



Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata

Slutrapport för regeringsuppdragen Fi2018/02149/DF, Fi2018/03036/DF och I2019/01060/DF



DIGG Dnr: 2018-31

Sammanfattning

Bolagsverket, Lantmäteriet och Skatteverket fick under våren 2018 i uppdrag att – tillsammans med DIGG – Myndigheten för digital förvaltning som samordnande myndighet - analysera och ta fram förslag på gemensamma riktlinjer för grunddata.

Inom ramen för uppdraget används grunddata för att beskriva *uppgifter, inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället*. Eftersom uppdraget syftar till att på ett säkert och effektivt sätt tillgodose behovet av digital åtkomst till data omfattas samtliga uppgifter som är värdefulla i samhället, oberoende av om de är utpekade i särskilda register eller inte.

Som en del i uppdraget genomfördes en behovsanalys med syfte att identifiera behov av och nytta med grunddata. Några av de nyttor som identifierades var att aktörer ges tillgång till standardiserade grunddata med känd åtkomlighet, kvalitet och aktualitet, tillgång till grunddata skapar en potential för effektivisering samt bättre kontroll och styrning och att digitaliseringen av de offentliga processerna underlättas och påskyndas. Erfarenheter från andra länder visar på att det finns stora positiva samhällsekonomiska effekter kopplat till ett tillgängliggörande och avgiftsfritt användande av grunddata. Nyttorna realiserar främst i form av besparingar när det kommer till minskning av administrativ börda, minskade kostnader och tidsvinster.

Myndigheterna har enats om tre egenskaper för standardiserade grunddata (i) Grunddata identifierar eller beskriver kärnobjekten i samhällsprocesser, till exempel person, företag och fastighetsinformation och geografisk information (även kallat geodata) (ii) Grunddata används i samhällsprocesser av flera aktörer (iii) Grunddata har ett tydligt beskrivet skyddsvärde.

Myndigheterna föreslår också ett antal gemensamma principer och riktlinjer för standardiserat grunddata. Exempel på principer är (i) Grunddata ska hämtas från källan, (ii) Grunddata ska leva upp till fastställda krav gällande informationens tillgänglighet, interoperabilitet, kvalitet, informationssäkerhet och aktualitet, (iii) Grunddata ska vara nationellt avgiftsfria inom offentlig förvaltning. Exempel på riktlinjer är (i) Tillgängliggörande av grunddata ska styras av användarbehov, (ii) Tillgängliggörande sker i en formell process, (iii) Grunddataarbetet ska harmoniseras mot EU:s grunddataarbete. Myndigheterna ser också ett behov av en tydligare styrning och andra förutsättningskapande åtgärder för att kunna erbjuda grunddata som öppna data.

För att tydliggöra ansvaret för och öka standardiseringen av grunddata föreslås att ett nationellt ramverk för grunddata etableras, dessutom föreslås att grunddatadomäner etableras för, i ett första steg, företag, person och fastighetsinformation och geografisk information.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Uppdraget	1
1.2	Bakgrund	1
1.3	Avgränsning	2
1.4	Disposition	3
1.5	Begrepp	3
2	Uppdragets genomförande	6
2.1	Organisering	6
2.2	Samverkan	7
2.3	Kommunikationsaktiviteter	8
3	Vad är grunddata?	9
4	Behov och nytta av grunddata	11
4.1	Rättsliga behov avseende grunddata.....	11
4.2	Behovsanalys	13
4.2.1	<i>Gemensamma identifierade behov</i>	13
4.2.2	<i>Bolagsverket</i>	14
4.2.3	<i>Lantmäteriet</i>	15
4.2.4	<i>Skatteverket</i>	17
4.2.5	<i>SKL</i>	18
4.3	Nytta av grunddata.....	19
4.4	Samhällsekonomiska effekter	20
5	Egenskaper för grunddata	23
5.1	Identifierade egenskaper från de aktörer som tar emot grunddata	23
5.2	Rättsliga egenskaper för grunddata	23
5.3	Förslag på egenskaper	25
5.3.1	<i>Grunddata identifierar eller beskriver kärnobjekten i samhällsprocesser, till exempel person, företag och fastighetsinformation och geografisk information</i>	25
5.3.2	<i>Grunddata används i samhällsprocesser av flera aktörer</i>	25
5.3.3	<i>Grunddata har ett tydligt beskrivet skyddsvärde</i>	25
5.4	Ytterligare uppgifter som grunddata.....	26
6	Principer och riktlinjer för grunddata	28
6.1	Principer.....	28
6.1.1	<i>Grunddata ska hämtas från källan</i>	28
6.1.2	<i>Grunddata ska vara informationsklassad</i>	29
6.1.3	<i>Grunddata ska leva upp till fastställda krav</i>	30

6.1.4	<i>Grunddata ska vara nationellt avgiftsfria inom offentlig förvaltning</i>	31
6.1.5	<i>Grunddata ska kunna utbytas med andra EU länder</i> 31	
6.2	Riktlinjer.....	31
6.2.1	<i>Tillgängliggörande av grunddata ska styras av användarbehov</i>	31
6.2.2	<i>Samarbete mellan aktörer</i>	32
6.2.3	<i>Innan grunddata tillgängliggörs ska det godkännas inom grunddatadomänen</i>	32
6.2.4	<i>Tillgängliggörande sker i en formell process</i>	32
6.2.5	<i>Identifierade grunddata ska modelleras i en gemensam nationell informationsmodell för grunddata</i> ...	33
6.2.6	<i>Grunddataarbetet ska harmoniseras mot EU:s grunddataarbete</i>	35
6.3	Bedömning av om riktlinjerna är utformade inom ramen för gällande rätt.....	35
7	Grunddata som öppna data	38
7.1	Myndigheternas utgångspunkter för öppna data.....	38
7.2	Rättsliga förutsättningar för att tillgängliggöra grunddata som öppna data	39
7.3	Vilka åtgärder krävs för att skapa förutsättningar för grunddata som öppna data?	45
8	Förslag till åtgärder	47
8.1	Målbild för grunddata	47
8.2	Ett nationellt ramverk för grunddata etableras.....	48
8.2.1	<i>Om det nationella ansvaret</i>	50
8.2.2	<i>Om domänansvar</i>	50
8.2.3	<i>Införandet av det nationella ramverket bör utvärderas</i>	51
8.3	Förslag till fortsatta uppdrag	52
	Bilaga 1 Uppdraget	54
	Bilaga 2 Deltagare i uppdraget	63

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Bolagsverket, Lantmäteriet och Skatteverket fick under våren 2018 i uppdrag att – tillsammans med DIGG – Myndigheten för digital förvaltning som samordnande myndighet - analysera och ta fram förslag på gemensamma riktlinjer för grunddata.

Riktlinjerna skulle

- omfatta kvalitet, aktualitet, tillgänglighet och användbarhet
- avse rutiner, modeller, begrepp och behov av samordning
- avse hur krav som ställs med anledning av regelverk för sekretess, integritetsskydd och informationssäkerhet kan upprätthållas
- vara förenliga med gällande rätt
- följa eller överensstämna med andra europeiska eller internationella standarder

I uppdraget ingick att myndigheterna skulle analysera konsekvenser, föreslå nödvändiga åtgärder och beskriva eventuella hinder, samt lämna förslag till åtgärder för att tydliggöra ansvaret och öka standardiseringen av grunddata. I uppdraget ingick även att beakta de krav som ställs för att värna Sveriges säkerhet, behovet av ett systematiskt informationssäkerhetsarbete och skyddet av den personliga integriteten.

1.2 Bakgrund

Behov av ett samlat grepp och en tydligare styrning inom området grunddata och digital infrastruktur har lyfts fram i ett flertal betänkanden och rapporter.¹ Några av de slutsatser som lyfts fram är att Sverige saknar en samlad styrning, samverkan och standardisering av det grunddata som nyttjas, eller potentiellt sett skulle kunna nyttjas på bred front. Sverige saknar också flera av de förvaltningsgemensamma komponenter och lösningar som finns i andra jämförbara länder. Bristen på en nationell infrastruktur har lett till många myndighets specifika lösningar vilket har resulterat i en ineffektiv ordning för den

¹ Grunddatabasutredningen, *Grunddata – i samhällets tjänst (SOU 1997:146)*, Stockholm, 1997, <http://www.regeringen.se/contentassets/f85011637b9741e4acfc6edc6ffa15cf/grunddata---i-samhallets-tjanst>, läst 2019-03-20

Uppgiftslämnarutredningen, *Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen (SOU 2013:80)*, Stockholm, 2013, <https://www.regeringen.se/49bbab/contentassets/8e736ced3ee64a49a81ca5160cabcc51/ett-minskat-och-forenklat-uppgiftslamnande-for-foretagen-sou-201380>, läst 2019-03-20

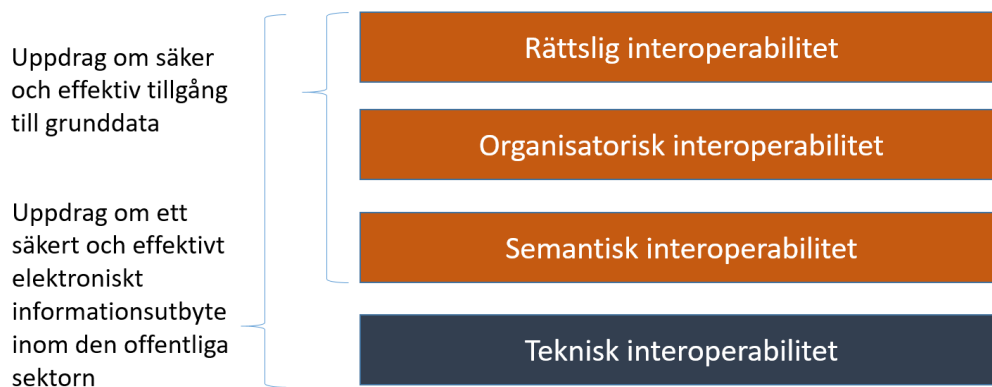
Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster, *digitalförvaltning.nu (SOU 2017:23)*, Stockholm, 2017, <https://www.regeringen.se/4948a6/contentassets/b1285825f50548eb83e23667b5130bc2/digitalforvaltning.nu-sou-201723>, läst 2019-03-20

offentliga sektorn som helhet. Behovet av en stärkt samordning på nationell nivå är därför stort. Ordning och reda på den offentliga sektorns samlade grunddata behövs också för att stärka informationssäkerheten och säkerställa skyddet för den personliga integriteten.

Grunddata är av mycket stor betydelse i ett alltmer digitaliserat samhälle och en viktig grund för datadriven offentlig verksamhet. En effektiv användning av standardiserade grunddata i offentlig sektor är en förutsättning för att nå de högt ställda mål som formuleras i bland annat det europeiska interoperabilitetsramverket (European interoperability framework – EIF²) och i Tallinndeklarationen om att bara behöva lämna in en uppgift en gång (The once-only principle).

1.3 Avgränsning

I det europeiska interoperabilitetsramverket beskrivs fyra nivåer som ska adresseras för att uppnå heltäckande interoperabilitet; rättslig, organisatorisk, semantisk och teknisk. I detta uppdrag har vi avgränsat oss till de översta tre (rättslig, organisatorisk och semantisk). Den tekniska nivån, att ge förslag kring själva tillgängliggörandet av grunddata i form av tekniska tjänster eller liknande, hanteras i *Uppdrag om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn* (Fi2018/02150/DF) och *Ändring av uppdrag om säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn* (Fi2018/03037/DF).



Figur 1. EIF:s fyra interoperabilitetsnivåer och vad som hanteras i vilket uppdrag.

² Europeiska kommissionen, *New European Interoperability Framework*, Bryssel, 2017
https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa2/files/eif_brochure_final.pdf, läst 2019-03-20

1.4 Disposition

I kapitel 2 framgår hur uppdraget genomförts. I kapitel 3 berättas om hur grunddata definierats och används i denna rapport. Kapitel 4 redogör för behov och nytta av grunddata. I kapitel 5 redovisas förslag på egenskaper för grunddata. I kapitel 6 finns föreslagna principer och riktlinjer. Kapitel 7 ägnas åt öppna data. Slutligen framgår förslag till åtgärder i kapitel 8. Konsekvenser av föreslagna egenskaper, principer, riktlinjer och åtgärder diskuteras löpande genom rapporten.

1.5 Begrepp

En central aspekt av digitaliserad samverkan är att etablera en gemensam begreppsapparat. Gemensam förståelse av begrepp behövs givetvis i varje specifikt fall men också i arbetet med att åstadkomma en effektiv gemensam övergripande samverkan. Genom att återanvända redan överenskomna begrepp så förstärker vi ett etablerat språkbruk för samverkan mellan olika aktörer. Begreppen nedan är de begrepp vi använder i denna rapport.

Viktiga begrepp	Beskrivning	Källa
Aktör	människa eller organisation som agerar i samverkan	Vägledning för digital samverkan (eSamverka)
Begreppsmodell	grafisk representation av relationen mellan begreppen i ett sammanhängande begreppssystem	Vägledning för digital samverkan (eSamverka)
Data	representation av fakta, idéer eller liknande i en form lämpad för överföring, tolkning eller bearbetning av människor eller av automatiska hjälpmedel	Rikstermbanken
Domänansvarig, grunddatadomän	nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan och tillhandahållande av grunddata inom grunddatadomän	Jmf Delrapport Detaljplaner (Lantmäteriet)
Grunddatadomän	ansvarsområde grunddata, till exempel Person, Företag, Fastighetsinformation och Geografisk information	

Källa	tjänst från vilken aktör kan hämta uppgifter.	Jmf Bolagsverket (begreppsmodell för sammansatt bastjänst)
Information	innebörd hos data	Rikstermbanken
Informationsmodell	grafisk representation av informationsobjekt	Vägledning för digital samverkan (eSamverka)
Informationsobjekt	bärare av information i en informationsmodell	IRM
Informationsutbytesmodell	modell som beskriver innehållet i informationsutbyte mellan två eller flera parter	Vägledning för digital samverkan (eSamverka)
Informationsägare	aktör som har ansvaret för den information som skapas och hanteras inom den egna verksamheten	Vägledning för digital samverkan (eSamverka)
Interoperabilitet	förmåga eller möjlighet hos system, organisationer eller verksamhetsprocesser att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra genom att gemensamma regler följs	Vägledning för digital samverkan (eSamverka)
Konsument	aktör som mottar eller använder tjänst eller information	Vägledning för digital samverkan (eSamverka)
Kund	person eller organisation som har behov av en tjänst eller information	Vägledning för digital samverkan (eSamverka)
Metadata	data om data, till exempel datum för beslut	Vägledning för digital samverkan (eSamverka)
Producent	aktör som tillhandahåller tjänst eller information	Vägledning för digital samverkan (eSamverka)
Samverkan	olika aktörer som samverkar mot fastställda effektmål och värden för kund	Vägledning för digital samverkan (eSamverka)
Tjänst	paketerad service eller lösning som erbjuds för att tillgodose ett behov	Vägledning för digital samverkan (eSamverka)
Öppna data	Med öppna data menas all information som uppfyller kraven för så kallad öppen kunskap, det vill säga	Digitaliseringsrättsutredningen

	information som tillhandahålls fritt utan krav på avgifter och med få eller inga tekniska eller rättsliga begränsningar för hur den får användas.	
--	--	--

2 Uppdragets genomförande

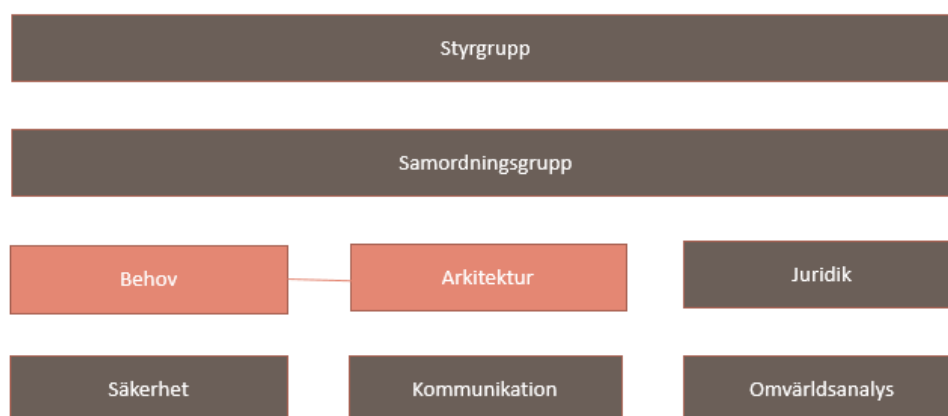
2.1 Organisering

Uppdraget har genomförts i projektform i nära samarbete med *Uppdrag om ett säkert och effektivt informationsutbyte inom den offentliga sektorn* (Fi2018/02150/DF) och *Ändring av uppdrag om säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn* (Fi2018/03037/DF), med delade resurser och arbetsgrupper. De två uppdragen har haft en gemensam styrgrupp, en gemensam samordningsgrupp, en gemensam juridikgrupp och en gemensam säkerhetsgrupp med representanter från Bolagsverket, DIGG, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet och Skatteverket. Sveriges kommuner och landsting har haft adjungerade medlemmar i grupperna. I detta uppdrag har det också funnits en behovsgrupp och en arkitekturgrupp med deltagare från Bolagsverket, Lantmäteriet och Skatteverket samt Sveriges kommuner och landsting. Medarbetare från Sveriges geologiska undersökning och Naturvårdsverket har också deltagit för Lantmäteriets räkning.

Deltagare i arbetet framgår av bilaga 2.

Dessa myndigheter har också samarbetat med de statliga myndigheter, kommuner, regioner och privata aktörer som de tillhandahåller grunddata till. Resultatet av detta samarbete syns i behovsanalysen och förslagen.

Uppdraget har genomförts av en organisation med följande indelning.



Figur 2. Uppdragets organisation. De mörkare rutorna i bilden representerar arbetsgrupper som jobbat med båda uppdragen: grunddata och informationsutbyte.

Styrgruppen:	Strategisk ledning med generaldirektören för DIGG, och ledare från deltagande myndigheter i båda uppdragen.
Samordningsgrupp:	Operativ ledning med projektledare från DIGG och ledare från deltagande myndigheter i båda uppdragen
Behov:	Behovsanalysen är utförd av nyckelpersoner från deltagande myndigheter i grunddatauppdraget
Arkitektur:	Informationsmodellering och lösningsförslag utfördes av arkitekter från deltagande myndigheter i grunddatauppdraget
Juridik:	Experter inom juridik från de deltagande myndigheterna i båda uppdragen.
Säkerhet:	Experter inom säkerhet från deltagande myndigheterna i båda uppdragen.
Kommunikation:	Kommunikatör från DIGG
Omvärldsanalysen:	Omvärldsanalysen från uppdraget om informationsutbyte bidrog även med input till grunddatauppdraget.

2.2 Samverkan

De aktörer som uppdrogs att samverka med (kallas samverkansaktörer), förutom E-hälsomyndigheten och Försäkringskassan som till stor del ingått i uppdraget, är Datainspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Försvarsmakten, Riksarkivet, Statistiska centralbyrån (SCB), Säkerhetspolisen (SÄPO), Tillväxtverket, Transportstyrelsen, eSamverkansprogrammet (eSam) och Svenska institutet för standardisering (SIS). Samverkan initierades genom att en kontakt togs med varje aktör för att få en kontaktperson. Kontaktpersonen har under uppdragets gång fått information och även inbjudits att komma med input. I vissa fall har fysiska möten hållits med några av samverkansaktörerna för att fördjupa frågor. Möten har hållits med MSB, Riksarkivet, SCB och SÄPO. Uppdraget har också kommunicerats i eSams forum och i olika kanaler. Alla samverkansaktörer har också bjudits in via sin kontaktperson till ett

samverkansmöte för att ta del av förslag och diskutera arbetet framåt. Cirka 25 personer deltog.

Förutom ovanstående samverkansaktörer finns många ytterligare intressenter inom och utom offentlig förvaltning. Kontakten med dessa har hanterats utifrån frågor som inkommit och i allmän kommunikation.

2.3 Kommunikationsaktiviteter

I ett uppdrag med så många intressenter som detta är en viktig pusselbit för att lyckas att alla har samma bild av uppdragen och dess status. Av den anledningen har uppdraget arbetat med en gemensam övergripande kommunikation under projektiden.

Syftet med kommunikationen har varit att

- skapa kännedom om att myndigheterna genomför två regeringsuppdrag och löpande informera om status på en övergripande nivå till deltagande myndigheter, via samordningsgruppen
- få feedback från de deltagande myndigheterna och samverkansaktörerna
- förankra resultat, förslag och slutsatser hos de deltagande myndigheterna och samverkansaktörerna
- öka förståelsen för vad regeringsuppdragen och dess resultat kan få för effekter för offentlig sektor, företag och medborgare i en förlängning, något som är viktigt för alla intressenter.

Myndigheterna har tagit fram gemensamt material, som exempelvis Frågor och Svar, bildspel, illustrationer, huvudbudskap, statusrapporter och filmer, för att stötta i kommunikationen.

3 Vad är grunddata?

Grunddata används inom ramen för detta uppdrag för att beskriva *uppgifter, inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället*. Eftersom uppdraget syftar till att på ett säkert och effektivt sätt tillgodose behovet av digital åtkomst till data omfattas samtliga uppgifter som är värdefulla i samhället, oberoende av om de är utpekade i särskilda register eller inte. I denna rapport beskrivs dessa uppgifter som standardiserade grunddata.

Regeringens bedömning, som den är formulerad i uppdragsbeskrivningen, är att ”uppgifter i folkbokföringsregistret, bolagsregistret, fordonsregistret, fastighetsregistret samt viss geografisk information” är grunddata. Som utgångspunkt för uppdraget ska regeringens bedömning användas, att grunddata ”bör ges en definition som omfattar offentlig information av vikt för samhällets effektivitet och med bred användning”.³

Det finns inte någon legaldefinition av grunddata. Gällande rätt innehåller istället handlingsregler främst i registerförfattningar som syftar till att göra viss information tillgänglig via statliga register eller informationsinfrastrukturer. Sådana författningar finns för bland annat för Bolagsverkets, Lantmäteriet och Skatteverkets information. Enligt Informationshanteringsutredningen finns det ett 70-tal så kallade renodlade registerförfattningar som kan ha ett liknande syfte.⁴ Dessa författningar pekar som huvudregel ut vilka datamängder som avses. Utifrån en sådan lagstiftningsteknik finns det inget behov av en legaldefinition av grunddata eftersom myndigheterna är förhindrade att själva bestämma vilka datamängder som ska omfattas av handlingsreglerna.

Begreppet grunddata används dock också för att uttrycka ett allmänt behov av åtkomst till information. Ur ett sådant perspektiv kan grunddata vara omfattande och sträcka sig utöver vad som redan är reglerat i gällande rätt. Det innebär att data som efterfrågas mer frekvent än annat måste uppnå en viss nivå av standardisering för att kunna tillgängliggöras digitalt.

³ Regeringen, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136)* s. 61 och 62, Stockholm, 1998, <https://www.regeringen.se/49bb26/contentassets/b44d6fb956cb481cbfb1ae29dc9dbec7/statlig-forvaltning-i-medborgarnas-tjanst>, läst 2019-03-21

⁴ Informationshanteringsutredningen, *Myndighetsdatalag (SOU 2015:39)* s. 98, Stockholm, 2015, <https://www.regeringen.se/49c859/contentassets/f07ea73b5c11475ebb7fe4468703baa7/myndighetsdatalag-sou-201539>, läst 2019-03-12

Inom ramen för detta uppdrag har följande definition av grunddata tagits fram som utgångspunkt för att få en gemensam uppfattning om vilka uppgifter som avses:

Uppgifter, inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället.⁵

Definitionen utgår från uppdragsbeskrivningens uppmaning att grunddata ”bör ges en definition som omfattar offentlig information av vikt för samhällets effektivitet och med bred användning”. Eftersom myndigheterna bedömer att uppdraget syftar till att på ett säkert och effektivt sätt tillgodose behovet av digital åtkomst till data omfattas uppgifter oberoende av om de är utpekade i särskilda register eller inte. Framöver i denna rapport avser Grunddata denna definition samt att dessa uppgifter följer det regelverk som föreslås i denna rapport. Därmed kommer begreppet Grunddata snarare att syfta till att uppgifterna beretts för digital nationell hantering än att vara en definition av en given informationsmängd.

⁵ Det första ordet uppgifter (enligt SAOL stycke information) kan avse både ett enskilt attribut i ett register eller en grundkarta eller en utredning. Inom offentlig förvaltning tar avstamp i att grunddatat uppstår någonstans i det offentliga; en avgränsning från sådant som har ursprung hos privata aktörer. Det kopplar också till uppdragets uppmaning om offentlig information. Som flera aktörer har behov av betyder att det inte är grunddata om endast en aktör har behovet, det finns inte anledning att standardisera och gemensamt förvalta sådant som endast en aktör är intresserad av. Som är viktiga i samhället avser att ytterligare hjälpa till att avgöra behov hos aktörer; är behovet viktigt för samhället eller bara för enskilda?

4 Behov och nytta av grunddata

Myndigheterna har analyserat och identifierat följande behov och nytta med grunddata

- aktörer ges tillgång till standardiserade grunddata med känd åtkomlighet, kvalitet och aktualitet
- aktörer får säkrad tillgång till enhetliga grunddata
- tillgång till grunddata skapar en potential för effektivisering och kostnadsbesparing samt bättre kontroll och styrning
- digitaliseringen av de offentliga processerna underlättas och påskyndas
- bättre underlag för samverkan
- förvaltning och tillhandahållande av grunddata effektiviseras nationellt
- innovation och tillväxt stimuleras

4.1 Rättsliga behov avseende grunddata

Begreppet grunddata introducerades 1997 av Grunddatabasutredningen⁶ och syftade då till att lösa en problembild kring hanteringen av informationen. Bakgrunden till utredningen var en nytta med samhällets informationsförsörjning som uttrycktes som ”effektivare uppgiftslämnande, effektiv, rationell, säker och öppen informationsförsörjning”⁷. Grunddata sågs också ha betydelse i informationssamhället för demokratin, sysselsättningen och välfärden i Sverige.

En tydlig beskrivning av problembilden som förknippades med grunddata beskrevs år 2000 av E-infogruppen som hade till uppdrag att inventera och analysera det allmännas ansvar för spridning av offentlig basinformation i elektronisk form.⁸ Följande problem identifierades för vad som då ansågs utgöra grunddata inbegripet de ovan nämnda registren.⁹ Nedan har problemen omformulerats som behov.

- **Det offentliga åtagandet** - behov av att tydliggöra hur det offentliga åtagandet för informationsförsörjning ska avgränsas och utföras.

⁶ Grunddatabasutredningen, *Grunddata – i samhällets tjänst (SOU 1997:146)*, Stockholm, 1997, <http://www.regeringen.se/contentassets/f85011637b9741e4acfc6edc6ffa15cf/grunddata---i-samhallets-tjanst>

⁷ *ibid.*, s 9.

⁸ E-infogruppen, *Samhällets grundläggande information – Inventering, Analys, Förslag (Ds 2000:34)*, Stockholm, 2000, <https://data.riksdagen.se/fil/895E9036-2308-4C01-8E00-67040BA7930F>, läst 2019-03-12

⁹ *ibid.*, s 33 ff.

- **Samverkan och samspel** - behov av tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan aktörer som ingår i en informationsförsörjningsprocess.
- **Tillgänglighet** - behov av bland annat metadata som gör det möjligt att hitta informationen via tjänster.
- **Kvalitet** - behov av att beskriva och förbättra informationskvaliteten.
- **Standardisering** - behov av en enhetlig begreppsapparat och standardiserad teknik över registerområdena.
- **Registrering vid källan** - behov av att undvika dubbelhantering av informationen.
- **Finansiering** - behov av satsningar på infrastrukturen och digitaliseringen av samhällets information.
- **Rättsliga frågor** - behov av tydligt rättsligt stöd vid hantering av grunddata med avseende på handlingsoffentlighet och sekretess, integritet, upphovsrätt och bevarande och gallring.
- **Säkerhet och sårbarhet** - behov av gemensam informationsklassningsmodell för att beskriva skyddsvärdet av grunddata samt en gemensam riskanalysprocess för att beskriva risker på ett enhetligt sätt.
- **Bevarande och gallring** - behov av klara regler och fasta rutiner i hanteringen.
- **Brist på digitala data** - behov av att samla data i digital form, digitalisera analoga handlingar eller behov av att strukturera digitala handlingar i databaser.
- **Kompetensfrågor** - behov av ökad kompetens om informationsteknik.
- **Forskning och utveckling** - behov av att tillgodose detta ändamål med samhällets informationsförsörjning.

Förra året presenterade Digitaliseringsrättsutredningen en kartläggning av rättsliga hinder som i onödan försvårar digitalisering och digital samverkan inom den offentliga förvaltningen. Området ”grunddata och informationsförsörjning” ingår i kartläggningen som ett rättsligt område som i onödan försvårar digitaliseringen.¹⁰ Utredningen konstaterar i sitt betänkande att Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och Transportstyrelsen är registeransvariga myndigheter för så kallade grunddata.¹¹ Utredningen beskriver att i ett grunddataregister lagras uppgifter som på ett eller annat sätt inhämtas från en rad olika aktörer till den registeransvariga myndigheten. Den

¹⁰ Digitaliseringsrättsutredningen, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)* s. 80 ff., Stockholm, 2018, <https://www.regeringen.se/495f60/contentassets/e9a0044c745c4c9ca84fef309feafd76/juridik-som-stod-for-forvaltningens-digitalisering-sou-201825.pdf>, läst 2019-03-12

¹¹ *ibid.*, s. 80 ff.

inrapporterande aktörens skyldighet att överföra uppgifter till den registeransvariga myndigheten är i regel författningsstyrd.

Kartläggningen i Digitaliseringsrättsutredningen visar att lagstiftningen är fragmenterad, att det inte är tydligt vad registeransvaret faktiskt innebär i fråga om lagring av information, att information kan finnas i olika register men används inte från ”bästa källan”, att insamling till och uppdatering av registren kan kräva omfattande manuellt arbete, att det finns behov av att utöka grunddata till fler informationsmängder (vilket kräver författningsändringar), att författningsreglerade krav på avgifter för grunddata utgör ett hinder som även leder till att det skapas onödiga kopior av register hos privata aktörer.

En jämförelse mellan de olika utredningarna från 1997, 2000 och 2018 ger vid handen att de problem eller behov som identifierats för drygt 20 år sedan, alltjämt kvarstår.

4.2 Behovsanalys

Som en del i uppdraget har en gemensam behovsanalys genomförts. Dessutom har Bolagsverket, Skatteverket, Lantmäteriet och SKL analyserat de behov de ser av grunddata.

4.2.1 Gemensamma identifierade behov

Följande gemensamma behov har identifierats i dialog med myndigheter, kommuner och regioner som tar emot och hanterar olika former av grunddata

- en tydlig välbeskriven modell för grunddata som gör tydlig vilka grunddata som finns och vad det grunddatat representerar
- att standardisera grunddatas innehåll, att säkerställa att samma semantik använts för alla aktörer
- en välfungerande process för att fatta beslut om att tillgängliggöra grunddata
- grunddata bör tillgängliggöras utan kostnad, idag kan kostnader tillkomma vid hämtning direkt från andra offentliga aktörer och via privata näringslivet
- grunddata är beständiga i tiden, tolkas som en sanning och innehåller kvalitet
- digital infrastruktur och ett tydligt ansvar i organisationer där grunddata skapas och underhålls
- tydlighet gällande hur långt ansvaret sträcker sig för grunddata. Till exempel vem har ansvar när grunddata uppstår hos en myndighet, uppgifterna levereras till en annan myndighet som i sin tur levererar till ett företag eller en privatperson?
- myndigheterna måste utgå från en gemensam informationsklassning samt risk- och sårbarhetsanalys därefter får säkerheten anpassas

- att det finns väletablerade rutiner och metoder för underhåll av grunddata. Så nära realtidsuppdateringar som möjligt och hög kvalitet på data, till exempel förändringar i adress.

Det finns behov av klargörande om hur grunddata bör tillgängliggöras som inte beskrivs i detalj här, men som diskuteras mer i kommande rapport om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn. Exempel på behov som handlar mer om informationsutbyte är att

- det ska vara mycket hög tillgänglighet, med bra svarstider
- tillgång till grunddata ges via maskinläsbara gränssnitt
- det finns en väl fungerande förändringshantering för grunddata.

4.2.2 Bolagsverket

De uppgifter som Bolagsverket har i sina register är en värdefull tillgång och en viktig resurs för samhället. De uppgifter som Bolagsverket och andra behöver samla in finns redan ute hos företagen. Potentialen med att tänka nytt och att data kan förmedlas mer automatiserat från företagen är enorm. Den kan skapa mervärden som förenkling, högre kvalitet och snabbare tillgång till information.

Bolagsverket förser idag ett antal aktörer med grunddata om företag via filöverföring och xml-produkter, gratis till statliga myndigheter sedan 2017 och via försäljning till övriga aktörer.

Bolagsverket ingår också i en samverkan med Skatteverket och Statistiska centralbyrån för att försörja myndigheter och kommuner med grundläggande information om företag, information som betraktas som grunddata enligt definitionen och principerna som har tagits fram i den här rapporten.

Bolagsverket tillhandahåller den sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om företag (SSBTGU) som försörjer konsumenter med grunddata från producenterna Bolagsverket, Skatteverket och Statistiska centralbyrån. Det som förmedlas från SSBTGU bygger på konsumenternas behov av grunddata om företag. Beskrivningar och modeller som detaljerar informationen som tillgängliggörs via SSBTGU finns publicerat på Bolagsverkets webbplats.¹²

¹² Bolagsverket, *Grundläggande uppgifter om företag, informationsutbytesmodeller*, Sundsvall, 2017, <http://samverkan.bolagsverket.se/gu/HTMLDocument/98191ac3-ee52-498b-827d-df02b8774a49.html>, läst 2019-03-06

Grunddata används idag mest för att förifylla e-tjänster för att företagare inte ska behöva lämna samma uppgift flera gånger vid återkommande kontakt med myndigheter och kommuner. Som en del av det tillkommer ett behov av att kunna identifiera och begränsa tillgång till data baserat på behörighet.

En del av det som betraktas som grunddata är sekretessbelagt och det finns ett behov av att begränsa tillgång till individer som tack vare sin roll i företaget har rätt att ta del av informationen. Bolagsverket har byggt en tjänst som kontrollerar vem individen är och att de har en roll i företag som tillåter att de får ta del av informationen. Bolagsverket har också tagit fram ett mer omfattande förslag på en nationell behörighetslösning som kan användas för att registrera vem som kan representera en juridisk person.

Bolagsverket sparar viss information om personer idag som skulle kunna avvecklas om samma information skulle kunna hämtas från grunddatakällan vid behov, i detta fall skulle Bolagsverket vara konsument av grunddata. Detta kräver snabba svarstider och att källan och förbindelsen är tillgänglig på en servicenivå som liknar eller är bättre än Bolagsverkets egna system.

För Bolagsverket skulle avgiftsfria grunddata till alla innebära ett stort intäktsbortfall¹³. Detta måste då kompenseras på annat sätt.

4.2.3 Lantmäteriet

Grunddata inom området fastighetsinformation och geografisk information (så kallat geodata) är en viktig förutsättning för att uppnå regeringens mål om ökad och snabbare digitalisering. Den digitala kartan är framtidens informationsbärare och alla ska ha möjlighet att använda och sprida den.

Lantmäteriet har redan idag ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet), med en väl fungerande samverkan genom Geodatarådet där de största aktörerna inom fastighetsinformation och geografisk information området (geodataområdet) ingår. Geodatarådet är ett råd som är tillsatt av regeringen i syfte att ge Lantmäteriet råd och stöd inom geodataområdet. Småskalig geografisk information och fastighetsinformation tillgängliggörs via maskinläsbara gränssnitt i moderna tjänster. Således har dagens behov inom Lantmäteriets område uppfyllts genom nationell insamling och tillgängliggörande av de informationsmängder som bedömts relevanta för Lantmäteriets uppdrag och via en geodataportal kan man se andra myndigheters tjänster. Ett avtal, Geodatasamverkan, möjliggör tillgång till all

¹³ Bolagsverket, *Långsiktig hållbar finansiering Del. Belysa framtida finansiella vägval* AD 2272/2017 #17, Sundsvall, 2018

fastighetsinformation och all geografisk information som anslutits till Geodatasamverkan. Idag är många konsumenter anslutna men få producenter och ingen av dem är en kommun. Sedan 2017 är avgiftsfrågan mellan myndigheter hanterad, dock kvarstår affärsrestriktioner för spridning av information. Dessutom kvarstår komplexiteten i affärsmodeller mellan Lantmäteriet och landets 290 geodataproducerande kommuner, detta måste lösas som en helhet. Lantmäteriet har fortsatt stora förhoppningar på en lösning med öppna data där kostnader täcks av anslag, först då kommer myndigheter men även privat sektor kunna nyttja informationen som öppna data.

Lantmäteriet är utvecklingsmyndighet inom ramen för ett av de fyra ”Digitalt först”-uppdragen – En smartare samhällsbyggnadsprocess. I samhällsbyggnadsprocessen utgör fastighetsinformation och geografisk information grunden. När processen ska bli digital och kunna delas mellan olika aktörer, både privata och offentliga, är det en viktig förutsättning att användningen av informationen inte begränsas av villkor eller avgifter för att digitaliseringens alla fördelar ska kunna utnyttjas fullt ut. Därför är arbetet med att tillgängliggöra samtliga producenters fastighetsinformation och geografisk information centralt för det fortsatta arbetet med att bygga en obruten digital samhällsbyggnadsprocess.

I arbetet med smartare samhällsbyggnadsprocess ser Lantmäteriet behov av att fler informationsmängder blir standardiserade än vad som är situationen idag och att de görs digitalt återanvändbara samt nationellt tillgängliga. Lantmäteriet anser att även sektorsspecifik information kan behöva hanteras som grunddata men ges enklare hantering än centrala register, exempelvis genom så kallat datavärdskap (se beskrivning i Lantmäteriets delrapport digitala detaljplaner¹⁴).

Lantmäteriet har inom ramen för den Nationella geodatastrategin tagit fram en definition av och krav på så kallat basdata¹⁵. Lantmäteriet har också i samverkan med geodatarådets organisationer påbörjat ett arbete med att ta fram ett ramverk för att skapa en gemensam och väl fungerande infrastruktur för fastighetsinformation och geografisk information (geodata) i Sverige¹⁶. Ramverket innehåller bland annat regelverk för informationslagringsmodeller¹⁷, dess syfte är att presentera en teknik- och utbytesneutral

¹⁴ Lantmäteriet, *Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner – delrapport i uppdraget att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess*, Gävle, 2019, https://www.lantmateriet.se/contentassets/cd16f2858fae443380cf12164ddae22d/delrapport_detaljplaner.pdf, läst 2019-03-18

¹⁵ Lantmäteriet, *Nationella basdata från stat och kommun*, Gävle, 2017, <https://www.geodata.se/globalassets/dokumentarkiv/styrning-och-uppfoljning/geodatastrategin/slutrapport-nationella-basdata.pdf>, läst 2019-04-26

¹⁶ Lantmäteriet, *Geodatastrategin*, Gävle, 2019, <https://geodata.se/styrande/nationell-geodatastrategi/>, läst 2019-03-18

¹⁷ Lantmäteriet, *Regelverk för informationslagringsmodeller i UML, version 1.1*, Gävle, 2019, <https://geodata.se/globalassets/om/regelverk-ilm.docx>, läst 2019-03-18

modell som beskriver samhällets nuvarande information samt eventuella kommande behov. Informationslagringsmodellen är därmed navet för den information som tillgängliggörs eller utbyts, och påvisar hur information från olika datakällor skulle kunna kombineras med varandra.

4.2.4 Skatteverket

I uppdraget har fokus ursprungligen lagts på den folkbokförings- och fastighetsinformation som finns på Skatteverket. Under uppdragets gång har vår analys visat att vi har fler uppgifter som är av intresse för andra aktörer och därmed har potential att ingå i det nationella ramverket för grunddata. Exempel på sådana uppgifter är inkomstuppgifter, både fastställda och preliminära, ärendeinformation och information om att det pågår en utredning, transaktionsinformation som är relevant för att genomföra myndighetens grunduppdrag, kontroll och även att ge en fullödlig service i de sakfrågor som ligger inom ramen för Skatteverkets nuvarande uppdrag. Uppdraget förändras över tid och därmed kommer även behovet av information/data att förändras över tid, när det gäller behovsperspektiven ”inifrån och ut” samt ”utifrån och in”.

Efterfrågan på folkbokföringsuppgifterna är stadigt hög, med många intressenter (annan statlig verksamhet, kommun, landsting, privata aktörer och privatpersoner). Statliga myndigheter hämtar uppgifter kostnadsfritt från Navet¹⁸. Kommuner, landsting, privata aktörer samt privatpersoner köper uppgifter av SPAR¹⁹. Gemensamt för Navet och SPAR är att samtliga aktörer som hämtar uppgifter behöver ha ett abonnemang eller en överenskommelse hos/med Skatteverket.

Skatteverket har också behov av att konsumera grunddata inom flera områden, som till exempel fastighetsområdet, där byggnadsinformation, fastighetsinformation, skogliga grunddata, markförhållanden, elcertifikat och användning av byggnader är viktiga uppgifter.

4.2.4.1 Skatteverkets bedömning av behov på samhällsnivå

Skatteverket ser behov av en stegvis ansats mot digital samverkan, där det första steget handlar om att kunna ta del av eller förmedla information om person/ärende, och digitalisering av den information i de processer som finns inom respektive organisations nuvarande ansvarsområden. I nästa steg in i en digitaliserad omvärld kommer behov att finnas av mer samordnade flöden som tar sikte på realtidsinformationsöverföringar för att

¹⁸ Skatteverket

<https://skatteverket.se/foretagochorganisationer/myndigheter/informationsutbytemellanmyndigheter/navethamtauppgifteromfolkbokforing.4.18e1b10334ebe8bc80001754.html?q=navet>

¹⁹ <https://www.statenspersonadressregister.se/>

slutligen landa i ett sömlöst ekosystem där nyttjaren av informationen uppfattar informationen som konsistent och relevant för den situation som denne befinner sig i vid det givna tillfället. I det sista steget uppfattar Skatteverket att behovet av samordnade och i vissa fall gemensamma processer kommer att förekomma, detta ger att nuvarande myndighetsansvar för hela kedjan "ax till limpa" kommer att suddas ut och förmodligen ersättas av nya former av gemensamt intresse och delad bearbetning/hantering av olika typer av information. Det kommer att vara av stor vikt, för att kunna utläsa informationsägarskap och därmed ansvar, att de informationsmodeller som tas fram ligger på samma nivåer – det vill säga utbytesmodeller avseende specifika informationsgrupper kommer att ha stor betydelse eftersom de speglar det faktiska utbytet. Övergripande modeller såsom till exempel person kommer i det sista stadiet att spegla samtlig information och informationsgrupper som är relevanta (tillgängliga) för en individ oavsett vilken källa informationen genereras i.

4.2.5 SKL

Inom kommuner och regioner konsumeras grunddata i en mängd olika verksamhetsprocesser. Flertalet processer som hanterar medborgare kräver säkerställande av individens uppgifter så som namn och adress. Inom vården är denna information i flera fall kritisk för att kunna gå vidare med behandling och tillgänglighetskraven är därmed extremt höga. Idag har vi en situation där kommuner och regioner köper till exempel personuppgifter via marknadstjänster. För att få digitala lösningar att fungera byggs egna noder upp där information mellanlagras. Dessa parallella register driver kostnader i olika former och riskerar sämre kvalitet på informationen jämfört med om personuppgifter skulle vara en grunddatadomän med mer strukturerad tillgång.

Förutom personinformation finns ett stort behov av företagsinformation, i de fallen ofta för att förifylla uppgifter vid olika former av ansökningar men även för att säkerställa till exempel korrekt ägare. Över 100 kommuner är idag anslutna till SSBTGU och undviker därmed att fråga företag om uppgifter som de redan lämnat, eftersom företagsuppgifter förifylls. Att få uppgifter förifyllda gör det smidigare för företagarna och ökar kvaliteten av informationen i tjänsterna. Ökat strukturerat tillgängliggörande av grunddata skulle lägga grunden för fler liknande möjligheter.

Inom somliga områden, till exempel inom stadbyggnadsprocesser, flödar information mellan kommuner och myndigheter. Gällande vissa typer av information är kommuner producenter av data som sammanställs av en annan myndighet. Med många kommuner och regioner som ska ansluta sig är det viktigt att gränssnitt är tydliga och enkla att ansluta sig till. När grunddata lämnas till annan part är det också viktigt att frågor kring informationsägendeskap är utredda och klarlagda.

För kommunen är det av stor vikt att information kan hanteras effektivt med hög kvalitet. Till exempel är det enligt Plan- och bygglagen (PBL) en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten och kommunerna har ett ansvar att tillhandahålla snabba, effektiva och rättssäkra processer. De beslut som fattas får stor betydelse för enskilda människor och påverkar stora ekonomiska värden.

Det är av stor vikt att finansiering löses och att tydlighet skapas för hur grunddata ska insamlas, struktureras, lagras, utbytas och tillgängliggöras. Tydlighet i nämnda områden skulle för kommuner och regioner innebära mer effektiv hantering av information och ökad kvalitet i form av till exempel aktualitet. Fritt strukturerat flöde av grunddata skulle ge stort stöd till kommuner och regioners digitaliseringsarbete och vara möjliggörare för att bygga mer långsiktigt hållbara och övergripande digitaliseringslösningar.

4.3 Nyttan av grunddata

Digitaliseringsrättsutredningen²⁰ beskriver nyttan med grunddata som ekonomiska och samhällsnyttiga värden. Den offentliga förvaltningen har en central roll i att förse samhället i stort med information. Myndigheterna står för en stor del av produktionen av den datamängd som det digitala samhället bygger på. Att tillvarata de ekonomiska och samhällsnyttiga värdena bidrar till ökad tillväxt i samhället. Innovationer som bygger på myndigheters informationsmängder kan också i förlängningen användas av det offentliga och sin tur bidra till en än mer effektiv och rättssäker förvaltning. Öppenhet i den digitala förvaltningen är också centralt för den demokratiska förankringen av förvaltningens verksamhet. Likt öppenhet är säkerheten i definition, hantering och delning av grunddata i sig kritiskt för allmänhetens fortsatta förtroende för digitaliseringsprocessen och de myndigheter inom staten som driver denna.

Det kan dock konstateras att nyttan med grunddata inte kan tillgodogöras fullt ut om den ovanstående problembilden eller behoven fortsätter att försvåra digitaliseringen inom grunddataområdet. Den av myndigheterna beskrivna nyttan och behoven ligger fortsatt i samma linje som beskrivningarna i tidigare utredningar

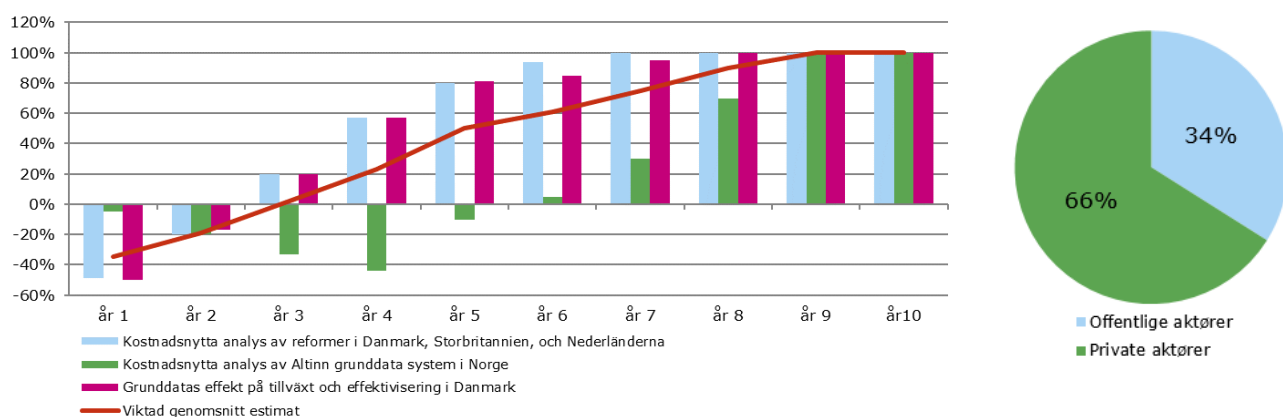
Om vi tydliggör vilka grunddata från offentlig förvaltning som är mest efterfrågade i samhället, klargör styrmedel och förvaltning för dessa rikstäckande uppgifter samt tillgängliggör dem från nationella accesspunkter uppstår bland annat följande nyttoeffekter

²⁰ Digitaliseringsrättsutredningen, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)*, Stockholm, 2018, <https://www.regeringen.se/495f60/contentassets/e9a0044c745c4c9ca84fef309feafd76/juridik-som-stod-for-forvaltningens-digitalisering-sou-201825.pdf>, läst 2019-03-12

- aktörer ges tillgång till standardiserade grunddata med känd åtkomlighet, kvalitet och aktualitet
- aktörer får säkrad tillgång till enhetliga grunddata
- tillgång till grunddata skapar en potential för effektivisering och kostnadsbesparing samt bättre kontroll och styrning
- digitaliseringen av de offentliga processerna underlättas och påskyndas
- bättre underlag för samverkan
- förvaltning och tillhandahållande av grunddata effektiviseras nationellt
- innovation och tillväxt stimuleras.

4.4 Samhällsekonomiska effekter

Beräkningar från flera andra länder som genomfört reformer gällande grunddata visar på att det finns stora positiva samhällsekonomiska effekter kopplat till ett tillgängliggörande och avgiftsfritt användande av grunddata. Nyttorna realiserar främst i form av besparingar när det kommer till minskning av administrativ börda, minskade kostnader, tidsvinster och indirekta effekter såsom högre kvalitet samt säkrad tillgång. Beräkningarna, som redovisas i Figur 3 visar att nyttorna överstiger kostnaderna efter i genomsnitt 3–5 år och att full samhällsekonomisk effekt av en reform uppnås först efter 9-10 år. En relevant insikt är att merparten av den samhällsekonomiska nyttan realiserar i den privata sektorn.



Figur 3. Kostnadsnyttoanalyser²¹ i ett urval av länder avseende nationella grunddata.

Viktigt att framhålla är att beräkningarna inte skiljer på investeringar och kostnader hänförliga till grunddata eller informationsutbyte specifikt och ofta också tar in aspekter såsom öppna data. Svårigheter att särskilja nyttan till specifika kostnader exemplifieras exempelvis i Danmark där kostnaderna för deras lösning för informationsutbyte av grunddata, datafordelaren, ingår inom ramen för deras grunddataprogram.

²¹ Ramböll, *Metaanalys av potentialen med NDI*, Stockholm, 2017

Nyttor går inte alltid att hänföra direkt till val av lösning eller plattform utan snarare till de tjänster som kan skapas igenom att data tillgängliggörs. Nyttorna uppkommer när dessa tjänster kommer i användning.

Kostnaderna för implementationen i de olika länderna varierar något och har varit svår att urskilja, ofta är investeringarna kopplade till ett nationellt program som har en större ansats än bara grunddata och informationsutbyte, oftast med fokus på hela den digitala infrastrukturen inom landet. Det går inte att bortse från att satsningarna i flertalet fall varit kostnadsintensiva initialt, framförallt p.g.a. höga implementeringskostnader. Även från akademien finns studier gjorda på både mikro- och makronivå som visar att framförallt öppna data förväntas ge stor samhällsekonomisk effekt. Forskningen²² visar dock att det är svårt att uppskatta nyttan och att det finns en stor osäkerhet i beräkningarna. Det är också troligt att nyttan varierar mellan olika typer av data, där information som har karaktär av infrastruktur (såsom adresser och geografi) är av större värde för samhället.

Vidare forskning från världsbanken²³ pekar på att prioritering av tillgängliggörande av data bör ske på så kallad "grundläggande referensdata" eller data som kan anses tillhöra nationell informationsinfrastruktur. Typiskt är dessa data i form av kartor, adresser, demografiska data, officiella data kring företag och upphandlingar.

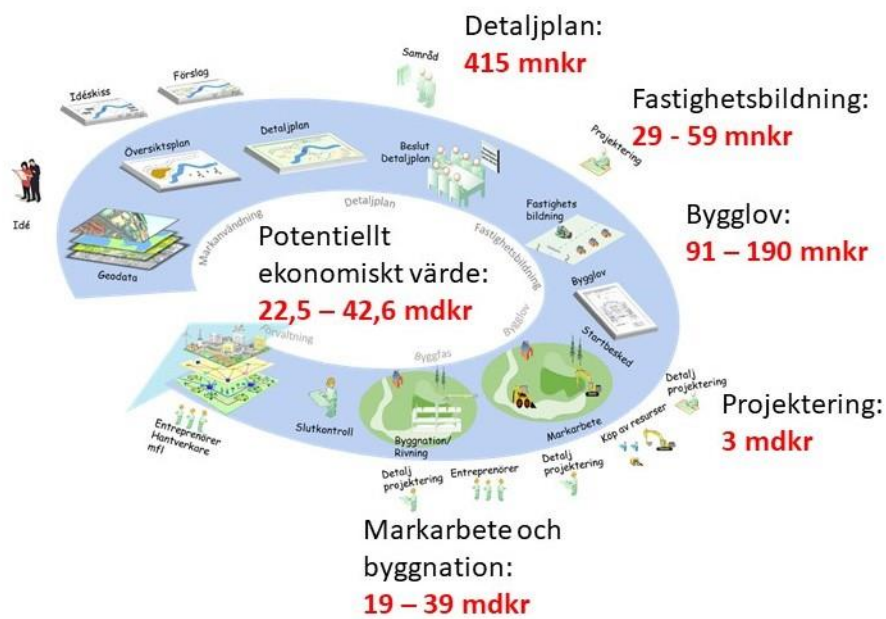
I studien Ekonomisk nytta av geodata i samhällsbyggnadsprocessen²⁴ gjordes en metaanalys av potentiella ekonomiska besparingar genom användningen av fastighetsinformation och geografisk information. Uppskattningarna om besparingarna baserades på internationella studier och på svensk information.

I rapporten dras slutsatsen att de årliga potentiella ekonomiska fördelarna i samhällsbyggnadsprocessen vid användningen av geodata är mellan 22,5 – 42,6 miljarder för det svenska samhället. Nationellt harmoniserade och standardiserade basdata (grunddata) och tillgång till nationell plattform för geodataaccess är förutsättningar för att realisera nyttan.

²² Lars Hultkrantz, *Bidrag till samhällsekonomiska bedömningar*, Handelshögskolan vid Örebro universitet, 2016, https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2db9e/1518435497976/Bilaga_3_Samhallseko_bedomn.pdf, läst 2019-03-12

²³ Andrew Stott, *Open data for economic growth*, Världsbanken, 2014, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Open-Data-for-Economic-Growth.pdf>, läst 2019-03-12

²⁴ Lantmäteriet, *Ekonomisk nytta av geodata i samhällsbyggnadsprocessen i Sverige*, Gävle, 2019.



Figur 4. De potentiella ekonomiska besparingarna av användning av geodata i samhällsbyggnadsprocessen per år.

5 Egenskaper för grunddata

Myndigheterna har identifierat och enats om följande egenskaper för de standardiserade grunddata som ska modelleras inom ramen för förslagen i denna rapport:

- Grunddata identifierar eller beskriver kärnobjekten i samhällsprocesser, till exempel person, företag och fastighetsinformation och geografisk information.
- Grunddata används i samhällsprocesser av flera aktörer.
- Grunddata har ett tydligt beskrivet skyddsvärde.

Myndigheterna har analyserat behovet av att peka ut ytterligare uppgifter som grunddata, men bedömer att behovet primärt handlar om att säkerställa nationellt standardiserad informationsarkitektur för grunddata. Därför lämnas inte något förslag på ytterligare uppgifter.

5.1 Identifierade egenskaper från de aktörer som tar emot grunddata

Under uppdragets gång har intervjuer genomförts för att fånga behoven hos dem som tar emot grunddata. Under dessa intervjuer har även ett antal egenskaper som kännetecknar grunddata identifierats.

- Standardiserad information som efterfrågas på fler myndigheter, gäller både benämning och innehåll.
- Det finns en tydlig efterfrågan för det som betraktas som grunddata, och tillämpning av grunddata bör prioriteras enligt den efterfrågan.
- Grunddata är det som registrerats, grunddata är inte vidareförädlad.
- Viktigt med standardiserade avtal och komponenter som kan återanvändas för utbyte av grunddata.
- Visst grunddata är skyddat och får bara lämnas ut till behöriga.
- Grunddata lever upp till höga krav gällande kvalitet och tillgänglighet.

5.2 Rättsliga egenskaper för grunddata

För att komma fram till de egenskaper som myndigheterna anser ska gälla för standardiserade grunddata behövs en genomgång av de rättsliga egenskaper som lagstiftaren presenterat för grunddata. Hanteringen av befintliga, i uppdraget utpekade, grunddata hos Bolagsverket, Lantmäteriet och Skatteverket regleras genom så kallade registerförfattningar. För att förstå vilka egenskaper som lagstiftaren utgick från när de nu

relevanta registren skapades, behöver den bakomliggande registerlagstiftningen analyseras. En sådan analys har gjorts av Informationshanteringsutredningen²⁵.

Informationshanteringsutredningen konstaterade att det finns tre kategorier av registerförfattningar. Den första kategorin är renodlade registerförfattningar som omfattar så kallade statsmaktsregister. I en sådan registerförfattning åläggs en myndighet att föra registret. Registret har också ett obligatoriskt innehåll. I de fall registren har reglerats i lagform har det i förarbeten refererats till ställningstaganden från riksdag och regering att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll bör regleras i lag i syfte att stärka skyddet för de registrerades integritet. Denna kategori omfattar också författningar som samordnar informationshantering från flera källor i ett informationssystem (istället för ett register) i syfte att göra informationen elektroniskt tillgänglig. Exempel på detta är lagen om geografisk miljöinformation och rättsinformationsförordningen.

Lantmäteriets och Bolagsverkets register hör till kategorin ”renodlade registerförfattningar”, enligt Informationshanteringsutredningen. Enligt utredningen finns det ca 70 sådana typer av register. Lantmäteriets och Bolagsverkets register utgör så kallade publicitetsregister, som har till syfte att förse allmänheten med information om vissa förhållanden, till exempel avseende bolag eller fastigheter. Lantmäteriets fastighetsinformation och geografisk information regleras också i en författning som syftar till att göra informationen tillgänglig i ett sammanhängande system (infrastruktur).

Rättsliga egenskaper som kännetecknar denna kategori är främst följande:

- Grunddata finns i ett statligt register eller ingår i en infrastruktur som syftar till att tillhandahålla informationen till samhället. (Egenskapen kännetecknar att det föreligger ett offentligt åtagande för informationsförsörjningen.)
- Tillhandahållande av grunddata är författningsreglerat. (Egenskapen innebär att det finns tvingande handlingsregler kopplade till grunddata som syftar till att säkerställa utförande av det offentliga åtagandet.)
- Tillhandahållande av personuppgifter som ingår i är särskilt författningsreglerat genom begränsningar. (Egenskapen innebär att det finns tvingande handlingsregler kopplade till grunddata i syfte att skydda särskilda intressen vid utövande av det offentliga åtagandet.)

Skatteverkets folkbokföringsregister hör till en annan kategori av registerförfattningar, nämligen så kallade informationshanteringsförfattningar. Dessa författningar har som

²⁵ Informationshanteringsutredningen, *Myndighetsdatalag (SOU 2015:39)* kap. 4, Stockholm, 2015, <https://www.regeringen.se/49c859/contentassets/f07ea73b5c11475ebb7fe4468703baa7/myndighetsdatalag-sou-201539>, läst 2019-03-12

övergripande funktion att särreglera personuppgiftsbehandling inom en viss verksamhet. Dessa författningar innehåller sekundära ändamålsbestämmelser som anger ramen för vilka andra ändamål förutom de ursprungliga, som informationen får användas till.

Det som skiljer sig i denna kategori från den förra är det författningsreglerade syftet med registret eller databasen, det vill säga det finns inget allmänt syfte att informationen ska spridas till samhället. Detta torde bero på att informationshanteringsförfattningar vanligen rör sekretessreglerad verksamhet. I övrigt torde grunddata i denna kategori ha samma egenskaper som ovan men med fokus på den särskilda verksamheten.

5.3 Förslag på egenskaper

Baserat på de egenskaper som framkommit under intervjuer, de rättsliga egenskaperna och de behovsanalyser som genomförts av de myndigheter som ingår i uppdraget har myndigheterna enats om följande egenskaper för de standardiserade grunddata som ska modelleras.

5.3.1 Grunddata identifierar eller beskriver kärnobjekten i samhällsprocesser, till exempel person, företag och fastighetsinformation och geografisk information

Exemplen i egenskapen utgår från fysisk person och tillhörande uppgifter som återfinns i folkbokföringen hos Skatteverket, olika företagsformer och förekomsterna av dem som finns i olika företagsregister hos Bolagsverket samt fastighetsinformation och geografisk information av olika slag som kan nås via Lantmäteriet. Grunddata ska alltså utgöra aktuella uppgifter om kärnobjekt i samhällsprocesser. Oavsett i vilken samhällsprocess ett kärnobjekt ingår i ska samma beskrivning och identifiering gälla.

5.3.2 Grunddata används i samhällsprocesser av flera aktörer

Grunddata som idag ofta återanvänds är folkbokföringsuppgifter, många aktörer har kopplingar till Skatteverket för att hämta personuppgifter. Om en uppgiftsmängd ska införas som grunddata ska det finnas behov av användning hos minst en ytterligare aktör utöver den som äger grunddata. Information som registreras av en myndighet och som används bara av den myndigheten ska inte betraktas som grunddata.

5.3.3 Grunddata har ett tydligt beskrivet skyddsvärde

Grunddata är, som alla informationstillgångar, att se som mer eller mindre skyddsvärt utifrån informationssäkerhetsaspekterna riktighet, tillgänglighet och konfidentialitet. Det är därför av stor vikt att skyddsvärdet för specifika grunddata kan beskrivas på ett standardiserat sätt så att lämpliga skyddsåtgärder kan vidtas (och förmedlas) med hänsyn till aspekterna konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet hos informationen.

För att tillse att informationsklassningen blir så homogent utförd som möjligt mellan de olika aktörerna är det också viktigt att det finns en överenskommen riskanalysprocess och klassningsmodell så att risker bedöms så likvärdigt som möjligt.

Ett exempel på skyddsvärd grunddata är skyddade personuppgifter där lämplig skyddsåtgärd kan vara att dessa personuppgifter endast är åtkomlig för behöriga.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har publicerat en informationsklassningsmodell²⁶. Den beskrivs i en djupare omfattning i MSB:s Metodstöd för systematiskt informationssäkerhetsarbete²⁷ under avsnitten Utforma respektive Använda.

Skyddsvärdet för grunddata kan öka då större mängder av visst grunddata görs tillgängligt. Stora mängder adressuppgifter kan till exempel ha ett högt skyddsvärde även om en enskild adressuppgift inte har det. På ett liknande sätt kan informationsförädling av flera olika typer av grunddata skapa information som har ett högre skyddsvärde än vad det ingående grunddatat ursprungligen har. Grunddata som kombineras utan att förädlas kan också öka skyddsvärdet.

5.4 Ytterligare uppgifter som grunddata

Myndigheterna har bedömt att behovet av att peka ut fler informationsmängder som grunddata primärt handlar om att säkerställa nationell standardiserad åtkomst samt hantering av informationen och ser därför inte nyttan med att ytterligare rama in vilka informationsmängder som borde pekas ut som grunddata. Huruvida det innebär att informationen måste läggas in i ett statligt register har inte utretts inom ramen för uppdraget.

Däremot konstateras att behovet av nationell åtkomst till data från den offentliga förvaltningen förväntas öka. Vid en sådan utveckling torde det inte vara rationellt att det skapas nya statliga register eller att de befintliga utökas med hundratals fler datamängder. Det behövs andra former av styrning för att tillgodose behovet. Datamängder som är samhällsviktiga och används av flera aktörer behöver uppfylla de egenskaper, principer och riktlinjer som tagits fram inom ramen för uppdraget. Därmed blir inte själva definitionen av data som grunddata längre lika viktig, utan det som är viktigt är vilka krav som ställs på data för att samhället ska kunna lita på data från offentliga aktörer och att de

²⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Modell för klassificering av information*, Karlstad, 2009
<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/25602.pdf>, läst 2019-03-12

²⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Metodstöd för systematiskt informationssäkerhetsarbete*. Karlstad, 2017
<https://www.informationssakerhet.se/metodstod-for-lis/>, läst 2019-04-11

ska kunna användas i stor utsträckning. Exempel på datamängder som är viktiga för samhället och som på sikt bör uppfylla samma krav är (utöver person, företag, fastighetsinformation och geografisk information) fordonsinformation, olika typer av adresser, miljöinformation, viss typ av hälsoinformation med mera.

6 Principer och riktlinjer för grunddata

Myndigheterna föreslår följande gemensamma principer och riktlinjer för standardiserat grunddata.

Principer

- Grunddata ska hämtas från källan
- Grunddata ska vara informationsklassad
- Grunddata ska leva upp till fastställda krav gällande informationens tillgänglighet, interoperabilitet, kvalitet, informationssäkerhet och aktualitet.
- Grunddata ska vara nationellt avgiftsfria inom offentlig förvaltning
- Grunddata ska kunna utbytas med andra EU länder

Riktlinjer

- Tillgängliggörande av grunddata ska styras av användarbehov
- Samarbete mellan aktörer
- Innan grunddata tillgängliggörs ska det godkännas inom grunddatadomänen
- Tillgängliggörande sker i en formell process
- Identifierad grunddata ska modelleras i en gemensam nationell informationsmodell för grunddata
- Grunddataarbetet ska harmoniseras mot EU:s grunddataarbete

De föreslagna principerna och riktlinjerna syftar till att skapa förutsättningar för en effektiv och säker tillgång till grunddata och utgår från europeiska principer på

6.1 Principer

De principer för grunddata som föreslås utgår från svenskt ramverk för digital samverkan. Principerna håller över tid och är oberoende av hur grunddata produceras eller konsumeras.

6.1.1 Grunddata ska hämtas från källan

För att underlätta för konsumenten att få tillgång till den mest begripliga, kvalitetssäkrade och aktuella informationen så ska grunddata ha en identifierad källa, med en ansvarig informationsägare. En utpekad källa från vilken grunddata hämtas innebär att uppgiftslämnarbördan minskar för företag och privatpersoner. Informationsägaren

kommer på sikt få ansvara för att säkerställa tillgängliggörandet av sina grunddata enligt gällande krav.

Ett exempel på hur man kan identifiera källan är arbetet med grundläggande uppgifter om företag, som startade i juli 2012, mellan Bolagsverket, Skatteverket, Statistiska centralbyrån och sedan 2016 även Lantmäteriet. Där har man begrepps- och informationsmodellerat begreppet företag och definierat "bästa källa"²⁸ som avgjorts i konsensus i arbetsgruppen utifrån lagrum och tillgänglighet. Även andra aspekter som var uppgifter registreras eller ändras utifrån ett uppgiftslämnarperspektiv har beaktats, till exempel hänvisas företagen till Skatteverket för ändring av SNI-koder. Skatteverket står därför som informationsägare även om SCB bedriver ytterligare registervård av SNI-koder.

6.1.2 Grunddata ska vara informationsklassad

Uppgifter som identifierats som grunddata ska innan införandet vara informationsklassade enligt föreskrifter och riktlinjer framtagna av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Ytterligare klassning behöver göras om uppgifterna ska exponeras i annat sammanhang än det ursprungliga.

Klassning av information är en grundläggande aktivitet för att information och resurser ska ges nödvändigt skydd. Det är informationen som är skyddsobjektet, det vill säga det som ska skyddas. Skyddsvärdet ska alltid utgå från dokumenterade analyser och informationsklassning. Informationsklassningsmodellen kan behöva kompletteras med gemensamma skyddsnivåer för varje informationsklass. Varje skyddsnivå ska då innehålla ett antal säkerhetsåtgärder som måste vara implementerade hos de organisationer som ska hantera grunddata. Värdet hos den enskilda informationsmängden kan förändras genom livscykeln och måste säkerställas under hela livscykeln genom återkommande analyser.

Informationsklassning syftar till att värdera information utifrån den funktion och betydelse den har för verksamheten och de konsekvenser det medför om informationen skulle hanteras felaktigt, försvinna, spridas till obehöriga eller inte vara tillgänglig vid behov.

Klassningen kan även fungera som ett stöd och beslutsunderlag vid motivering av investeringar inom informationssäkerhet för en organisations verksamhetsledning. Den kan utgöra grund för angivandet av lämpliga säkerhetsåtgärder anpassade till respektive

²⁸ Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, *Arbetsgrupp grundläggande uppgifter – Avsiktsförklaring och beskrivning av den myndighetsgemensamma arbetsgruppen för grundläggande uppgifter om företag*, s.49, Sundsvall, 2016, <http://samverkan.bolagsverket.se/docs/PM%20Arbetsgrupp%20GU.pdf>, läst 2019-03-18

informationsmängds värde och utgör alltså en förutsättning för att likvärdig information ges ett konsistent skydd, oavsett var eller i vilken organisation den förekommer.

6.1.3 Grunddata ska leva upp till fastställda krav

Grunddata ska, inom ramen för det nationella ramverket för grunddata, tillgängliggöras och beskrivas på ett standardiserat sätt, i enlighet med följande krav:

- Tillgänglighet

På en nationell webbplats eller motsvarande ska information om och beskrivningar av grunddata och relaterade tjänster (i form av till exempel definitioner, modeller och specifikationer) tillgängliggöras för aktörer. Informationsägare och informationshållare ska beskriva sin information på ett strukturerat, standardiserat och samordnat sätt, och publicera beskrivningar öppet.

- Interoperabilitet

Grunddata ska vara begriplig, sökbar och kombinerbar. Informationsägare ska ta fram och underhålla gemensamma och begripliga begrepps- och informationsmodeller för grunddata som underlättar samarbete, möjliggör utbyte av värdefull information och som är stabila över tid. Grunddata kan också beskrivas med hjälp av kodverk och unika identifikatorer.

Grunddata ska finnas i digital form i ett standardformat som är maskinläsbart.

- Kvalitet

Informationsägare ska kunna garantera att de uppgifter som tillgängliggörs som grunddata är korrekta, fullständiga och uppdaterade och uppfyller kvalitet avseende fullständighet och noggrannhet enligt gemensamt framtagna specifikationer.

- Informationssäkerhet

Informationsägare ska garantera den enskildes rätt till integritet enligt gällande rätt samt att information skyddas enligt den informationsklassen som specificeras i informationsmodellen.

- Aktualitet

Grunddata ska vara tillitbar med etablerade och accepterade kontrollprocesser enligt specifikationer. Informationsägare ska kunna garantera att de uppgifter som tillgängliggörs som grunddata är de senaste uppgifterna som finns tillgängliga.

6.1.4 Grunddata ska vara nationellt avgiftsfria inom offentlig förvaltning

Avgiftsuttag för grunddata innebär ineffektivitet i och med att det leder till minskat nyttjande av den samhällsgemensamma resursen som grunddata utgör. Sedan 2017 är viss grunddata avgiftsfri mellan statliga myndigheter. ESV föreslår avgiftsfrihet inom offentlig förvaltning²⁹. Myndigheterna delar ESV:s uppfattning.

6.1.5 Grunddata ska kunna utbytas med andra EU länder

Det kommer fler krav på att grunddata ska kunna utbytas mellan medlemsländerna. För att kunna leva upp till dessa krav, i bland annat Single Digital Gatewayförordningen³⁰ behöver det säkerställas att grunddata kan utbytas. För att information ska vara begriplig för mottagaren, behöver grunddata därför till exempel följa relevanta kodverk eller så kallade core vocabularies. Inom EU finns flera initiativ, exempelvis ISA CORE VOCABULARIES och ECRIS (European Criminal Records Interconnection System)³¹. Detta innebär att informationsägare på ett tidigt stadium måste ta hänsyn till europeiska ramverk.

6.2 Riktlinjer

Riktlinjerna fungerar som uppmaningar och ger vägledning i det fortsatta arbetet med att detaljera principerna. De gäller för aktörer som är verksamma i offentlig förvaltning. I uppdraget har vi tagit fram följande riktlinjer.

6.2.1 Tillgängliggörande av grunddata ska styras av användarbehov

Tillgängliggörande av standardiserade grunddata, det vill säga i vilken ordning modeller och beskrivningar av information hos myndigheter ska tas fram, ska styras av behov, där både de grunddata som efterfrågas och de som beräknas ge mest effekt kan prioriteras.

Effekten kan mätas på flera sätt till exempel genom att analysera

- i vilken utsträckning den administrativa bördan minskar
- hur effektiviteten ökar

²⁹ Ekonomistyrningsverket, *Ny finansieringsmodell för grunddatautbyte mellan statliga myndigheter samt kommuner och landsting (ESV 2017:54)*, Stockholm, 2017, <https://www.esv.se/contentassets/aea8c4e150a94ace8ce12b68b03d1c6a/rapport---ny-finansieringsmodell-for-grunddatautbyte-mellan-statliga-myndigheter-samt-kommuner-och-landsting.pdf>, läst 2019-04-17

³⁰ Europeiska kommissionen, *The single digital gateway*, Bryssel, <https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-digital-gateway>, läst 2019-03-12

³¹ Europeiska kommissionen: *Access to Base Registries – Good practices on building successful interconnections of Base registries* Bryssel, 2016, <https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/publications/access-to-base-registries-good-practices-on-building-successful-interconnections-of-base-registries.pdf>, läst 2019-03-18

- riskminskning
- hur pass nöjda användarna är
- om tjänsterna blir öppnare eller enklare
- om arbetsmetoderna förbättras
- hur flexibiliteten och anpassningsförmågan förbättras.

6.2.2 Samarbete mellan aktörer

För att ett tillgängliggörande av grunddata ska fungera så behöver intressenterna aktivt samarbeta, gemensamt hantera och nå överenskommelser inom flera områden. Dessa överenskommelser kan till exempel handla om att

- använda formella överenskommelser om villkor för informationsutbyte
- tillämpa gemensam samordning/styrning på övergripande nivå
- säkerställa användningen av gemensamma beskrivningar och definitioner av de uppgifter som utbyts, till exempel genom kodverk, ordlistor och unika identiteter
- enas om gemensamma sätt att beskriva och tillgängliggöra beskrivningar av informationsdomäner.

6.2.3 Innan grunddata tillgängliggörs ska det godkännas inom grunddatadomänen

Inom grunddatadomänen kommer producenterna överens om godkännande innan grunddata tillgängliggörs. Det innebär att de behöver vara överens om att de grunddata som identifierats möta användarbehov eller ge stor effekt, tillgängliggörs först. Riktlinjen säkerställer också att en producent i grunddatadomänen inte agerar på egen hand utan godkännande från andra producenter i domänen.

6.2.4 Tillgängliggörande sker i en formell process

Vid specificerande av grunddata är det viktigt att det genomförs en informationsklassning av informationen samt att det genomförs riskanalyser över hur grunddatat kan nyttjas i skadliga syften, såsom kriminalitet, ekonomiska syften eller hot mot Sveriges säkerhet. Som nämnts är det viktigt att i dessa riskanalyser ta höjd för risker vid hantering av stora volymer av grunddata samt hur olika grunddatakällor kan generera information som har ett högt skyddsvärde. Som exempel är det uppenbart att stora mängder adressuppgifter har ett högre skyddsvärde än vad en enskild adressuppgift har.

Analys av risker vid informationsförädling ställer stora krav på kompetens inom flera sektorer för att säkra kvalitét i analyserna av hur olika typer av grunddata kan förädlas till information med högt skyddsvärde. Analyserna behöver också bedöma om detta innebär att aktuella grunddata inte ska publiceras eller om lämpliga skyddsåtgärder kan vidtas för att reducera riskerna till en acceptabel nivå.

Ytterligare en aspekt som behöver beaktas är vilken konsekvens en eventuell brist på tillgänglighet av grunddata medför. Eftersom en aspekt av grunddata är att det finns en källa behövs det en analys om det finns behov av lokal lagring av hämtat grunddata för olika verksamheter i de fall källan inte är tillgänglig under en längre tid. Detta kan uppstå antingen via störningar i IT-system eller som konsekvens av antagonistiska hot.

När grunddata bara finns hos en källa blir det även nödvändigt att tillse att riktigheten kan upprätthållas eftersom förvanskat, avsiktligt eller oavsiktligt, grunddata sprider sig till samtliga parter som hämtar informationen.

Av ovan nämnda orsaker är det viktigt att det finns ett systematiskt informationssäkerhetsarbete hos samtliga ingående parter som tillhandahåller grunddata och att tillgängliggörandet sker i en formell process. Det är därför nödvändigt att den process som specificerar hur grunddata blir till genomför riskanalyser med tvärfunktionell kompetens för att identifiera eventuella situationer där extra skyddsåtgärder behöver vidtas med avseende på möjlighet till informationsförädling. I ett sådant arbete bör DIGG vara sammanhållande med stöd av domänansvariga.

6.2.5 Identifierade grunddata ska modelleras i en gemensam nationell informationsmodell för grunddata

När grunddata identifierats ska det modelleras enligt överenskommen standard och notation i den gemensamma nationella informationsmodell för grunddata som kommer att behöva inrättas.

Syftet med en gemensam övergripande informationsmodell är att

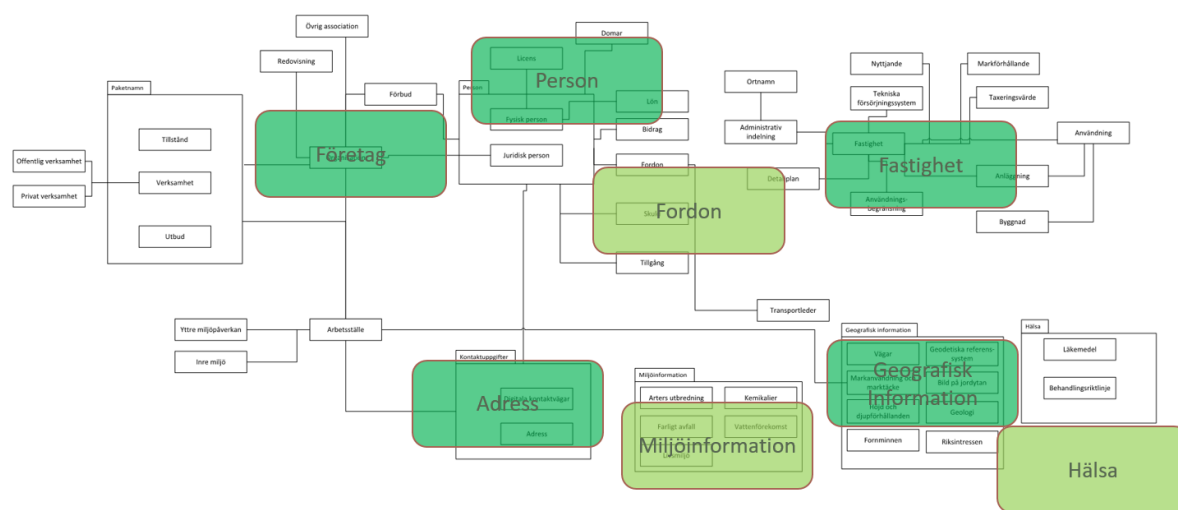
- visa vilka grunddata vi har nationellt, samt hur de relaterar till varandra och inom vilken domän de finns,
- det ska vara enkelt för aktörer att hitta den information de vill konsumera
- tydliggöra för aktörer vilken informationsägare som har ansvar för vilken information.

I arbetet med att ta fram ett utkast till gemensam informationsmodell har grunddatadomäner identifierats som centrala informationshållare för standardiserade grunddata. De grunddatadomäner som främst nämns i denna rapport är person, företag, fastighetsinformation och geografisk information. Men övriga domäner som identifierats och som behöver utvecklas senare är till exempel fordon och miljöinformation.

Det finns idag vissa ansvarsöverlapp mellan myndigheterna som håller grunddata, till exempel i fastighetsregistret hos Lantmäteriet finns uppgifter om föregående års taxeringsvärde som hämtas från Skatteverket. Uppgifterna tillgängliggörs via

Lantmäteriet. Motsvarande exempel finns på företagssidan, där Bolagsverket aviserar Skatteverket dagligen om nya företag. Skatteverket aviserar SCB veckovis och uppgifterna tillgängliggörs från SCB enligt förordning³².

Det är även viktigt att denna modell kan hantera versioner av ingående informationsmängder allteftersom behov tillkommer så att informationen förblir tillgänglig för de tjänster som inte uppdateras i samma takt som informationsmodellen.



Figur 5. Exempel på framtida grunddatadomäner.

6.2.5.1 Domänmodeller

Varje myndighet som också är informationsägare har ansvar för att tillhandahålla och tillgängliggöra informationsmodeller för sina respektive områden, exempelvis person, företag eller fastighetsinformation och geografisk information. Dessa behöver samordnas för att säkerställa likriktning i överlappande delar.

Informationsmodeller kan förekomma på flera olika nivåer. De kan också behöva kompletteras med begreppsmodeller för att öka förståelsen för deras innehåll.

³² Riksdagen, *Förordning (1984:692) om det allmänna företagsregistret*, Stockholm, 1984, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1984692-om-det-allmannana_sfs-1984-692, läst 2019-03-18

6.2.6 Grunddataarbetet ska harmoniseras mot EU:s grunddataarbete

En viktig förutsättning för att grunddata ska kunna utbytas med medlemsländerna är att det svenska grunddataarbetet harmoniseras mot EU:s grunddataarbete. Det förekommer flera olika grunddatainitiativ bland medlemsländerna, bland annat Danmark, Nederländerna och Belgien att förhålla sig till. Man har angripit frågan från lite olika håll. För att få vägledning och hjälp med metoder och referensmodeller kan kommissionens ISA² program³³ användas.

Inom EU finns principen om "interoperability by default" och i Tallinndeklarationen framgår att inriktningen inom detta område för perioden 2018–2022 är "work on national interoperability frameworks based on the European Interoperability Framework (EIF), while respecting also the relevant national standards, and adhere to EIF for cross-border digital public services"³⁴.

6.3 Bedömning av om riktlinjerna är utformade inom ramen för gällande rätt

Myndigheternas hantering av information genom kommunikationsteknik styrs idag av en mängd olika författningar och inordnas under området "rättsinformatik" eller "IT-rätt". Materiell IT-rätt handlar bland annat om digital informationshantering i offentlig verksamhet, vidareutnyttjande av myndigheters data och kommersiella aspekter av digitaliseringen.³⁵ Grunddata utgör en delmängd av all den information som hanteras av myndigheter och omfattas alltså av detta rättsområde.

Syftet med de föreslagna riktlinjerna är att öka standardiseringen av i första hand befintliga grunddata, så att de är tillgängliga nationellt och användbara där det behövs i samhället. Gällande rätt inom IT-rättsområdet som närmast baseras på ett sådant syfte är de så kallade renodlade registerförfattningarna som reglerar insamling, lagring och tillhandahållande av viss grundläggande information till allmänheten. Dessa tar dock sällan sikte på handlingsregler som rör standardisering.

Standardiseringsfrågor regleras särskilt för geografisk miljöinformation och företagsinformation i följande författningar

³³ Europeiska kommissionen, *Core vocabularies*, Bryssel, https://ec.europa.eu/isa2/solutions/core-vocabularies_en, läst 2019-02-08

³⁴ Europeiska kommissionen, Tallinn Declaration on eGovernment, Bryssel, 2017, http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47559, läst 2019-03-18

³⁵ Cecilia Magnusson Sjöberg, *Rättsinformatik – Juridiken i det digitala informationssamhället*, 3:e uppl., s. 24 ff., Lund: Studentlitteratur AB, 2018

- Lagen och förordningen om geografisk miljöinformation bygger på ett EU-direktiv som innebär att vissa informationsteman som räknas upp i direktivets bilagor, ska harmoniseras enligt särskilda EU-förordningar. Denna lagstiftning bedöms inte utgöra något hinder för riktlinjerna men måste beaktas i de fall geografisk miljöinformation utgör grunddata. I dessa fall finns det lagkrav på att informationen ska ingå i en nationell infrastruktur, vilket inte kan väljas bort.
- Förordningen om digitalt inhämtande av uppgifter från företag innehåller handlingsregler för ett antal utpekade myndigheter om samordnat inhämtande av strukturerade uppgifter i statsförvaltningen. Inte heller denna förordning utgör något hinder för riktlinjerna men även här måste beaktas att uppgifter som omfattas av förordningen torde som huvudregel ingå i en nationell infrastruktur.

Generella regler för samverkan finns i förvaltningslagen, myndighetsförordningen och förordningen om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte. Samverkan som syftar till att följa riktlinjerna måste hålla sig inom ramen för dessa regler. Förenklat uttryckt gäller följande

- Myndigheter kan inte genom samverkan åta sig nya uppgifter som inte kan härledas till befintliga regler som styr myndighetens verksamhet. Beslut som fattas av myndigheter som ingår i samverkan utgör självständiga myndighetsbeslut och kan inte innebära tvingande handlingsregler för någon annan part utanför samverkan. Samverkan får inte leda till att sekretessbelagda handlingar röjs eller att hantering av personuppgifter sker i strid med gällande dataskyddslagstiftning. Införande av uppgifter i författningsreglerade statliga register kräver författningsändringar och kan inte beslutas i samverkan.

De riktlinjer som rör myndigheternas samverkan om grunddata ska läsas mot bakgrund av ovan beskrivna rättsliga ram. Det bedöms inte föreligga hinder för Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och DIGG att samverka i syfte att standardisera myndigheternas grunddata.

De föreslagna riktlinjerna kan anses innebära nya eller kompletterande handlingsregler kring grunddata än de som tillämpas idag hos berörda myndigheter. Riktlinjer hör dock till en kategori av regler som inte är tvingande. För att handlingsregler för myndigheter ska vara tvingande måste de fastställas som en normföreskrift genom lag, förordning eller myndighetsföreskrift.

Det bedöms inte finnas några rättsliga hinder för att de nu tre utpekade myndigheterna i uppdraget kan komma överens om vilka riktlinjer som ska gälla och att myndigheterna ska följa dessa. Exempel på sådana överenskommelser finns redan inom olika

informationsområden, exempelvis avseende företagsinformation inom ramen för sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om företag.

Det kan dock finnas praktiska svårigheter att få till en sådan överenskommelse och administrera den när många myndigheter förväntas följa riktlinjerna, till exempel när kraven omfattar alla kommuner. En sådan rättslig ordning har till exempel bedömts olämplig för att öka digitaliseringen i samhällsbyggnadsprocessen inom ramen för Lantmäteriets regeringsuppdrag om smartare samhällsbyggnadsprocess.³⁶ I det sammanhanget förordades det en tvingande reglering.

På sikt kan det därför finnas behov av såväl frivillig som tvingande reglering kring innehållet i riktlinjerna. Detta beskrivs närmare nedan under avsnittet Förslag till åtgärder.

³⁶ Lantmäteriet, *Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner – delrapport i uppdraget att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess*, Lantmäteriets dnr 519-2018/2889, Gävle, 2018

7 Grunddata som öppna data

Myndigheterna konstaterar att det finns författningskrav som hindrar att grunddata hos Bolagsverket, Lantmäteriet och Skatteverket tillgängliggörs som öppna data. Myndigheterna ser behov av en tydligare styrning och andra förutsättningskapande åtgärder för att kunna erbjuda grunddata som öppna data. Som minimum krävs att berörda datamängder görs avgiftsfria. Därutöver behövs följande åtgärder för att tydliggöra gällande rätt på en övergripande nivå

- uttryckliga regler om tillhandahållande
- ta bort begränsningar för utlämnande
- regler om vad som gäller när tillgängliggörande ska ske.

7.1 Myndigheternas utgångspunkter för öppna data

Med öppna data menas all information som uppfyller kraven för så kallad öppen kunskap, det vill säga information som tillhandahålls fritt utan krav på avgifter och med få eller inga tekniska eller rättsliga begränsningar för hur den får användas.³⁷

Öppna data är ett sätt att tillgängliggöra information för aktörer bland annat kostnadsfritt och utan några begränsningar i användningen av uppgifterna. Grunddata kan i vissa fall distribueras som öppna data.

Tillgång till öppna data är den enskilt största förutsättningen för att öka och bredda användningen av grunddata, samt för att möjliggöra för innovation och tillväxt. I de fall grunddata inte kan göras till öppna data kan digitaliseringen och standardiseringen av grunddata ändå innebära stora positiva effektiviseringar. Myndigheterna ser behov av en tydligare styrning och förutsättningskapande åtgärder för öppna data.

För Bolagsverket är några av utmaningarna:

- Bolagsverket är till stor del avgiftsfinansierat.
- Integritet och säkerhet - en stor del av datat innehåller personuppgifter.
- Risk för att data ska tolkas fel.

De öppna data som tillhandahålls idag är statistikuppgifter.

Skatteverkets utgångspunkter för öppna data är dessa:

³⁷ Digitaliseringsrättsutredningen, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)* s. 99, Stockholm, 2018, <https://www.regeringen.se/495f60/contentassets/e9a0044c745c4c9ca84fef309feafd76/juridik-som-stod-for-forvaltningens-digitalisering-sou-201825.pdf>, läst 2019-03-12

- Skatteverket tillgängliggör producerad information i den minst bearbetade formen.
- Information som tillgängliggörs för vidareutnyttjande är avgiftsfri.
- Skatteverket publicerar informationen i så maskinläsbar form som möjligt. På sikt bör information tillgängliggöras som ett API (Application Programming Interface) eller länkade data.
- De öppna data som tillhandahålls är statistikuppgifter och uppgifter för underlag för skatteberäkningar, till exempel skattetabeller, bilförmånsvärden och typkoder för fastigheter.

För Skatteverket är några av hindren med att publicera ytterligare datamängder som öppna data:

- Integritet och säkerhet i och med att övervägande del av datat innehåller personuppgifter.
- En stor del av datat är dessutom sekretesskyddat.

Lantmäteriets utgångspunkter för öppna data är:

- Lantmäteriet publicerar delar av sin geografiska information som öppna data idag. Det gäller främst småskalig kartinformation, historiska ortofoton, laserdata skog, vissa höjddata och geodetisk information.
- I den nationella geodatastrategin för 2016–2020 är öppna geodata ett av de fyra målen. Bedömningen är att öppnandet av samtliga aktörers offentligt producerade fastighetsinformation och geografiska information kan bidra till lösningar på ett antal viktiga samhällsutmaningar, bland annat digitaliseringen och effektiviseringen av samhällsbyggnadsprocessen, klimatanpassningen samt risk och såbarhetsarbetet.
- Lantmäteriet har i budgetunderlag framfört önskemål om anslagsfinansiering för den geografiska informationen som inte redan är öppna data, adresser och fastighetsindelningen.
- Dagens avgiftsfinansiering både mellan stat - kommun och med externa parter, utgör ett klart hinder att uppnå maximal samhällsnytta med all fastighetsinformation och geografisk information som Lantmäteriet och andra producenter skapar. Lantmäteriet ser stor potential till samhällsnytta om mer geografisk information, fastighetsinformation och den geodetiska infrastrukturen skulle göras öppet/avgiftsfritt tillgängligt.

7.2 Rättsliga förutsättningar för att tillgängliggöra grunddata som öppna data

Enligt uppdragsbeskrivningen ska myndigheterna utreda om föreslagna grunddata kan tillgängliggöras som öppna data. Myndigheterna konstaterar att det finns författningskrav som utgör hinder för att Bolagsverkets, Lantmäteriets och Skatteverkets grunddata (som pekas ut i uppdragsbeskrivningen) ska utgöra öppna data. Ett av de största hindren är

författningsreglerade avgiftskrav vid tillgängliggörande av informationen. I de fall uppgifter utgör indirekta harmlösa personuppgifter torde det krävas uttryckliga undantag i relevanta registerförfattningar för att informationen ska vara öppen på det som avses med begreppet "öppna data".

Det osäkra rättsläget i övrigt kring öppna data kan också ses som ett hinder. Det finns idag ingen författningsreglerad skyldighet för myndigheter att publicera data som "öppna data". Begreppet "öppna data" är inte heller reglerat i någon författning. För att bedöma om viss information kan göras tillgänglig som öppna data måste ett antal rättsliga förutsättningar vara klarlagda. Nedan beskrivs gällande rätt genom en övergripande checklista över de frågor som en myndighet måste bedöma innan data kan anses utgöra öppna data. Samma regler gäller för grunddata som för övriga data.

- 1) Förvaras de uppgifter som ska tillgängliggöras, hos myndigheten?
- 2) Med vilket rättsligt stöd sker tillgängliggörandet?
- 3) Finns det hinder på grund av sekretess i offentlighets- och sekretesslag (OSL)?
- 4) Finns det hinder enligt GDPR eller registerlagstiftning?
- 5) Finns det krav att ta ut avgifter för information, immateriella rättigheter eller andra hindrande villkor?
- 6) Måste myndigheten bland annat känna till vem mottagaren är på grund av säkerhetsskydd?

Dessa frågor bedöms nedan översiktligt för Bolagsverkets, Lantmäteriets och Skatteverkets egna grunddata i de relevanta registren.

Fråga 1. Förvaras de uppgifter som ska tillgängliggöras, hos myndigheten?

Den första frågan i checklisten kommer av att en myndighet ansvarar enbart för egna data. Rättsliga bedömningar görs och beslut fattas enbart avseende data som myndigheten förvarar i rättslig mening. Detta är också viktigt för att fastställa vem som är personuppgiftsansvarig för behandlingen av eventuella personuppgifter som efterfrågas som öppna data. Eftersom den nuvarande bedömningen utgår från de relevanta registren hos myndigheterna, kan konstateras att denna rättsliga del inte innebär några hinder för fortsatt bedömning av frågan om öppna data.

Fråga 2. Med vilket rättsligt stöd sker tillgängliggörandet?

En myndighet måste ha stöd i lag för att tillgängliggöra information. Detta följer av 1 kap 1 § regeringsformen (RF), (legalitetsprincipen). Exempel på rättsligt stöd är 2 kap tryckfrihetsförordningen (TF), 6 kap. 4–5 §§ OSL och kommunikation och service enligt förvaltningslagen (FL). Särskilt rättsligt stöd för utpekad information kan finnas i förordningar med instruktioner för myndigheter, registerlagstiftning eller annan lagstiftning.

Begreppet "öppna data" innebär att en myndighet förväntas "pusha" ut information, utan att veta ändamålet, vem mottagaren är och utan att ställa upp begränsande villkor. Det är med andra ord fråga om en "publicering" av information i rättslig mening, snarare än ett "tillhandahållande" eller "utlämnande". Frågan är då vilka av de rättsliga stöden som har till syfte att reglera en sådan myndighetsuppgift som innebär att information publiceras som öppna data?

I sammanhanget bör uppmärksammas att just denna fråga har identifierats av Digitaliseringsrättsutredningen som en rättslig otydlighet som försvårar digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.³⁸ Utredningens kartläggning har visat att myndigheter bland annat på grund av otydlighet kring de rättsliga förutsättningarna tvekar i frågor om hur politiska signaler om behovet av att öka det digitala tillgänglighetsområdet av information kan eller ska omsättas i praktiken. Denna osäkerhet torde bero på att de generella rättsreglerna som styr tillgängliggörande av information från offentlig sektor (TF, FL med flera) helt enkelt inte tar sikte på publicering av information utan förutsätter att det finns en begäran som en myndighet kan ta ställning till. Det är också denna begäran som sedan garanterar den enskilde olika rättsliga vägar för att till exempel klaga på myndighetens beslut och agerande. Hur ska den enskilda förhålla sig till publicerad information i form av öppna data som den vill klaga på? Den frågan och liknande frågor av förvaltningsrättslig karaktär kan vara svåra för myndigheter att få svar på idag. Det saknas också i allmänhet rättspolitiska överväganden kring vad "öppna data" innebär eller borde innebära för de grundlagsreglerade rättigheterna.

I förevarande fall finns det dock registerlagstiftning som Bolagsverket, Lantmäteriet och Skatteverket kan finna stöd i för att motivera "publiceringen" av data som "öppna data". Lantmäteriet har dessutom en tydlig myndighetsuppgift enligt förordningen med instruktion för Lantmäteriet, att försörja samhället med grundläggande fastighetsinformation och geografisk information. I detta fall, och för de relevanta registren, torde rättsläget vara tillräckligt tydligt, men det vore önskvärt att lagstiftaren säkerställer att rättsläget för öppna data tydliggörs för alla myndigheter.

Fråga 3. Finns det hinder på grund av sekretess i (OSL)?

Information hos en myndighet kan vara antingen offentlig eller omfattas av sekretess. Om informationen är offentlig kan den lämnas ut utan hinder, och om informationen

³⁸ Digitaliseringsrättsutredningen, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)* s 490, Stockholm, 2018, <https://www.regeringen.se/495f60/contentassets/e9a0044c745c4c9ca84fef309feafd76/juridik-som-stod-for-forvaltningens-digitalisering-sou-201825.pdf>, läst 2019-03-12

omfattas av sekretess är det förbjudet för myndigheten att röja informationen genom utlämnande, enligt 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § OSL.

OSL är inte enbart tillämplig vid utlämnande enligt offentlighetsprincipen, utan innebär ett förbud för myndigheter att över huvud taget röja uppgifter som omfattas av sekretess. I förarbetena till den förutvarande sekretesslagen angavs att sekretess avser den berörda uppgiften som sådan, oavsett om den finns dokumenterad i en allmän handling eller inte.³⁹ Om en myndighet står i inför att lämna ut information måste myndigheten därför undersöka om informationen omfattas av sekretess eller inte.

Vid utlämnande av olika typer av uppgifter finns det ett flertal sekretessregleringar i OSL som kan aktualiseras. Exempel på sådan reglering är sekretess till skydd för totalförsvaret, för intresset av att förebygga eller beivra brott, för enskild vid folkbokföring eller inom statistik, för personuppgift, eller för intresset av att bevara djur- eller växtart.

Sekretess till skydd för totalförsvaret gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Informationen i de nu relevanta registren kan omfattas av sekretess. En sådan prövning har inte ansetts möjlig att göra inom ramen för detta uppdrag eftersom det krävs att relevant information prövas på datamängdsnivå. Även om myndigheterna skulle komma fram till att det finns information som är offentlig och kan tillgängliggöras, återstår ytterligare en osäkerhet inom detta område. Det kan inte uteslutas att sammanställningar som görs av användare av information som i sig är offentlig, innebär risker för till exempel rikets säkerhet. Sammanställningar är visserligen möjliga att göra redan idag genom att begära ut handlingar från myndigheterna enligt offentlighetsprincipen. Det nya och enkla sättet att få åtkomst till informationen innebär dock nya risker, vilka inte har prövats utifrån hur gällande rätt är utformad och tillämpas idag. Det är oklart hur myndigheter som publicerar information som öppna data, förväntas hantera risker som uppstår på nationell nivå.

Sammantaget kan sägas att det torde finnas utrymme att publicera viss information som öppna data från de nu berörda registren. Ur rättslig synpunkt kan dock det osäkra rättsläget ses som tillräckligt hinder för att hämma åtgärder i sådan riktning.

³⁹ Regeringen, *Förslag till Sekretesslag m.m., prop. 1979/80:2* s. 54, Stockholm, 1979, <https://data.riksdagen.se/fil/9E62FB95-0B4D-4A24-8EFC-201565ABF191> läst 2019-03-12

Fråga 4. Finns det hinder enligt GDPR eller registerlagstiftning?

Ändamålsbestämmelser i registerförfattningar utgör ett generellt rättsligt hinder för publicering av information som öppna data. Viss information som omfattas av dessa bestämmelser utgör indirekta personuppgifter och betraktas som harmlös utifrån ett integritetsperspektiv. Exempel på sådan information är fastighetsbeteckningar och fastigheters belägenhetsadresser. Dessa uppgifter behöver ofta användas i kartor. Det innebär att även om personuppgifter normalt inte torde bli aktuella som öppna data, så finns det en gråzon som behöver hanteras. En myndighet kan i sin bedömning komma fram till att tillgängliggörande av information som öppna data är förenligt med befintliga ändamålsbestämmelser genom att pröva sitt eget ändamål, om detta ändamål omfattas av bestämmelsen och framgår exempelvis i myndighetens instruktion. Det vore dock önskvärt att rättsläget även i denna del var tydligare.

Om en registerförfattning är tillämplig, uppkommer också frågor om i vilken form tillgängliggörandet sker, det vill säga om den utgör direktåtkomst eller annan form av utlämnande. Även sådana bestämmelser innebär vanligtvis hinder för öppna data.

Dataskyddsförordningen, den så kallade GDPR, innehåller också olika krav som torde försvåra för "öppna data". För en intressant diskussion om kopplingen mellan öppna data och GDPR rekommenderas *The PSI directive and GDPR*⁴⁰.

Sammantaget innebär gällande rätt att det kan vara svårt att identifiera i vilka fall som indirekta harmlösa personuppgifter kan tillgängliggöras. De omfattande krav som ställs inom denna del av lagstiftningen innebär sannolikt att viss öppenhet kan uppnås men antagligen inte fullt ut som öppna data.

Fråga 5. Finns det krav att ta ut avgifter för information, immateriella rättigheter eller andra hindrande villkor?

Uppgifter i folkbokföringsregistret, företagsregister samt fastighetsregistret och viss geografisk information ska tillhandahållas avgiftsfritt mellan statliga myndigheter, se till exempel. 30 § 2 st. förordning med instruktion för Lantmäteriet. I övrigt ska informationen tillhandahållas mot avgift mot bakgrund av 5 § avgiftsförordningen, vilket framgår av myndigheternas instruktioner.

Konceptet med öppna data är inte avgränsad till vissa användare. Det innebär att författningsreglerade krav på avgifter utgör ett hinder för öppna data.

⁴⁰ <https://www.europeandataportal.eu/sv/highlights/psi-directive-and-gdpr>

Regler för villkor vid vidareutnyttjande av myndigheters handlingar finns i lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Lagen syftar till att främja enskildas användning av myndigheters handlingar och baseras på det så kallade PSI-direktivet. Lagrådet har avseende denna lagstiftning framfört att det är svårt att bedöma hur PSI-regleringen förhåller sig till rättssystemet i övrigt och vilken räckvidd lagens bestämmelser faktiskt har.⁴¹ Denna osäkerhet gör sig också gällande i fråga om hur öppna data påverkas av nämnda lag.

Fråga 6. Måste myndigheten bland annat känna till vem mottagaren är på grund av säkerhetsskydd?

I säkerhetsskyddslagen ges data som är sekretessbelagd och som rör rikets säkerhet ett särskilt skydd. Myndigheters säkerhetsskyddsarbete ska bland annat förebygga att sådana sekretessbelagda uppgifter obehörigen röjs, ändras eller förstörs, samt hindra obehöriga att få tillträde till platser där de kan få tillgång till den typen av uppgifter. Ytterligare bestämmelser för myndigheter att ta hänsyn till i sitt säkerhetsskyddsarbete finns till exempel i skyddslagen där det regleras att byggnader, anläggningar eller områden kan klassas som skyddsobjekt. Ett beslut om skyddsobjekt kan förenas med förbud att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. I lag och förordning om skydd för geografisk information skyddas ytterligare uppgifter av betydelse för totalförsvaret. Bland annat begränsas rätten till spridning av viss geografisk information som sammanställts genom sjömätning eller flygfotografering på sådant sätt att tillstånd för spridning krävs. Myndigheter är ansvariga för sitt eget säkerhetsskyddsarbete och ansvarar för att kraven ständigt efterlevs.

Arbetet med att tillgängliggöra information till samhället innebär att det bland annat ställs höga krav på att ringa in behörighetsnivåer för åtkomst till information, och att detta sker likartat hos alla myndigheter. Öppna data är den mest öppna nivån av alla, men det kan finnas andra nivåer av öppenhet som kan vara tillräckliga för att uppnå relevanta behov.

Digitaliseringsrättsutredningen har även i denna del uppmärksammat behovet av att åstadkomma ett likvärdigt skydd på en myndighetsövergripande nivå, när det gäller informationssäkerhet.⁴²

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns praktiska svårigheter att, inom ramen för lagstiftningen för informationssäkerhet, åstadkomma ett likvärdigt skydd för

⁴¹ Regeringen, *Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*, prop. 2014/15:79 s. 70f, Stockholm, 2015, <https://data.riksdagen.se/fil/819BD5B6-9006-4264-80AC-DDB21CD1C069>, läst 2019-03-12

⁴² Digitaliseringsrättsutredningen, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)* s. 83, Stockholm, 2018, <https://www.regeringen.se/495f60/contentassets/e9a0044c745c4c9ca84fef309feafd76/juridik-som-stod-for-forvaltningens-digitalisering-sou-201825.pdf>, läst 2019-03-12

informationen eftersom tillämpningen är fragmenterad. Detta är i sig inte ett hinder för öppna data, men utgör en risk utifrån ett nationellt informationssäkerhetsperspektiv.

7.3 Vilka åtgärder krävs för att skapa förutsättningar för grunddata som öppna data?

Öppna data kan ses som ett samlingsnamn för informationens "öppenhet", och uttrycker den mest öppna nivån på skalan. För att åstadkomma sådan öppenhet, förutsätts att det inte finns några begränsningar eller andra hinder, vare sig av teknisk eller av juridisk karaktär. En diskussion om åtgärder för att skapa förutsättningar för grunddata som öppna data behöver ske utifrån ett helhetsperspektiv. Informationens öppenhet handlar om att åstadkomma enklare åtkomst och användning. Enklare åtkomst och användning ska skapas på olika nivåer vilket innebär att det som inte passar in i den mest öppna nivån, antagligen passar på en annan nivå. Känsligheten på information påverkar graden av åtkomst och författningsreglerade skyddskrav, till exempel i form av åtkomst eller användningsbegränsningar. Öppna data kan ses som den mest öppna nivån i form av fri åtkomst och inga restriktioner.

På nivåer där restriktioner eller sekretess föreligger kan till exempel anonymisering av de känsliga delarna vara relevant för att kunna släppa delar av informationsmängderna som öppna data. Alternativt kan säkerhetslösningar och avtal möjliggöra vidareutnyttjandet om restriktioner föreligger.

En generell iakttagelse är att den mest öppna nivån för åtkomst till information ställer höga krav på att myndigheter strukturerar och bedömer sin information utifrån gällande rätt och säkerhetsrisker på förhand. Tyngden för dessa bedömningar och riskhantering i dagens informationshantering hos myndigheter torde dock istället ligga vid tidpunkten för utlämnande vilket idag vanligtvis är förknippat med en konkret begäran om åtkomst till viss information. Utmaningen med att skapa förutsättningar för öppna data innebär därmed att det krävs ett långsiktigt och systematiskt arbete för att skapa en inte bara god offentlighets- och sekretesstruktur, utan också att en sådan struktur ska klara en helt maskinell bearbetning av informationen utifrån bestämda behörighetsnivåer (jämför nuvarande krav på hantering av allmänna handlingar i 4 kap. OSL).

Frågan som ställts i uppdraget är inriktad på den mest öppna nivån men myndigheternas resonemang kring åtgärder bör läsas mot bakgrund av den övergripande utmaningen.

Myndigheterna bedömer att det som minimum krävs att berörda datamängder görs avgiftsfria. Sådana författningsändringar kan dock antagligen behöva göras i samband med ett kommande genomförande av ändringarna i det så kallade PSI-direktivet. De föreslagna ändringarna i direktivet avseende avgiftsfria "värdefulla data" kommer sannolikt att omfatta stora delar av befintliga grunddata.

8 Förslag till åtgärder

Myndigheterna lämnar följande förslag till åtgärder för att tydliggöra ansvaret för och öka standardiseringen av grunddata

- Ett nationellt ramverk för grunddata etableras på två nivåer. Dels införs ett förvaltningsansvar för nationella regler och riktlinjer på nationell nivå och det ansvaret tillfaller DIGG. Vidare införs förvaltningsansvar för domängemensamma principer och riktlinjer för så kallade grunddatadomäner där ansvaret fördelas på Bolagsverket för företag, Lantmäteriet för fastighetsinformation och geografisk information och Skatteverket för person.
- Det fortsatta arbetet med att etablera det nationella ramverket för grunddata bör bedrivas inom ramen för nya uppdrag till myndigheterna.

8.1 Målbild för grunddata

Under uppdragets gång har en målbild för grunddata vuxit fram. Målbilden är viktig i och med att den tydliggör var myndigheterna ser att grunddataarbetet är på väg. På så sätt går det att identifiera vilka fortsatta insatser som behövs för att driva arbetet framåt och i rätt riktning.

- Det finns en förvaltning för grunddata där ansvarsfördelningen är tydlig och där det finns en väl fungerande samverkan.
- Det finns ett effektivt kundmöte för grunddata både inom och utanför förvaltningsorganisationen, exempelvis
 - grunddatawebbplats
 - en gemensam grunddatamodell och kodverk på en gemensam plattform
 - samlad information om Sveriges grunddata
 - specifikationer för grunddata och relaterade tjänster
 - verktyg för samverkan mellan aktörerna som jobbar med grunddata.
- Hämtning och uppdatering av grunddata sker tjänstebaserat.
- Samtliga grunddata följer givna riktlinjer och standarder.
- Eventuella rättsliga hinder är åtgärdade avseende införandet och användning av grunddata.
- Aktörer har tillgång till standardiserad grunddata utifrån fastställda krav.
- Sverige är ledande inom EU gällande grunddatautveckling.
- Grunddata är en framgångsfaktor för digitala innovationsinitiativ (till exempel Nordic Smart Government, Värdemodell – ekosystem för enklare myndighetskontakter för företag samt Open Sweden).

Målbilden i sig är inte tidsatt, men kommer stegvis att uppfyllas genom de förslag till åtgärder som föreslås i detta avsnitt.

8.2 Ett nationellt ramverk för grunddata etableras

Som framgått har det under arbetets gång blivit tydligt att det krävs samordning och kanske även tydligare styrning för att realisera den målbild som finns för området. De nyttor som standardiserade grunddata kan ge uppstår inte om myndigheterna fortsätter uppträda som solitärer och betraktar sina data som monoliter utan samklang med det större ekosystemet. För att tydliggöra ansvaret för och öka standardiseringen av grunddata föreslås att ett nationellt ramverk för grunddata etableras. Ett nationellt ramverk för grunddata skapar förutsättningar för en ökad användning och ökad samhällsnytta genom att

- gemensamma modeller över grunddata ger en tydligare väg in för konsumenten som är i behov av data från de olika domänerna
- grunddatadomänerna blir kontaktytor på så sätt att när grunddata ska konsumeras blir det naturligt att vända sig till domänerna istället för till de individuella myndigheterna
- domänerna bygger kunskap om efterfrågan på uppgifter och tjänster, vilket innebär färre punkt-till-punkt lösningar mellan producerande och konsumerande parter. Domänerna kommer med tiden att få en bättre helhetsbild över vilka uppgifter som efterfrågas frekvent samt hur behoven av nya uppgifter och tjänster utvecklas, något som på sikt bör ge ett bättre utbud av både data och förmedlingstjänster.
- tydliga krav gällande åtkomlighet, kvalitet och aktualitet bör bidra till ökad direktanvändning och minskad dubbellagring. Det bör i sin tur resultera i en ökad användning och minskade kostnader totalt sett på nationell nivå. Om uppgifterna beskrivs på ett enhetligt så minskar risken för misstolkning, vilket både hjälper konsumenterna samt underlättar producenternas tillgängliggörande som öppna data

I det nationella ramverket för grunddata föreslås att ansvaret för grunddata regleras på två nivåer. Dels införs ett förvaltningsansvar för principer och riktlinjer på nationell nivå och det ansvaret tillfaller DIGG. Vidare införs förvaltningsansvar för domängemensamma principer och riktlinjer för så kallade grunddatadomäner⁴³.

Myndigheterna föreslår att arbetet startar med tre grunddatadomäner

- Företag där Bolagsverket blir ansvarigt
- Person där Skatteverket blir ansvarigt

⁴³ En grunddatadomän är ett utpekat område av information.

- Fastighetsinformation och geografisk information där Lantmäteriet blir ansvarigt

Utifrån de erfarenheter som kommer arbetas upp i de tre domänerna kan ramverket byggas ut och omfatta flera domäner, till exempel fordonsinformation, olika typer av adresser, miljöinformation, viss typ av hälsoinformation. Några anledningar till att börja med de tre grunddomänerna ovan är att de utgör centrala informationsmängder för samhället, att ett gott samarbete mellan de föreslagna domänansvariga utvecklats inom ramen för detta uppdrag samt att samordningen för att få till stånd ett nationellt ramverk inte bör omfatta för många domäner.

Förslaget avser inte att ändra ansvaret för informationen i något avseende utan de olika informationsägarna ansvarar som tidigare för den information som skapas och hanteras inom den egna verksamheten, eller där man har ett registeransvar. De identifierade grunddatadomänerna innebär inte heller att nya informationsmängder ska införas i ett statligt register.

Dessutom kommer det att finnas två ytterligare roller, dels producenter av informationen och dels konsumenter av informationen. *Producenternas roll* är att delta i samverkan inom de domäner där man håller grunddata och då följa de riktlinjer och principer som gäller inom domänen samt att aktivt arbeta med att samla, känna till och utveckla enligt kundbehov. Producenten äger alltid det egna datat och ansvarar för dess kvalitet, ansvaret tas aldrig över av domänansvarig eller någon annan. *Konsumenternas roll* är att använda informationen och bidra till domänens utveckling genom att ta delge domänansvarige sina behov av data i lämpliga samverkansforum.

Samma myndighet kan ha flera roller i denna modell, till exempel är de domänansvariga till stor del även producenter.

De i uppdraget utpekade myndigheterna kan komma överens om att de ovan presenterade riktlinjerna ska gälla inom ramverket och att myndigheterna ska följa dessa. Exempel på sådana överenskommelser finns redan inom olika informationsområden, exempelvis avseende företagsinformation och fastighetsinformation och geografisk information. I etableringen av ett nationellt ramverk är det önskvärt om tidigare överenskommelser och regelverk från området kring fastighetsinformation och geografisk information⁴⁴ och företagsområdet⁴⁵ återanvänds istället för att börja på ruta ett.

⁴⁴ Lantmäteriet, *Regelverk för informationslagringsmodeller i UML, version 1.1*, Gävle, 2019, <https://geodata.se/globalassets/om/regelverk-ilm.docx>, läst 2019-03-18

⁴⁵ Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket. Statistiska centralbyrån, *Läsanvisningar Notation för begrepps- och informationsmodell*, Sundsvall, 2014, <http://samverkan.bolagsverket.se/gu/Document/416abb2f-9300-45ad-af16-9c6955ec3356.html>, läst 2019-03-21

På sikt behöver det antagligen finnas utrymme för såväl frivillig som tvingande reglering kring innehållet i riktlinjerna. Inledningsvis kan det vara lämpligt att testa riktlinjerna på de tre myndigheterna innan dessa görs nationella och eventuellt så småningom införs i en generell författning. En sådan generell författning skulle exempelvis kunna reglera de obligatoriska myndighetsuppgifterna i den nationella digitala infrastrukturen och ringa in vilka krav som gäller samt när kraven ska vara obligatoriska respektive frivilliga.

I gemensamma principer för standardiserade grunddata ovan föreslås att grunddata ska vara nationellt avgiftsfria inom offentlig förvaltning. Idag är grunddata från vissa statliga myndigheter avgiftsfria till andra statliga myndigheter men principen påverkar hela den offentliga förvaltningen.

Myndigheterna ser därför behov av fortsatt utredning om

- på vilket sätt tvingande styrning respektive frivillig samverkan ska användas vid hanteringen av grunddata
- vilka åtgärder som krävs för att leva upp till principen om nationellt avgiftsfria grunddata inom offentlig förvaltning.

8.2.1 Om det nationella ansvaret

DIGG föreslås få ansvaret för ramverket på nationell nivå. I ansvaret ingår att ge förutsättningar för ett effektivt användande av grunddata. Det innebär att ansvara för det nationella ramverket för informationsarkitektur för grunddata inklusive

- gemensam informationsmodell för grunddata
- gemensamma modelleringsstandarder för grunddata, inklusive dokumentation
- ett ställe att lagra och publicera information om grunddata/nationellt repository
- standard för kvalitetsmärkning för grunddata
- standarder för UID (unik ID) för grunddataobjekt
- ta stöd från nationella expertmyndigheter för juridik och säkerhet.

Ansvaret innebär också att förvalta och vidareutveckla riktlinjer och grundläggande principer som tagits fram inom ramen för grunddatauppdraget.

DIGG kan vid behov föreskriva hur informationsmodellen ska uttryckas (format), under förutsättning att det finns författningsstöd. Domänansvariga producerar övergripande informationsmodeller i syfte att exponera dessa i det nationella repositoryet. DIGG lagrar aldrig någon verksamhetsinformation och tillhandahåller heller aldrig verksamhetsinformation från någon.

8.2.2 Om domänansvar

Domänansvar för grunddata innebär att

- ansvara för implementering av riktlinjer och grundläggande principer på domännivå
- samordna arbetet inom domänen
- förvalta och utveckla domänen
- hantera frågor som rör domänen
- besluta om att lägga till befintlig information (eller grunddata) inom domänen i samverkan med producenter
- samverka med den ansvariga på nationell nivå
- kartlägga vilka andra producenter av grunddata som kan finnas inom domänen
- samverka med andra grunddatadomäner.

Initialt omfattar domänansvaret den information som den domänansvarige är satt att ansvara för, det vill säga den information som myndigheten har i sina register.

I domänansvaret ingår att leverera en övergripande informationsmodell över den information som finns i domänen enligt det som stipulerats på nationell nivå. Det är den domänansvarige som äger och förvaltar alla informationsmodeller inom domänen.

Den domänansvarige ställer krav på producenterna inom domänen, att de följer riktlinjer och principer på domännivå.

Andra konsekvenser av införandet är att berörda myndigheters information kommer behöva tillgängliggöras på ett standardiserat sätt, vilket kommer redovisas i uppdraget om informationsutbyte.

8.2.3 Införandet av det nationella ramverket bör utvärderas

Som framgår ovan föreslås initialt frivillig samverkan, men det utesluter inte att det kan bli nödvändigt med en tydligare styrning, till exempel genom tvingade reglering. Det är därför viktigt att införandet av det nationella ramverket utvärderas löpande för att ge underlag för beslut om framtida åtgärder.

En utgångspunkt för det fortsatta utredningsarbetet bör vara att nödvändig rättsutveckling som stödjer digitaliseringen inom grunddataområdet sker stegvis utifrån erfarenheter från tester och iterationer. Detta krävs för att utvecklingen ska ske behovsanpassat. Digitaliseringsrättsutredningen lämnade i sitt betänkande förslag om att regeringen ska tillsätta ett rättsligt beredningsorgan i form av en kommitté eller särskild utredare som under de närmast kommande åren får i uppdrag att löpande ta fram

beredningsuppdrag för anpassning av gällande rätt vid digitalisering.⁴⁶ Ett sådant arbetssätt kan stödja myndigheters fortsatta utveckling inom grunddataområdet.

8.3 Förslag till fortsatta uppdrag

Uppdrag 1 – Etablera nationellt ramverk för grunddata

DIGG får i uppdrag att med stöd av Bolagsverket, Skatteverket och Lantmäteriet

1. etablera det nationella ramverket för grunddata
2. utreda på vilket sätt tvingande styrning respektive frivillig samverkan ska användas vid hanteringen av grunddata
3. utreda vilka åtgärder som krävs för att leva upp till principen om nationellt avgiftsfria grunddata inom offentlig förvaltning
4. beräkna myndigheternas löpande kostnader för arbete med nationellt ramverk och grunddatadomäner från och med år 2020 och framåt.

Tidsperiod: Hösten 2019

Kostnad: 4 mkr (2,5 mkr till DIGG och 500 000 kr var för övriga deltagande myndigheter)

När uppdraget är klart finns det en gemensam informationsmodell för de tre aktuella grunddatadomänerna publicerad på därför avsedd plats. Den gemensamma informationsmodellen ska vara accepterad av de fyra myndigheterna liksom av andra relevanta myndigheter. Det finns gemensamma modelleringsstandarder för grunddata, inklusive dokumentation samt förslag till UID (unik ID) för grunddataobjekt och för kvalitetsmärkning av grunddata. Dessutom finns det ett ställe att lagra och publicera information om grunddata nationellt som är allmänt tillgängligt.

I det föreslagna uppdraget ingår inte att modellera den grunddata som omfattas av ramverket, det görs i uppdrag 2 under våren 2020.

Ansvaret att förvalta och vidareutveckla leveranserna i detta uppdrag bör hanteras genom särskilt uppdrag, instruktionsförändring eller dylikt.

Uppdrag 2 – Etablera grunddatadomäner

Bolagsverket, Skatteverket och Lantmäteriet får ett gemensamt uppdrag att med stöd av DIGG

⁴⁶ Digitaliseringsrättsutredningen, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)* s. 446, Stockholm, 2018, <https://www.regeringen.se/495f60/contentassets/e9a0044c745c4c9ca84fef309feafd76/juridik-som-stod-for-forvaltningens-digitalisering-sou-201825.pdf>, läst 2019-03-12

1. etablera grunddatadomäner för företag, person och fastighetsinformation och geografisk information.

Tidsperiod: 2020

Kostnad: 6 mkr (2 mkr vardera för DIGG, Bolagsverket och Skatteverket. Lantmäteriet söker motsvarande medel via sitt digitalt först-uppdrag)

När uppdraget är avslutat är det tydligt hur respektive domänansvarig avser att jobba med sitt domänansvar. I detta ingår arbetsformer, rutiner, organisation inklusive att samordna arbetet inom domänen, förvalta och utveckla domänen samt hantera frågor som rör domänen. Dessutom har samtliga tre domäner levererat en övergripande informationsmodell över den information som finns i domänen enligt det som stipulerats på nationell nivå.

Gemensamt för både nationell nivå och domännivå är att samverkansformerna mellan ansvariga på nationell respektive domännivå är beskrivna, accepterade och publicerade. Dessutom finns det en beräkning av konsekvenserna för myndigheterna i form av resursbehov och liknande för förvaltningen av ramverket.

Hur tillgängliggörandet ska gå till kommer redovisas i rapporten om säkert och effektivt informationsutbyte och det finns beroenden till det uppdraget. Detta hindrar inte att detta uppdrag startas eftersom dessa åtgärder behöver vidtas för att skapa förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte.

Myndigheterna vill därutöver peka på behovet att skapa tydlighet i fråga om hur "öppna data" styrs i gällande rätt. Regeringen bör tillsätta en utredning som tar ett helhetsgrepp om dessa frågor.

Myndigheterna ser att följande behöver tydliggöras i gällande rätt på en övergripande nivå.

1. Att publicering av information som öppna data är en myndighetsuppgift som framgår av enhetliga regler för myndigheter.
2. Att myndighetsuppgiften har en uttalad gränsdragning eller anknytning till grundlagsreglerade rättigheter avseende informationsoffentlighet.

Att det står klart vilka överväganden en myndighet måste göra med beaktande av GDPR, registerförfattningar, OSL och säkerhetslagstiftning för att utföra myndighetsuppgiften, och vilka av dessa överväganden som istället ska göras av lagstiftaren vid utformningen av myndighetsuppgiften.

Bilaga 1 Uppdraget



Regeringsbeslut

III 4
1 bilaga

2018-05-24
Fi2018/02149/DF

Finansdepartementet

Mottagare enligt *bilaga*

Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata

Regeringens beslut

Regeringen ger de myndigheter som anges i *bilagan* till beslutet i uppdrag att tillsammans lämna förslag som syftar till att skapa en säker och effektiv tillgång till grunddata, genom att bl.a. tydliggöra ansvaret för och öka standardiseringen av sådan data.

Delredovisningar av hur arbetet fortgår ska efter överenskommelse lämnas till Regeringskansliet (Finansdepartementet). Uppdraget ska slutredovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 april 2019.

För 2018 och 2019 får Bolagsverket, Lantmäteriet och Skatteverket varje år för uppdraget rekvrirera högst 1 500 000 kronor vardera.

Kostnaderna ska belasta anslaget 1:18 Digitaliseringsmyndigheten under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, anslagspost 7 Nationell digital infrastruktur. Medlen utbetalas efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet. Rekvisition av medel för 2018 ska ha inkommit senast den 1 september 2018. Redovisning av använda medel för 2018, och återbetalning av ej utnyttjade medel för samma år, ska ske till Kammarkollegiet senast den 28 februari 2019, med kopia till Regeringskansliet (Finansdepartementet). Rekvisition av medel för 2019 ska ha inkommit senast den 1 mars 2019. Redovisning av använda medel för 2019, och återbetalning av ej utnyttjade medel för samma år, ska ske till Kammarkollegiet senast den 1 juni 2019, med kopia till Regeringskansliet (Finansdepartementet). Vid rekvisitionen, eventuell återbetalning och redovisningen ska hänvisning göras till detta beslut.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Bakgrund

Behovet av ett samlat grepp och en tydligare nationell styrning inom området digital infrastruktur har lyfts fram i flera rapporter och betänkanden, bl.a. i betänkandet digitalförvaltning.nu (SOU 2017:23). I betänkandet framhålls behoven av en förvaltningspolitik för en nationell digital infrastruktur och det lämnas förslag på en övergripande plan för att stärka digitaliseringen av den offentliga sektorn. Andra utredningar har beskrivit behoven och föreslagit åtgärder inom området, exempelvis i betänkandena Grunddata – i samhällets tjänst (SOU 1997:146), Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta (SOU 2003:111) och Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen (SOU 2013:80).

Sverige saknar flera av de förvaltningsgemensamma grundläggande komponenter och lösningar som finns i andra jämförbara länder (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.3.3 och 6.4). Bristen på en nationell digital infrastruktur har lett till många myndighetsspecifika lösningar, som skiljer sig från varandra, vilket i stor utsträckning har resulterat i en ineffektiv ordning för den offentliga sektorn som helhet. Regeringen avser därför att stärka styrningen och samordningen av den offentliga sektorns informationsförsörjning genom att tydliggöra ansvarsfördelningen och öka standardiseringen.

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst gjorde regeringen bedömningen att grunddata bör ges en definition som omfattar offentlig information av vikt för samhällets effektivitet och med bred användning (prop. 1997/98:136 s. 61 och 62). Denna bedömning ska även gälla som utgångspunkt för detta uppdrag. Regeringen har vidare bedömt att uppgifter i folkbokföringsregistret, bolagsregistret, fordonsregistret samt fastighetsregistret och viss geografisk information utgör grunddata och att en mer effektiv ordning kan skapas med ett avgiftsfritt utbyte av sådan data mellan statliga myndigheter (prop. 2016/17:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.5.1.). Ett effektivt utbyte av grunddata är en av förutsättningarna för att uppnå målet att uppgifter om möjligt bara ska behöva lämnas en gång, vilket även är en av de prioriteringar som Sverige genom Tallinndeklarationen om e-förvaltning har angett ska vara vägledande. I förlängningen bedöms ett effektivt utbyte av grunddata också kunna leda till bättre förutsättningar att dra nytta av nya digitala tekniker, såsom exempelvis artificiell intelligens, som kan bidra till medborgar nytta eller effektivisering.

Sverige saknar i dagsläget en samlad styrning av grunddata som utnyttjas, eller potentiellt sett skulle kunna utnyttjas på bred front inom den offentliga sektorn. Grunddata är av mycket stor betydelse i ett alltmer digitaliserat samhälle och en datadriven offentlig sektor. Det kan exempelvis handla om information om privatpersoner, bolag och fastigheter. Ordning och reda på den offentliga sektorns samlade grunddata behövs dessutom för att stärka informationssäkerheten inom den offentliga sektorn och säkerställa ett fullgott skydd för den personliga integriteten.

Närmare om uppdraget

Myndigheterna ska med beaktande av sin egen grunddata analysera och beskriva behoven och nyttan av grunddata, för såväl den offentliga sektorn som privatpersoner, organisationer och företag. Resultatet av analysen avseende behoven av grunddata bör samordnas med resultatet av den behovsanalys som ska göras enligt ett särskilt uppdrag om säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn.

Utifrån de identifierade behoven och nyttan av grunddata ska myndigheterna identifiera vilka egenskaper som kännetecknar grunddata. Mot denna bakgrund ska myndigheterna även analysera och lämna förslag på eventuella ytterligare uppgifter som bör definieras som grunddata.

Av analysen ska framgå om den föreslagna grunddatan kan tillgängliggöras som öppna data, och vilka åtgärder som krävs för att åstadkomma det.

Myndigheterna ska vidare analysera och lämna förslag på gemensamma riktlinjer för grunddata och för ansvariga myndigheters hantering av sådan data. Riktlinjerna för grunddata kan exempelvis avse kvalitet, aktualitet, tillgänglighet och användbarhet. Riktlinjerna för ansvariga myndigheters hantering av grunddata kan exempelvis avse gemensamma rutiner, modeller, begrepp och behov av samordning. Riktlinjerna ska även avse hur de krav som ställs med anledning av regelverken om sekretess och informationssäkerhet samt om skyddet för den personliga integriteten kan upprätthållas.

De föreslagna riktlinjerna ska vara förenliga med gällande rätt, t.ex. regleringen om behandling av personuppgifter, samt om offentlighet och sekretess. Vidare ska riktlinjerna syfta till att skapa förutsättningar för en effektiv och säker tillgång till grunddata, såväl inom den offentliga sektorn som för

privatpersoner, organisationer och företag. Riktlinjerna ska också, i möjligaste mån, överensstämma med eller baseras på europeiska eller internationella principer inom området (exempelvis European Interoperability Framework – EIF), och de internationella överenskommelser som Sverige ingått inom området (exempelvis Tallinndeklarationen om e-förvaltning).

Myndigheterna ska analysera konsekvenserna av eventuella förslag att definiera ytterligare uppgifter som grunddata och av att införa de föreslagna riktlinjerna, samt föreslå nödvändiga åtgärder och beskriva eventuella hinder för en anpassning till de föreslagna riktlinjerna. Konsekvensanalysen ska bl.a. omfatta kostnader och ekonomiska effekter. I den mån uppgifter från kommuner och landsting föreslås definieras som grunddata, ska myndigheterna särskilt beakta konsekvenserna för det kommunala självstyret. I analysen ska även konsekvenserna för Sveriges säkerhet beaktas.

Slutligen ska myndigheterna lämna förslag till åtgärder för att tydliggöra ansvaret för och öka standardiseringen av grunddata.

Vid genomförandet av uppdraget ska myndigheterna beakta de krav som ställs för att värna Sveriges säkerhet, behovet av ett systematiskt informationssäkerhetsarbete och skyddet av den personliga integriteten.

I arbetet bör vägledningar, kartläggningar och analyser avseende informationsförsörjning och grunddata inom bl.a. eSamverkansprogrammet beaktas, t.ex. vägledningen Vägledning för digital samverkan och rapporten En effektiv informationsförsörjning. Även underlag som tagits fram inom ramen för nationella strategier, exempelvis den nationella geodatastrategin (N2015/08894/SUBT och N2015/08630/KLS), bör beaktas. Detsamma gäller pågående uppdrag om tillgängliggörande av data, såsom uppdraget till Lantmäteriet om att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess (Fi2018/00396/DF).

Myndigheterna ska genomföra uppdraget gemensamt. Uppdraget ska även utföras i samarbete med de statliga myndigheter, kommuner, landsting och privata aktörer som myndigheterna huvudsakligen tillhandahåller sin grunddata till. Vidare ska samverkan ske med E-hälsomyndigheten och Försäkringskassan. Samverkan ska också ske med Datainspektionen, Utredningen om inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn (Fi 2017:09), till dess att Myndigheten för digital förvaltning inrättats, samt med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarmakten,

Riksarkivet, Statistiska centralbyrån, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket, Transportstyrelsen, eSamverkansprogrammet, Svenska institutet för standardisering och Sveriges Kommuner och Landsting.

Efter att Myndigheten för digital förvaltning har inrättats avser regeringen att ge denna myndighet i uppdrag att vara samordnande myndighet för detta uppdrag.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Andreas Mårtensson

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/ KRIM, L1, L4, L6, PO, SSK och Å
Utrikesdepartementet/HI
Försvarsdepartementet/MFI, RS och SUND
Socialdepartementet/ FS och SF
Finansdepartementet/BA TOT, E2, ESA, K, S3 och SFÖ
Utbildningsdepartementet/GV och UH
Miljö- och energidepartementet/S
Näringsdepartementet/ D, FF, IFK, SPN, SUBT och SUN
Kulturdepartementet/KL
Arbetsmarknadsdepartementet/A/SAK
Arbetsförmedlingen
Datainspektionen
E-hälsomyndigheten
Försvarsmakten
Försäkringskassan
Kammarkollegiet
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Riksarkivet
Statistiska centralbyrån
Säkerhetspolisen
Tillväxtverket
Transportstyrelsen
Utredningen om inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn (Fi 2017:09)
eSamverkansprogrammet
Svenska institutet för standardisering
Sveriges Kommuner och Landsting

2018-09-06
Fi2018/03036/DF

Finansdepartementet

Adressater:
Se *bilagan*

Ändring av uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata

Regeringens beslut

Med ändring av regeringens beslut den 24 maj 2018 om säker och effektiv tillgång till grunddata (Fi2018/02149/DF) ska följande gälla för de myndigheter som anges i *bilagan* till detta beslut.

Myndigheterna ska genomföra uppdraget tillsammans. Myndigheten för digital förvaltning ska vara samordnande myndighet för uppdraget. Det innebär bl.a. att myndigheten ska samordna analysarbetet, sammanställa och lämna redovisningarna, samt säkerställa att samarbete och samverkan sker i enlighet med vad som följer av uppdraget.

För 2018 får Myndigheten för digital förvaltning för uppdraget rekvidrera högst 300 000 kronor. För 2019 beräknar regeringen att myndigheten kommer att erhålla högst 300 000 kronor för uppdraget.

Kostnaderna ska belasta anslaget 1:18 Digitaliseringsmyndigheten under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, anslagspost 7 Nationell digital infrastruktur. Medlen utbetalas efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet. Rekvisition av medel för 2018 ska ha inkommit senast den 1 december 2018. Redovisning av använda medel för 2018, och återbetalning av ej utnyttjade medel för samma år, ska ske till Kammarkollegiet senast den 28 februari 2019, med kopia till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Bakgrund

Regeringen gav den 24 maj 2018 Bolagsverket, Lantmäteriet och Skatteverket i uppdrag att bl.a. genomföra analyser gällande grunddata, identifiera egenskaper som kännetecknar grunddata, föreslå gemensamma

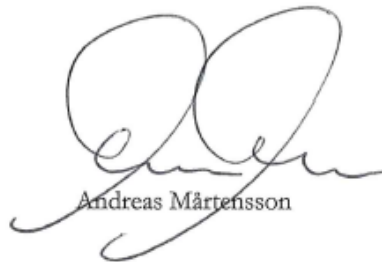
riktlinjer för grunddata och för ansvariga myndigheters hantering av sådan data samt analysera konsekvenserna av eventuella förslag. I uppdraget ingår att samarbeta och samverka med bl.a. statliga myndigheter, kommuner, landsting och privata aktörer. Delredovisningar av hur arbetet fortgår ska efter överenskommelse lämnas till Regeringskansliet (Finansdepartementet). Uppdraget ska slutredovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 april 2019.

Av det ovan nämnda beslutet framgår att regeringen avser att ge Myndigheten för digital förvaltning i uppdrag att vara samordnande myndighet för uppdraget, efter att myndigheten inrättats. Myndigheten inledde sin verksamhet den 1 september 2018.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Andreas Mårtensson

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/KRIM, L1, L4, L6, PO, SSK och Å
Utrikesdepartementet/HI
Försvarsdepartementet/MFI, RS och SUND
Socialdepartementet/FS och SF
Finansdepartementet/BA, E2, ESA, K, S3, SFÖ, SSA och TOT
Utbildningsdepartementet/GV och UH
Miljö- och energidepartementet/S
Näringsdepartementet/D, FF, IFK, SPN, SUBT och SUN
Kulturdepartementet/KL
Arbetsmarknadsdepartementet/A/SAK
Arbetsförmedlingen
Datainspektionen
E-hälsomyndigheten
Försvarsmakten
Försäkringskassan
Kammarkollegiet
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Riksarkivet
Statistiska centralbyrån
Säkerhetspolisen
Tillväxtverket
Transportstyrelsen
eSamverkansprogrammet
Svenska institutet för standardisering
Sveriges Kommuner och Landsting

Bilaga 2 Deltagare i uppdraget

Namn	Titel	Organisation	Roll
Anna Eriksson	Generaldirektör	DIGG	Styrgrupp, ordförande
Johan Bergsten	Avdelningschef	Bolagsverket	Styrgrupp
Per Lehto	Enhetschef	Domstolsverket	Styrgrupp
Kristina Fridensköld	Avdelningschef	eHälsomyndigheten	Styrgrupp
Stefan Olowsson	CIO	Försäkringskassan	Styrgrupp
Anders Sandin	Divisionschef	Lantmäteriet	Styrgrupp
Andreas Elvén	Avdelningschef	Skatteverket	Styrgrupp
Lotta Nordström	Sektionschef	SKL	Styrgrupp, adjungerad
Mikael Österlund	Strateg	DIGG	Samordningsgrupp, ordförande
Daniel Antonsson	Enhetschef	DIGG	Samordningsgrupp
Joakim Nyström	Uppdragsledare	Bolagsverket	Samordningsgrupp
Malin Klintborg	Enhetschef	Lantmäteriet	Samordningsgrupp
Magnus Wallström	Verksamhetsutvecklare	Skatteverket	Samordningsgrupp
Ulf Palmgren	Programansvarig	SKL	Samordningsgrupp
Markus Bill	Verksamhetsutvecklare	Försäkringskassan	Samordningsgrupp
Magnus Lassesgården	CM Manager	Domstolsverket	Samordningsgrupp
Johan Palmqvist	Enhetschef	eHälsomyndigheten	Samordningsgrupp
Herbert Adams	IT-arkitekt	Domstolsverket	Samordningsgrupp
John Cunningham	Informationsarkitekt	Bolagsverket	Behov och arkitektur, ordförande, slutrapport
Kristina Fenger-Krog	Digital strateg och teamledare	SKL	Behov och arkitektur, slutrapport
Lars Hägg	Verksamhetsarkitekt	Lantmäteriet	Behov och arkitektur
Magnus Konnskog	Informationsutvecklare	Lantmäteriet	Behov och arkitektur, slutrapport

Malena Appell	Informationsarkitekt	Skatteverket	Behov och arkitektur, slutrapport
Andreas Carlsson	IT-arkitekt	SKL	Behov och arkitektur
Lars-Kristian Stölen	Digital strateg	SGU	Behov och arkitektur, slutrapport
Therese Nordenvall	Verksamhetsarkitekt	Naturvårdsverket	Behov och arkitektur
Mattias Ekhem	Verksamhetsarkitekt	Bolagsverket	Behov och arkitektur, slutrapport
Jerker Wesslén	Verksamhetsutvecklare	Skatteverket	Behov och arkitektur
Linn Kempe	Chefsjurist	DIGG	Juridik, ordförande, slutrapport
Malgorzata Drewniak	Jurist	Lantmäteriet	Juridik, slutrapport
Jens Tiensuu	Jurist	Lantmäteriet	Juridik
Mathea Franzén	Jurist	Lantmäteriet	Juridik
Pernilla Nylén	Jurist	Bolagsverket	Juridik
Gunnar Svensson	Jurist	Skatteverket	Juridik
Philip Levin	Jurist	DIGG	Juridik
Wenche Skoglund	Jurist	Försäkringskassan	Juridik
Mats Svärdsudd	Säkerhetsansvarig	Bolagsverket	Säkerhet, ordförande, slutrapport
Edward Fenn	Informationssäkerhetsspecialist	eHälsomyndigheten	Säkerhet
Liisa Laukkanen	Verksamhetsutvecklare med inriktning informationssäkerhet	Försäkringskassan	Säkerhet
Mohim Sarkosh	Informationssäkerhetsspecialist	Skatteverket	Säkerhet
Viktoria Hagelstedt	Senior rådgivare	DIGG	Samverkan, slutrapport
Anou Persson	Kommunikatör	DIGG	Kommunikation, slutrapport
Tim Käll	Analytiker	DIGG	Omvärld, slutrapport
Magdalena Norlin-Schönfeldt	Enhetschef	DIGG	Slutrapport