pågår även en mängd olika uppdrag om att utveckla och främja livsmedelssektorns utveckling inom ramen för livsmedelsstrategin. Ett sådant uppdrag är att tillsammans med Tillväxtverket och Jordbruksverket utveckla tjänster för att förenkla för blivande livsmedelsföretagare genom utveckling av verksamt.se. Detta sker genom att handlingsplaner utvecklas som stödjer företagarna i att identifiera vilka tillstånd som krävs för att starta t ex en vattenbruksverksamhet. I denna handlingsplan finns även guider för uppgiftslämnande via e-tjänster som är realiserade på verksamt.se för att lämna uppgifter i relation till olika myndigheter utifrån perspektivet att så mycket som möjligt av uppgifterna förfylls från t ex Skatteverket och Bolagsverket genom tjänsten SSBTGU (Sammansatt bastjänst för grundläggande uppgifter om företag). Företagaren kan sedan följa sina processer att status och återkoppling samlas på verksamt.se och hos ansvarig myndighet. Detta är ett led i arbetet med att åstadkomma ett förenklat företagande och kraven från EU på att en uppgift endast ska lämnas till det offentliga en



gång och inte om och om igen till olika myndigheter. Detta ligger i linje med en utveckling där Livsmedelsverket genom instruktion och uppdrag fått ett allt större ansvar för att hålla samman kontrollen inom ramen för livsmedelssektorn och utveckla den mot större jämlikhet över alla 270 kontrollmyndigheter.

#### **4.10. Miljösamverkan Sverige**

Miljösamverkan Sverige har funnits i 15 år och syftar till att samordna och stödja vägledningen av de många tillsynsmyndigheterna. Länsstyrelsernas tillsynsansvar omfattar verksamheter inom naturvård, miljöskydd och vattenverksamheter. Länsstyrelserna har även en uppgift i att vägleda kommunernas tillsynsverksamhet inom hela miljöbalkens område.

Rollen som Miljösamverkan har är att rekommendera ett arbetssätt utan att ha en formellt vägledande roll. Och det görs principiellt och inte i enskilda ärenden och sakfrågor. Det handlar om att förtydliga och beskriva där lagen inte riktigt räcker i sina beskrivningar av hur man ska handla som enskild myndighet.

Arbetsättet är att göra olika typer av rekommendationer (handläggargstöd) i skriftlig form och i modellform och ta fram dessa genom arbetsgrupper. Detta är ofta rätt svåra bedömningar som behöver tas fram och ofta arbetar man med att ta fram väldigt konkreta rekommendationer och vägledningar i form av processbeskrivningar kring hur en viss prövning eller tillsyn kan genomföras. Ett område är miljöbedömningar där man blivit så konkret att man tagit fram processscheman för flödet.

När det gäller handläggargstöden till länsstyrelserna försöker man få in de scheman, modeller, vägledningar och förtydliganden i form av checklistor mm som man utvecklar i verksamhetssystemen. Därför finns det en samverkan med länsstyrelsernas förvaltningsobjekt för att hantera bl a kopplingar till verksamhetssystemet. Inom miljösamverkan har man även börjat att arbeta mer visuellt med mockups för att beskriva hur en tillsynskampanj eller vägledning kan se ut i verksamhetssystemen. Checklistor har man t ex fått in i NikITa (ett av flera verksamhetssystem på länsstyrelserna). Man har också arbetat med nationella mallar för olika ärenden och för Platina som är länsstyrelsernas ärendehanteringssystem. I några fall har Miljösamverkan även arbetat med att utveckla e-tjänster. När man inom samverkan beskrivit behoven och kraven har sedan förvaltningsobjekten tagit hand om dessa och implementerat i systemen.

Miljösamverkan Sveriges primära målgrupp är länsstyrelserna men även kommunerna kan ha användning av framtagna handläggargstöd inom i första hand miljöskyddet. Kommunerna är speciellt intresserade av stöd inom områden som t ex BAT (sk BAT-slutsatser utifrån IED-direktivets krav). Miljösamverkan Sverige har ibland även med kommunerna i tillsynskampanjer. Ett aktuellt sådant område är avlopp. I en tillsynskampanj kan man göra en mängd olika saker men viktigt är att klargöra begrepp, ta fram checklistor och andra vägledande dokument. I ett nyligen startat projekt inom Miljösamverkan Sverige, Smartare tillsynsprojekt, är målet att arbeta fram en gemensam metodik för hur en tillsynskampanj kan genomföras. Detta görs i samarbete med ett antal centrala myndigheter med en vägledande roll enligt miljöbalken.

Miljösamverkan Sverige har även tagit fram en rapport, Smartare vägledning, om hur vägledningsarbetet kan fungera just smartare. I denna diskuteras digitaliseringen som ett medel för vägledningarna att komma närmare de som vägleds.

Att få in checklistor och liknande i kommunernas system gör man av två skäl inte idag även om behovet finns. Dels är samverkan skraddarsydd för att arbeta med länsstyrelserna. På regional nivå kommer arbetet med kommunerna in tydligare men då är det inte nationellt samordnat på samma sätt. Detta ansvarar respektive länsstyrelse för. Ett annat skäl är att det är ~~för~~ svårt att nå de kommunala verksamhetssystemen med förändringar och utveckling. Det finns användarföreningar som det går att diskutera med för att få in förändringar i systemen men det kräver lång framförhållning. Idag arbetar man i Miljösamverkan med en kampanj om avlopp där det verkligen skulle underlätta för den kommunala tillsynen om stödet för kampanjen fanns i verksamhetssystemet. I detta fall skulle dock kampanjen vara över innan stödet skulle finnas på plats i systemen. Ska man lösa detta behövs någon slags kanal mot användarföreningar och de kommunala leverantörerna som gör att saker kan implementeras snabbare och lättare.

I t ex avloppskampanjen är 60 % av anläggningarna kommunala, så inkluderas inte kommunerna i kampanjen blir den meningslös. I det arbetet har man idag 14 länsstyrelser och 100 kommuner som deltar. Kampanjer har ofta en projektgrupp som kan svara på frågor. Det finns ett nationellt tänk kring hela kampanjen men gränsen mot kommunerna belastar. Det material som tas fram borde läggas in i de kommunala systemen men det har man varit tvungen att släppa. Aktörerna i systemet kommer med olika pusselbitar som är viktiga:

- Naturvårdsverket – rapportering och styrning
- Länsstyrelserna – duktiga verksamhetsexperter
- Kommuner – operativ tillsyn

Dessa olika pusselbitar behöver sys ihop med verksamhet och teknik. Tar man exempelvis verksamhetsutövare som omfattas av krav från flera olika regelverk. ska rapporteringen ske enligt flera olika system och det är svårt att få det att hänga ihop. Andra frågor är vad som finns i miljörapporterna, hur kan verksamhetsutövaren uppdatera sina egenkontrollprogram. Det finns många kopplingar kring EU-direktiven och att rapportera rätt blir viktigt.

En viktig del i kampanjerna är alltså att även fånga behov utifrån rapporteringen. Tillsynen är ju ett av de områden där systemet kan se till att det som rapporteras in av verksamhetsutövare stämmer med verkligheten. Att rapporteringen bli korrekt börjar ju där ute i verkligheten. Dataflöden som börjar med fel data kommer att vara fel hur bra de än hanteras på vägen efter. Detta är viktigt eftersom effektivare rapportering frigör tid för tillsynen.

Det behövs mer av nationell systematik, idag slåss man med rapportering i många nationella system i kommuner och länsstyrelser vilket gör att handläggarna får lägga mycket tid på att lösa rapporteringsproblematiken. Det är centralt att rapporteringen styrs rätt genom vägledning – man måste få in rätt siffror från verksamhetsutövaren. Har inte verksamhetsutövaren förstått vad d som efterfrågas och varför brister hela kedjan. Därför blir tillsynsrollen viktig även ur detta perspektiv.

När det gäller samverkan i stort är en sak som många brottas med mandat och legitimitet. Livsmedelsverket är en myndighet som arbetar med bl a länsstyrelser och kommuner på ett bra sätt. För att finansiera samverkan inom länsstyrelserna skär man av medel innan de hamnar på de enskilda länsstyrelserna som en slags basfinansiering för gemensam utveckling. Alla behöver solidariskt avstå medel för att lösa det som alla är beroende av. Länsstyrelserna samverkar t ex kring tekniska lösningar. Det vore bra

om denna typ av gemensam teknisk utveckling vore än mer fokuserad på gemensam verksamhetsutveckling och verksamhetsledning genom systemen.

#### **4.11. Svenskt Näringsliv**

Smart miljöinformation är ett väldigt brett samarbete vilket gör det svårt att förstå sig på. Det som lyfts från näringslivet och som Svenskt näringsliv även kommunicerat genom bl a Järnkontoret i SOU-arbete är att det är oerhört viktigt att olika system kan kommunicera med varandra, att uppgifter som ska lämnas i rapporteringen är standardiserade så att företagen kan arbeta med effektiva arbetssätt för att ta fram dessa krav på uppgifter inom sina egna processer och system.

En annan fråga är att en uppgift en gång ska gälla, vilket EU faktiskt också ställer krav på längre fram. Tillgången till informationen som rapporterats in är ett annat område. I miljöövervakningen rapporterar företagen in mängder med uppgifter som det sedan är svårt att få tillgång till. Centralt är att de data som rapporteras in faktiskt används och att det inte sker någon dubbelrapportering av uppgifter.

Företagen lyfter att det skulle vara bra med ett ställe att rapportera och att det sedan är synkroniserat så att uppgifter återanvänds och kan hanteras av myndigheterna utifrån olika krav utan att det belastar företagen.

Det är även viktigt att företagen kan plocka ut information och kan filtrera och söka. Även företagen är beroende av bakgrundsdata när man ska ta fram tillstånd och alla dessa rapporterade data blir en del i ansökningsprocesser. Därför är det viktigt med återföringen av data. Svenskt Näringsliv som central organisation kan mest bidra med övergripande policyfrågor. När myndigheterna utvecklar processer, tillsyn, rapportering och annat är det viktigt att kontakter sker med branschorganisationerna så att t ex rapporteringar och tillståndunderlag kan hanteras så enkelt som möjligt. Administrativa kostnader gör svenska företag mer sårbara och tränger ut annat mer operativt miljöarbete som faktiskt är det som ger effekt på miljön. I det fortsatta arbetet är t ex Järnkontoret och Skogsindustrierna viktiga att få med i arbetet. En fråga som där brukar lyftas är hur samordnade myndigheterna faktiskt är.