



Delredovisning

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	4
2	Vårt uppdrag och arbete.....	7
2.1	Huvuddragen i utredningens uppdrag	7
2.2	Arbetets genomförande.....	8
3	Ett gott företagsklimat Budgetpropositionen 2012/13: utgiftsområde 24.....	8
4	Tidigare utredningar och pågående arbeten.....	9
4.1	Förslag till ett samordnat uppgiftskravsregister för företagsdata 9	
4.2	Bolagsverkets Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag 10	
4.2.1	Bolagsverkets förslag om samråd	11
4.2.2	Bolagsverkets förslag om samordning	11
4.2.3	Bolagsverkets förslag om definitionsfunktionen (referensregister)	12
4.2.4	Bolagsverkets förslag om information.....	12
4.2.5	Bolagsverkets förslag om statistik.....	12
4.3	Uppdrag att genomföra insatser för att möjliggöra ett framtida och förenklat minskat uppgiftslämnande	12
4.3.1	Lägesrapporten ”Kartläggning av näringsidkares uppgiftslämnande till 14 myndigheter”	13
5	Aktuella rättsområden	22
5.1	Förvaltningslagen.....	23
5.1.1	Uppgiftslämnandets form.....	23

5.1.2	Samverkan mellan myndigheter	24
5.1.3	Allmänna krav på handläggningen av ärenden	25
5.2	Offentlighet, sekretess och integritetsskydd.....	27
5.2.1	Tryckfrihetsförordningen.....	27
5.2.2	Sekretess.....	30
5.3	Personuppgiftslagen och särskilda registerförfattningar	34
5.3.1	Personuppgiftslagen.....	34
5.3.2	Registerförfattningar.....	36
5.4	Arkivering och gallring	36
6	Inledande överväganden.....	38
6.1	Uppgiftskrav/uppgiftslämnande.....	38
6.2	Företagare	39
6.3	Myndigheter.....	40
6.4	En gång ett ställe.....	43
6.5	Uppgifter som ofta krävs vid ett uppgiftslämnande	45
6.5.1	Det allmänna företagsregistret	46
6.6	Ett uppgiftskravsregister.....	48
6.6.1	Kort om metoder för att minska och förenkla uppgiftslämnande av andra uppgifter än grundläggande	49
6.7	Organisatoriska förutsättningar.	52
6.7.1	Bolagsverkets organisatoriska förslag.....	53
6.7.2	Vår bedömning	54
7	En infrastruktur för företagens uppgiftslämnande	56
7.1	Två modeller	56
7.1.1	En gång till ett ställe (centraliserad modell).....	56
7.1.2	Utredningens tolkning av Bolagsverkets förslag (distribuerad modell)	57
7.2	Utredningens förslag till infrastruktur för företagens uppgiftslämnande	58
7.2.1	Allmänt	58
7.3	Införandefaser.....	59
7.3.1	Målbild	59
7.3.2	Fas 0: Nulägesbeskrivning.....	60
7.3.3	Fas 1: Uppgiftskravsregister och uppgiftskravslistor	61
7.3.4	Fas 2: Samordnade definitioner och uppgifter	63

7.3.5	Fas 3: Uppgiftsinlämningsbegäran.....	64
7.3.6	Fas 4: Förvaltning, samordning m.m.	65
7.3.7	Tidsåtgång för genomförande	66
7.4	Organisation	66
7.4.1	Huvudprocesser.....	67
7.4.2	Mandat och befogenheter	67
7.5	Teknik.....	67
7.5.1	Uppgiftskravsregistret	67
7.5.2	Definitioner av samordnade uppgifter.....	68
7.5.3	Register över samordnade uppgifter	69
7.5.4	Uppgiftsinlämningsregistret.....	74
7.5.5	E-tjänsten ”Mina företagsuppgifter”	75
7.5.6	API:er.....	76
8	Kostnader för etableringen av ny myndighet	77
8.1	Allmänt.....	77
8.2	Kostnader för Samordningsmyndighetens organisation.....	77
8.3	Kostnader för IT-infrastruktur.....	78
9	Utredningens fortsatta arbete	79

Bilaga

IT-systemstruktur och IT-relaterade kostnader för gemensamt uppgiftslämnande av Capgemini.

1 Sammanfattning

Utredningen ska presentera förslag som innebär att uppgifter som lämnas från företagen till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe. De uppgifter som avses är sådana där själva uppgiftslämnandet har sin grund i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. I uppdraget ingår att redovisa bland annat de rättsliga och tekniska förutsättningarna för att skapa ett system där uppgifter kan användas av flera myndigheter och som leder till informationsutbyte mellan myndigheterna. Bolagsverkets rapport Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag (AD 62-1047/2008) om hur företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter skulle kunna minska ska ligga till grund för arbetet.

I denna delredovisning presenterar utredningen ett förslag som innebär att vissa uppgifter som lämnas från företagen till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe, en redogörelse för hur samordningen av det fortsatta arbetet med att minska och förenkla företagens uppgiftslämnande kan organiseras m.m., samt redovisar kostnaden för att genomföra förslagen.

Utredningen har valt att i detta skede av arbetet anamma den definition av *uppgiftskrav* som ligger till grund för det kartläggningsprojektets som Bolagsverket koordinerar. Definitionen är vid och gör att ett mycket stort antal krav på företag att lämna uppgifter till statliga myndigheter omfattas. Målet med utredningens arbete är att uppnå förenklat och minskat uppgiftslämnande för företagen generellt sett. Att redan i inledningskedet av arbetet, utan att ha bärande skäl för det, göra avgränsningar som innebär att en stor del av företagens uppgiftslämnande skulle falla utanför är inte tilltalande. Med *uppgiftskrav* avses således krav på näringsidkare att lämna uppgifter till myndigheter under regeringen. Uppgiftskraven följer av lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Ett uppgiftskrav kan leda till att flera olika uppgifter behöver lämnas in. Detta kan ske med viss regelbundenhet eller efter en viss händelse.

Begreppet *företag* kan i vårt arbete ges en mycket vidsträckt betydelse. Den enda avgörande begränsningen är att definition inte får innebära en hämsko på våra möjligheter att uppnå ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för majoriteten av företagen.

En central utgångspunkt för utredningen, liksom det slutliga förslaget om ett minskat och förenklat uppgiftslämnande, är det stora antal statliga myndigheter samt att det finns betydande olikheter i hur uppgiftslämnandet från företagen till varje enskild myndighet i dag är

ordnat. För att myndigheterna effektivt ska kunna bedriva ett arbete med att minska och förenkla uppgiftslämnandet för företagen krävs att detta är en uppgift som har hög prioritet i myndighetens dagliga verksamhet. Erfarenhetsmässigt har det visat sig att en kraftfull ledning och tydlig styrning av arbetet på alla nivåer är en avgörande faktor för att uppnå resultat.

Företagen ska bara behöva lämna uppgifterna en gång och till ett ställe. Det innebär att det ska finnas en väg in för företagen som ska lämna uppgifter. Vårt arbete behöver som en följd härav fokusera på mötet (kontaktytan, gränssnittet) mellan företag och myndighet. En väg in bör bygga på i huvudsak *e-tjänster*.

Vårt förslag är koncentrerat på att så enkelt och snabbt som möjligt säkerställa att identifikations- och kontaktuppgifter samt andra grundläggande uppgifter om företagen som myndigheter ofta frågar efter vid ett uppgiftslämnande samordnas mellan myndigheterna. Företagen ska inte behöva återupprepa de efterfrågade uppgifterna. I vårt arbete bör övervägas om bland annat det allmänna företagsregistret – som samlat registerför uppgifter om företagen – kan utvecklas och används på ett effektivare sätt för att minska företagets börda vid uppgiftslämnandet.

För att kunna minska och förenkla företagets uppgiftslämnande bör det vidare etableras ett register för de uppgiftskrav som riktar sig helt eller delvis till företag. Ett sådant *Uppgiftskravsregister* är en avgörande förutsättning för att både i nutid och framåt i tiden få en adekvat bild av vilka uppgifter som krävs in av statliga myndigheter från företagen. Denna kunskapsbas ger även förutsättningar att genom anpassning av tillämpliga regelverk på sikt minska företagets börda att lämna uppgifter. Arbetet med att etablera ett register över uppgiftskrav har påbörjats av 14 myndigheter som under ledning av Bolagsverket genomför en kartläggning av dessa myndigheters uppgiftskrav och näringsidkares anknytande uppgiftslämning.

Trots att det är en komplex miljö som myndigheterna har att hantera går det med gemensamma ansatser att förenkla för företagen även när det gäller andra uppgifter än grundläggande. Myndigheter kan exempelvis samordna uppgiftskraven på olika sätt så att företagen inte behöver ta fram samma uppgift två gånger. Det finns ett antal tänkbara modeller för återanvändning av information myndigheter emellan bl.a. automatiserat beslutsfattande samt att använda samtycke från företagen. Dessa modeller kommer att belysas vidare i utredningens fortsatta arbete. Ett väl uppbyggt Uppgiftskravsregister har också potential att användas för att förenkla företagets uppgiftslämnande på andra sätt.

Det bör enligt utredningen utformas en *samordningsorganisation* med den överordnade uppgiften att verka för att uppnå regeringens mål att förenkla och minska uppgiftslämnande för företagen. En dylik samordningsorganisation behöver enligt utredningen omfatta en nyinrättad *samordningsmyndighet* med ansvar för Uppgiftskravsregistret. Myndigheten ska enligt vårt förslag även ansvara för att närmare utforma och bygga upp den infrastruktur för företagens uppgiftslämnande som utredningen föreslår med sikte på att möjliggöra att uppgifter som regel endast lämnas en gång till ett ställe. Till myndighetens uppgifter hör även att genom samråd och tillsyn bidra till att underlätta för företagen. *Bolagsverket* bör få i uppdrag att ansvara för den e-tjänst som företagen använder för att få överblick över sina uppgifter och aktuella uppgiftskrav. *Statistiska Centralbyrån* bör få i uppdrag att vidareutveckla det allmänna företagsregistret så att detta kan fylla funktionen som register över samordnade uppgifter. Till denna Samordningsorganisation bör även knytas ett *Råd* med av regeringen utsedda representanter för såväl större som mindre myndigheter liksom näringslivet med företagens bästa i centrum.

Samordningsmyndigheten kommer även enligt vårt förslag att ansvara för att det finns ett antal register som tillsammans utgör grunden för en e-tjänst för uppgiftsinlämning från företag till statliga myndigheter preliminärt kallad *Mina företagsuppgifter*. För att kunna realisera denna infrastruktur behövs fyra register: Register över uppgiftsdefinitioner, Uppgiftskravsregister, Register över samordnade uppgifter samt ett Register över uppgiftsinlämningar.

Mina företagsuppgifter kommer, när infrastrukturen är fullt utbyggd, möjliggöra främst ett antal funktioner. Bland dessa kan särskilt nämnas

- En samlad ingång till samtliga myndigheters e-tjänster.
- Avisering av grundläggande uppgifter: När företag använder Mina företagsuppgifter för att lämna uppgifter till myndigheter kommer mottagande myndighets e-tjänst från registret över samordnade uppgifter direkt att erhålla grundläggande uppgifter om företaget.
- En aktuell och till varje företag anpassad lista över aktuella uppgiftskrav.

Den nya Samordningsmyndigheten tillsammans med utökade uppgifter för myndigheterna i Samordningsorganisationen beräknas ha en sammanlagd årlig driftskostnad mellan 35 och 45 miljoner kronor. Till detta kommer även en investeringskostnad i IT-infrastruktur om ca 39 miljoner kronor. Kostnaden för att anpassa myndigheternas befintliga e-tjänster till föreslagen infrastruktur är inte medräknad.

2 Vårt uppdrag och arbete

2.1 Huvuddragen i utredningens uppdrag

Utredningen ska presentera förslag som innebär att uppgifter som lämnas från företagen till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe. De uppgifter som avses är sådana där själva uppgiftslämnandet har sin grund i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. I uppdraget ingår att redovisa bland annat de rättsliga och tekniska förutsättningarna för att skapa ett system där uppgifter kan användas av flera myndigheter och som leder till informationsutbyte mellan myndigheterna. Bolagsverkets rapport Minskat uppgiftslämnande (AD 62-1047/2008) om hur företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter skulle kunna minska ska ligga till grund för arbetet.

Utredningen ska enligt direktiven:

- lämna förslag på hur samordning, samråd, referensregister, informationsutbyte och tillgång till statistik kan organiseras,
- lämna förslag på hur ett system för effektivt informationsutbyte mellan myndigheter faktiskt och tekniskt kan utformas,
- analysera och samordna de uppgifter som företagen lämnar in till statliga myndigheter och som kommer att omfattas av den kartläggning som fjorton myndigheter utför enligt ett uppdrag som regeringen lämnade den 20 oktober 2011 (N2011/5884/ENT) och som förlängts den 24 maj 2012 (N2012/311/ENT),
- analysera de sekretessfrågor som uppkommer i samband med de av utredaren lämnade förslagen och föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga,
- analysera de integritetsfrågor som uppstår vid behandling av personuppgifter och föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga,
- redovisa vilka samordningsvinster för myndigheter som samordningsfunktionens verksamhet kan ge,
- redovisa minskningen av de administrativa kostnaderna för företagen och budgetkonsekvenser för myndigheterna, samt
- ta fram indikatorer för att mäta företagets och myndigheternas minskade kostnader och nyttan med förslaget samt indikatorer för att mäta om företagets irritation över att lämna uppgifter minskar.

Utredningen har haft i uppdrag att lämna ett delbetänkande senast den 1 mars 2013 innehållande:

- ett utkast till förslag som för det första innebär att uppgifter som lämnas från företagen till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe,

- en redogörelse för hur samordningen av detta kan organiseras m.m., samt
- förslag till finansiering.

Arbetet i övrigt ska redovisas senast den 29 november 2013.

2.2 Arbetets genomförande

Utredningens arbete har hittills omfattat:

- fem expertgruppsmöten (inklusive internat),
- hearing med representanter för näringslivet
- utarbetande av fyra interna PM (avseende IT-arkitektoniska modeller, standardisering, ordlista, infrastruktur för företagens och uppgiftslämnande),
- särskilda samråd med Bolagsverket (primärt vad gäller Kartlägningsprojektet), E-delegationen, Informationshanteringsutredningen, Statistiska centralbyrån och SIS (Swedish Standards Institute),
- utredaren har deltagit vid ett möte med den myndighetsgemensamma styrgrupp som leder kartlägningsprojektet. Sekretariatet har deltagit vid två möten med den, myndighetsgemensamma utförargruppen inom projektet,
- studiebesök hos myndigheten Brønnøysundsregistrene i Norge.
- konsultationer med Setterwalls Advokatbyrå om juridiska aspekter av den föreslagna infrastrukturen,
- konsultation med Capgemini om investerings- och driftskostnader för det tänkta IT-stödet,
- stabsbiträde från Statskontoret som tagit fram underlag för organisation och kostnader för en samordningsorganisation.

3 Ett gott företagsklimat Budgetpropositionen 2012/13: utgiftsområde 24

Regeringens övergripande målsättning i arbetet med att förenkla för företagen har varit, och är fortsatt enligt vad som nu senast framgår av Budgetpropositionen 2012/13, att skapa en positiv, märkbar förändring i företagets vardag. Det ska finnas enkla verktyg för att starta och driva företag. Regeringen har haft ett brett angreppssätt i arbetet med att förenkla för företagen, vilket har skapat en förståelse bland myndigheter och departement för företagets villkor och verklighet. Det fortsatta arbetet inriktas mot fem områden som bedöms ha störst potential att skapa en positiv, märkbar förändring i vardagen för företagen. Dessa områden är, sänkta kostnader, minskat och förenklat uppgiftslämnande, förenklade myndighetskontakter på läns- och kommunal nivå, uppföljning av förslag till förenkling från näringslivet samt bättre konsekvensutredningar.

Ett av regeringens delmål för arbetet med att förenkla för företag är att företag år 2020 i de flesta fall bara ska behöva lämna uppgifter *en gång och till ett ställe*.

4 Tidigare utredningar och pågående arbeten

Det har under åren förekommit ett antal insatser inom området för regelförenkling som bland annat syftat till att minska företagens uppgiftslämnande.¹ Det leder dock för långt att redovisa alla dessa initiativ och arbeten i detta sammanhang. Bolagsverket har i sin rapport Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag gjort en översiktlig redovisning av dessa. Nedan berörs dock kortfattat Patent- och Registreringsverkets Förslag till ett samordnat uppgiftskravsregister för företagsdata från år 2000 samt mer utförligt för Bolagsverket rapport Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag från år 2009.

4.1 Förslag till ett samordnat uppgiftskravsregister för företagsdata

Regeringen gav år 1999 Patent- och registreringsverket i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag för att kunna bedöma om ett samordnat uppgiftskravsregister skulle införas. Statskontoret gavs i samma uppdrag i uppgift att dels kartlägga och i samarbete med Patent- och registreringsverket analysera samtliga författningsreglerade krav på uppgiftslämnande till myndigheter, dels analysera och ge förslag på hur finansieringen av ett samordnat uppgiftskravsregister kan lösas. Statskontoret fick dessutom i uppgift att göra en samhällsekonomisk bedömning av införandet och driften av ett samordnat uppgiftskravsregister.

I rapporten Förslag till ett samordnat uppgiftskravsregister för företagsdata (AD 15-4324/98, PRV 2000) föreslogs att ett uppgiftskravsregister skulle skapas och att Patent- och registreringsverket skulle utses till ansvarig myndighet. Enligt rapporten skulle registret och organisationen runt detta ge förutsättningar för att på ett aktivt och strukturerat sätt arbeta med att minska uppgiftsbördan för näringslivet.

I rapporten angav man att Patent- och registreringsverkets skulle få följande fem huvudfunktioner som ansvarig för ett uppgiftskravsregister:

- *Tillse* att allt fler uppgiftskrav kan fullgöras genom *samordning* mellan myndigheterna.
- *Samrådspart* i samband med regeländringar som rör uppgiftskrav.

¹ Se bland annat Företagens uppgiftslämnande (SOU 1976:12) och Samverkan vid uppgiftslämnande (SOU 1981:58) men även En gemensam inlämningsfunktion för skogsägare (Ds 2012:29)

- Arbeta med att *definiera* enhetliga termer och begrepp (härigenom gynnas såväl företag som statsförvaltning).
- Tillhandahålla *information* om befintliga uppgiftskrav.
- Tillhandahålla *statistik* om den belastning uppgiftskraven innebär för företagen

Regeringen beslutade i december 2000 att det inte var aktuellt att utforma ett register i enlighet med rapportens förslag (N2001/11375/NL).

4.2 Bolagsverkets Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag

Regeringen gav i oktober 2008 Bolagsverket i uppdrag att utarbeta ett förslag till att minska företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter. Uppdraget redovisades av Bolagsverket i april 2009 genom rapporten Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag. Rapporten ska ligga till grund för förevarande utrednings arbete.

Bolagsverket föreslår i rapporten att ett samordningsorgan snarast inrättas för att skapa vissa grundläggande förutsättningar för att målet om lättnader i näringslivets administrativa börda ska kunna uppnås genom återanvändning av uppgifter och samordning av myndigheters uppgiftskrav. Med samordningsorgan förstås i rapporten en organisatorisk enhet, benämnd Uppgiftskravsinspektionen, med uppgift att besluta om åtgärder som innebär att företagens uppgiftslämnande förenklas och begränsas bland annat genom återanvändning av redan insamlad information. Till stöd för detta arbete ska enligt förslaget föras *ett referensregister över näringslivets uppgiftslämnande* innehållande s.k. referensinformation om myndigheternas befintliga uppgiftskrav och den information som myndigheterna därmed samlar in.

Genom inrättandet av en Uppgiftskravsinspektion etableras enligt Bolagsverkets resonemang en organisation och en struktur som medför att uppgiftslämnarbördan för näringslivet gentemot statliga myndigheter kan behandlas, och därmed sannolikt reduceras, på ett koordinerat, strukturerat och enhetligt sätt. Uppgiftskravsinspektionens verksamhet skulle omfatta förpliktelser som följer av lag eller förordning för företag att lämna uppgifter till myndigheter under regeringen förutsatt att uppgifterna ska lämnas i strukturerad form och med viss regelbundenhet eller efter att en viss åtgärd har vidtagits eller viss händelse inträffat. Detta innebär att även sådant uppgiftslämnande inkluderas som är konsekvensen av en i sig frivillig handling, exempelvis ansökan om visst tillstånd eller bidrag, där det för myndighetens behandling av ärendet stadgas att vissa uppgifter ska lämnas.

Bolagsverket föreslår i rapporten att Uppgiftskravsinspektionen skulle fullgöra följande fem funktioner: samråd, samordning, definitionsfunktion (genom ett "referensregister") information och

statistik (se vidare nedan). De två förstnämnda skulle utgöra Uppgiftsinspektionens kärnverksamhet.

Bolagsverkets föreslår vidare att ansvaret för Uppgiftskravsinspektionen läggs hos en befintlig myndighet. Därigenom skulle organisationen med största sannolikhet kunna byggas upp på en kortare tid.

Uppgiftskravsinspektionen skulle ges en oberoende ställning med en egen beslutsfunktion även om den rent organisatoriskt skulle höra till en redan befintlig myndighet.

4.2.1 Bolagsverkets förslag om samråd

Enligt Bolagsverkets förslag skulle Uppgiftskravsinspektionen ges rollen av samrådsinstans i samband med tillskapandet av nya uppgiftskrav som riktar sig mot näringslivet. Samrådet skulle avse utformningen av det aktuella uppgiftskravet, behovet av att informationen insamlas från näringsidkarna istället för att redan insamlade uppgifter används, tidpunkten och sättet för uppgiftsinsamlandet m.m. Samrådet skulle vara ett led i lagstiftningsprocessen.

4.2.2 Bolagsverkets förslag om samordning

Införandet av en Uppgiftskravsinspektion skulle vidare möjliggöra samordning av de författningsreglerade uppgiftskrav som myndigheter riktar mot företagare. Myndigheter som vill införa ett nytt uppgiftskrav, eller ändra ett befintligt (även ta bort befintligt uppgiftskrav), skulle vara skyldiga att anmäla detta till Uppgiftskravsinspektionen för registrering och beslut. Det skulle även utföras en kontroll av om de efterfrågade uppgifterna redan samlas in och lagras av någon annan statlig myndighet. Om detta är fallet och uppgifterna är att betrakta som "identiska", användbara och tillgängliga och praktiska skäl inte lägger hinder i vägen, skulle den aktuella myndigheten, efter beslut av Uppgiftskravsinspektionen, vara skyldig att använda dessa uppgifter. Först om de efterfrågade uppgifterna inte finns att hämta från någon annan myndighet fick de samlas in från näringsidkaren.

När det gäller informationsöverföringen mellan myndigheter förespråkar Bolagsverket i rapporten att befintliga och redan överenskomna kontaktytor och leveransrutiner etc. så långt möjligt används även för informationsöverföring. Dessa processer måste utgå från berörda myndigheters egen sakkunskap. Uppgiftskravsinspektionen skulle inte styra detta i någon större omfattning utan överlåta erforderlig detaljreglering till berörda myndigheter. Inspektionens roll skulle i denna del endast bli att initiera processer genom ett beslut om samordning samt genom att tillse att myndigheterna i samverkan upprättar en handlingsplan för detta informationsutbyte som kan accepteras av vederbörande myndigheter.

4.2.3 Bolagsverkets förslag om definitionsfunktionen (referensregister)

En avgörande förutsättning för att Uppgiftskravsinspektionens huvudfunktioner alls skulle kunna nyttjas är enligt Bolagsverket att de olika uppgiftskraven får en så god och enhetlig beskrivning som möjligt. Preciseringsen är viktig för värderingen av vad som för återanvändningen av information får anses utgöra det fundamentala rekvisitet "samma uppgift" och sålunda bilda underlaget för bedömningen om det är möjligt att samordna två eller fler myndigheters uppgiftsinsamlande. Det s.k. referensregistret skulle endast innehålla referensinformation om uppgiftskraven och uppgifterna. Detta kan exempelvis omfatta uppgiftskravets formella beteckning och dess definition, dess författningsstöd, vilka specifika uppgifter som efterfrågas, vilken myndighet som är mottagare av uppgiften, när insamling sker och i vilket format uppgiften finns lagrad.

4.2.4 Bolagsverkets förslag om information

Den fjärde funktionen i Bolagsverkets förslag är Uppgiftskravsinspektionens tänkta roll som extern informationsbank. Referensregistret skulle som tidigare nämnt innehålla så komplett information som möjligt över vilka författningsreglerade uppgiftskrav som finns för varje typ av företag, var dessa krav finns definierade, vilka olika händelser som utlöser uppgiftskrav samt vilken myndighet som har huvudansvaret för respektive uppgiftskrav. Genom denna registrering får staten en god kontroll över befintliga uppgiftskrav. Det skulle även bli möjligt att erbjuda information om gällande uppgiftsskyldigheter. En näringsidkare som exempelvis vill ansöka om bidrag eller tillstånd kan genom registret enkelt finna information om vart denne då bör vända sig, vilken blankett eller e-tjänst som kan användas och vilken information som kommer att efterfrågas i det aktuella fallet.

4.2.5 Bolagsverkets förslag om statistik

När det gäller statistik skulle Uppgiftskravsinspektionen enligt Bolagsverket primärt ha i uppgift att kunna tillhandahålla statistik som underlag för verksamhetens samtliga funktioner. Därutöver skulle det vara möjligt att genomföra fortlöpande kontroller över vilken belastning uppgiftskraven innebär för näringslivet dvs. hur mycket tid, och därmed förenade kostnader, som företagare lägger ner på uppgiftslämnandet samt hur detta förändras över tiden. Målen med inspektionens verksamhet skulle således kunna mätas och följas upp på ett enkelt sätt.

4.3 Uppdrag att genomföra insatser för att möjliggöra ett framtida och förenklat minskat uppgiftslämnande

Den 20 oktober 2011 gav regeringen 13 myndigheter i uppdrag att genomföra insatser för att möjliggöra ett framtida förenklat och minskat uppgiftslämnande. Ytterligare en myndighet har anslutit sig till arbetet. Under våren 2012 genomförde dessa myndigheter under ledning av

Bolagsverket en kartläggning av näringsidkares uppgiftslämning och sammanställde dessa i ett register. Resultatet av kartläggningen delredovisades genom en lägesrapport den 19 juni 2012. Rapporten redovisas översiktligt nedan. Ytterligare en delredovisning ska lämnas den 1 mars 2013. Uppdraget ska slutredovisas senast den 29 november 2013.

För närvarande pågår ett arbete med att uppdatera databasen över uppgiftskrav för att få den så aktuell som möjligt.

4.3.1 Lägesrapporten "Kartläggning av näringsidkares uppgiftslämnande till 14 myndigheter"

I de 14 myndigheternas kartläggning av näringsidkares uppgiftslämning har begreppet *näringsidkare* definierats som "en fysisk eller juridisk person som bedriver näringsverksamhet i Sverige. I begreppet innefattas även fysiska eller juridiska personer som avser att bedriva näring, vilande företag samt företag/näringsidkare som är i processen att utveckla näringsverksamheten". Näringsidkare och företag används synonymt. För att projektet skulle kunna göra kartläggningen behövde också begreppet uppgiftskrav tydliggöras. *Uppgiftskrav* definierades som "krav på näringsidkare att lämna uppgifter till myndigheter. Uppgiftskraven följer av lag, förordning eller föreskrift". Ett uppgiftskrav kan leda till att flera olika uppgifter behöver lämnas in. Det kan ske med viss regelbundenhet eller efter en viss händelse.

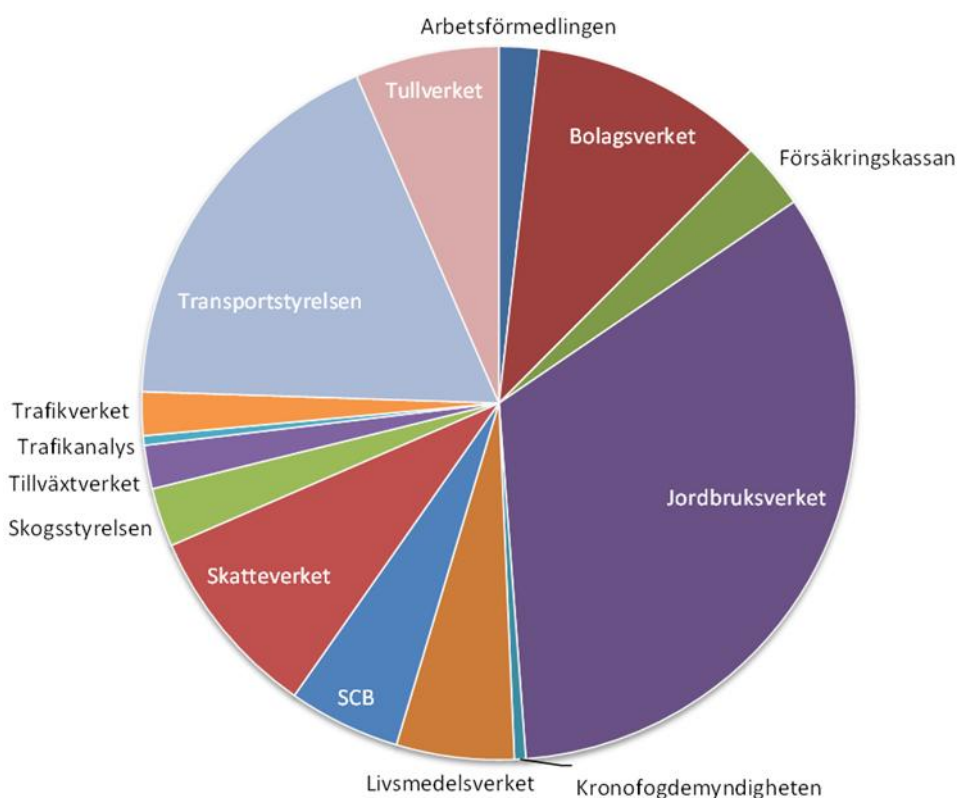
För att underlätta arbetet med att hitta vilka krav som ställs på näringsidkare att lämna uppgifter till statliga myndigheter har utgångspunkten varit de informationskrav² som finns dokumenterade i Tillväxtverkets databas MALIN. Databasen innehåller resultatet från de mätningar som gjordes under åren 2007–2009 för att beräkna företagens administrativa börda och innehåller till största delen krav som uppkommer löpande. Den senaste uppdateringen av MALIN skedde 2010. För att kartläggningen skulle kunna avse nuläget har varje myndighet fått komplettera med de uppgiftskrav som inte fanns med i MALIN. För varje informationskrav har ansvarig myndighet fått ange om kravet leder till att uppgifter samlas in från näringsidkare.

Kartläggningen har delats in i två nivåer; en översiktlig kartläggning över hela uppgiftslämnandet och en fördjupad kartläggning som rör vissa grundläggande uppgifter. Med *grundläggande uppgifter* förstås i grova drag sådana uppgifter som används för att identifiera och kontakta företaget men också uppgifter som krävs för att kontrollera behörighet och få information om verksamheten. Den översiktliga kartläggningen syftar till att ge en samlad bild av den uppgiftslämning som sker men

² Informationskrav är ett bredare begrepp än uppgiftskrav då det förstnämnda t.ex. även innefattar krav på företagen ska hålla viss dokumentation som normalt inte behöver lämnas in till någon myndighet.

också till att se om det finns särskilda mönster i uppgiftslämningen, till exempel för branscher eller när på året som uppgiftslämnandet sker. Den fördjupade kartläggningen har använts som grund för att kunna bedöma möjligheterna till återanvändning av vissa grundläggande uppgifter mellan myndigheterna.

Kartläggningen identifierade 1164 uppgiftskrav. Hur antalet uppgiftskrav fördelade sig mellan de 14 myndigheterna visas nedan i figur 1 ”Uppgiftskrav, antal”. Jordbruksverket har i kartläggningen flest antal uppgiftskrav med 388 krav. Trafikanalys är den myndighet som har minst antal med 5 uppgiftskrav.



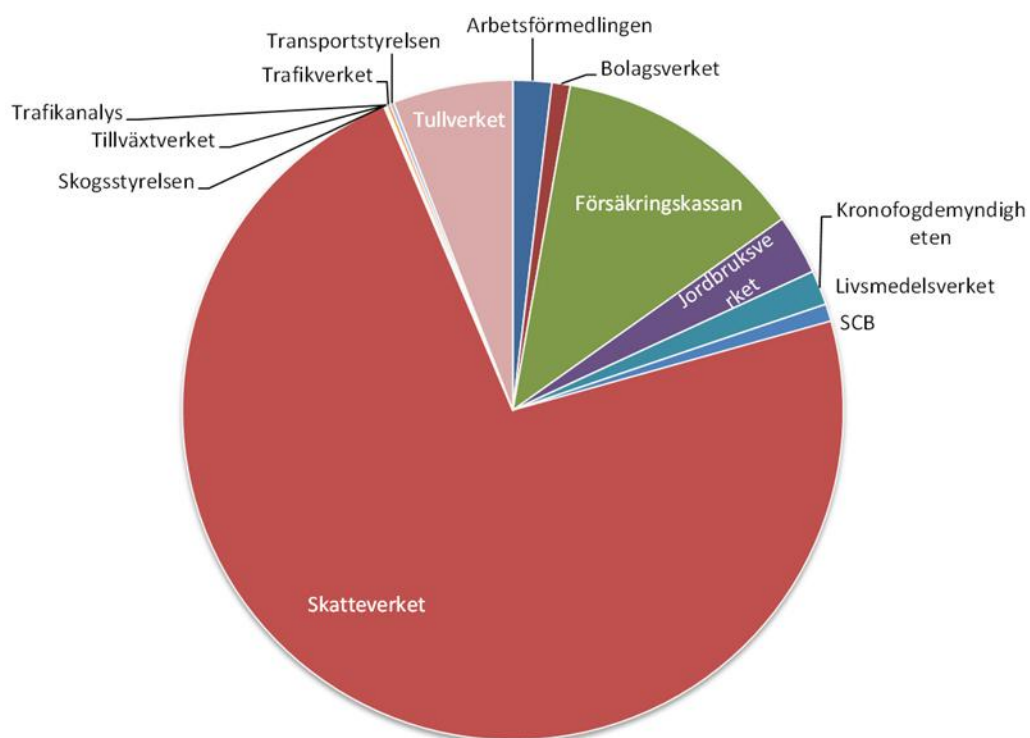
Figur 1 Uppgiftskrav, antal (Lägesrapporten 2012)

Den totala redovisade volymen ärenden som uppgiftskraven genererar uppgår till 94 558 369 ärenden per år och visas tillsammans med antal uppgiftskrav per myndighet i tabell 1 nedan. Med ärenden avses t.ex. anmälningar, ansökningar, undersökningar etc., som totalt lämnas in varje år för ett visst uppgiftskrav.

Myndighet	Uppgiftskrav, antal	Uppgiftskrav, volym ärenden
Arbetsförmedlingen	21	1 787 755
Bolagsverket	124	847 663
Försäkringskassan	35	11 704 032
Jordbruksverket	388	2 774 023
Kronofogdemyndigheten	6	1 605 515
Livsmedelsverket	62	4 846
Statistiska centralbyrån	59	799 650
Skatteverket	102	68 998 019
Skogsstyrelsen	31	76 108
Tillväxtverket	23	49 129
Trafikanalys	5	13 125
Trafikverket	23	163 703
Transportstyrelsen	209	180 665
Tullverket	76	5 554 136
Summa	1164	94 558 36

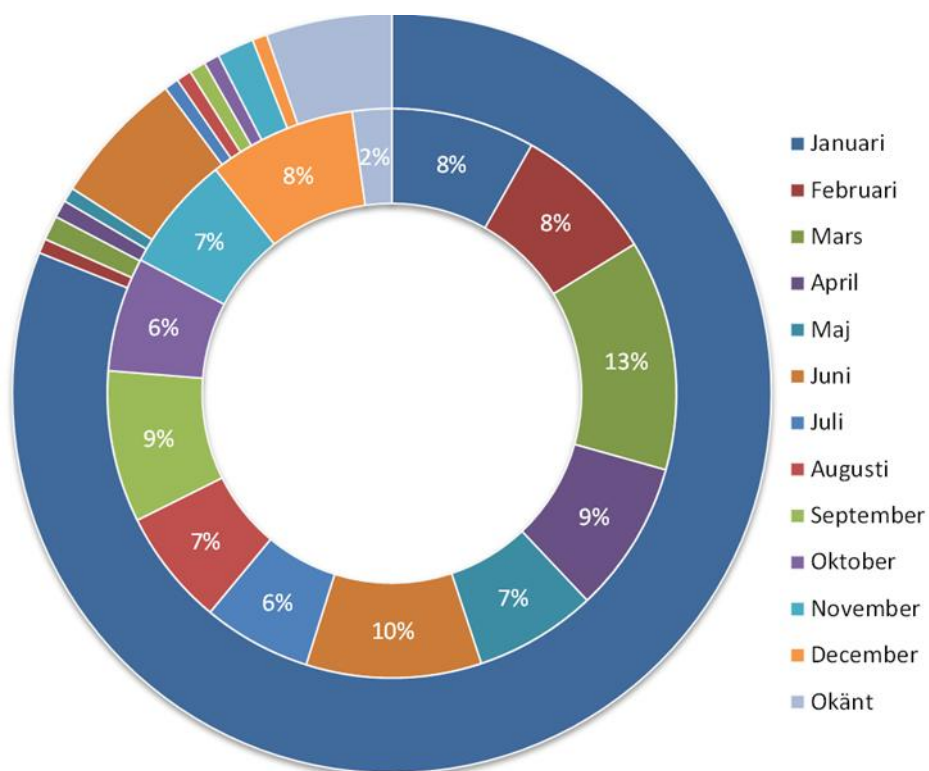
Tabell 1, uppgiftskrav antal och volym (Lägesrapporten 2012)

Figur 2 "Uppgiftskrav, volym" visar andelen av den samlade volymen ärenden för respektive myndighet. Skatteverket står för 73 procent av den totala volymen, Försäkringskassan för 12 procent och Tullverket för 6 procent.



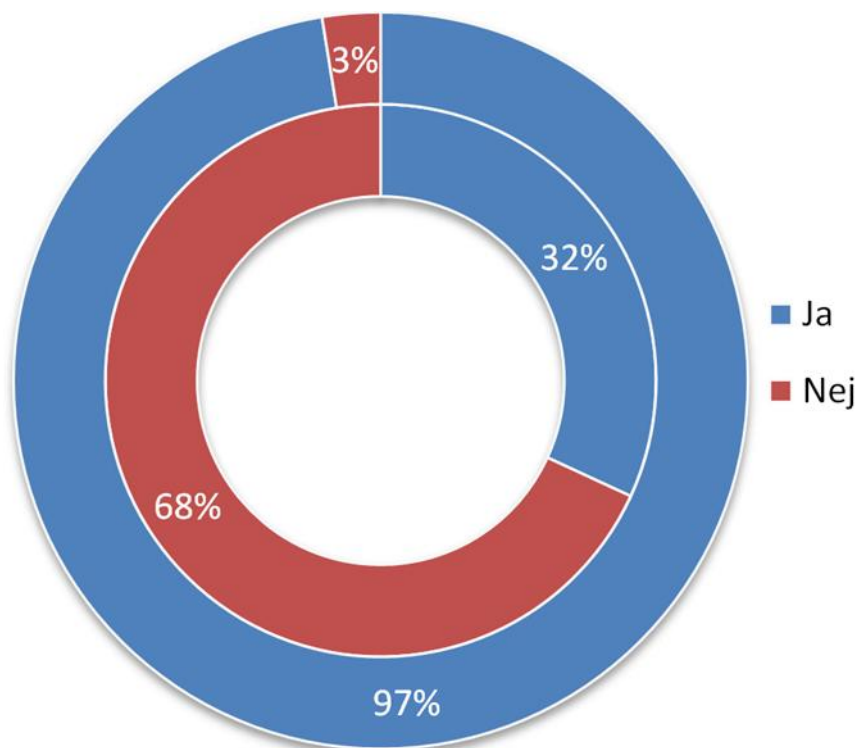
Figur 2, Uppgiftskrav, volym (Lägesrapporten 2012)

Till antalet är 961 av 1164 uppgiftskrav händelsestyrda, dvs. uppgiftslämnandet sker till följd av en viss händelse. Av den totala redovisade volymen är 33 procent händelsestyrt. Av de 1164 uppgiftskraven är 227 stycken kalenderstyrda, dvs. att uppgiften lämnas in utifrån förutbestämd tidpunkt. Av den totala redovisade volymen är 75 procent kalenderstyrt, varav 96 procent är uppgiftskrav som ställs av Skatteverket. Högst antal kalenderstyrda uppgiftskrav ställs i mars medan 81 procent av volymen kommer in i januari. Diagrammet "Kalenderstyrda uppgiftskrav, andel av antal och volym" nedan visar i den inre cirkeln andelen av antalet kalenderstyrda uppgiftskrav fördelade över året och i den yttre cirkeln andelen volym per månad.



Figur 3 Kalenderstyrda uppgiftskrav, andel av antal och volym, (Lägesrapporten 2012)

Kartläggningen visar att 371 uppgiftskrav kan fullgöras genom e-tjänster. Den visar också att uppgiftskraven med störst volymer kan fullgöras genom e-tjänster. Se fördelning i figur 4 "Kan lämnas genom e-tjänst" nedan. Yttre cirkel avser volym och inre cirkel avser antal.



Figur 4 Uppgiftskrav som kan lämnas genom e-tjänst, (Lägesrapporten 2012)

Av de totalt 793 uppgiftskrav som inte kan samlas in genom en e-tjänst är det endast 86 som överstiger en volym om 1 000 ärenden per år. Av de 600 uppgiftskrav som leder till insamling av uppgifter vid en volym om 100 eller färre ärenden varje år är det 511 som inte kan ske genom e-tjänst.

Som ett led i kartläggningen av näringsidkares uppgiftslämning ombads myndigheterna att även svara på om grundläggande uppgifter samlas in från företag. Med grundläggande uppgifter avses i kartläggningen uppgifter som förekommer vid flera tillfällen och i olika situationer. Det är uppgifter som främst används till att identifiera och kontakta näringsidkaren men också uppgifter för att kontrollera behörighet och för att få information om verksamheten. Som ett led i kartläggningen utmejslades 38 uppgifter som den fördjupade undersökningen skulle inrikta sig på. Myndigheterna fick svara på om de frågar företagen efter dessa uppgifter när företagen fullgöra uppgiftskrav mot myndigheterna. Myndigheterna kunde välja mellan tre svarsalternativ:

- obligatorisk, dvs. om uppgiften någon gång kan vara obligatorisk, dvs. nödvändig för handläggningen,
- frivillig, dvs. om uppgiften rutinemässigt begärs in men inte är nödvändig för handläggningen,
- nej, dvs. om den grundläggande uppgiften inte samlas in från företaget för aktuellt uppgiftskrav.

Tabell 1

Uppgift	Antal myndigheter som samlar in från företag (i något fall)	Antal uppgiftskrav där uppgiften samlas in från företag	Antal ärenden där uppgiften samlas in från företag	Antal myndigheter som samlar in från annan källa
Person-/Organisationsnummer	13	870	77 484 335	12
Företagsnamn	14	822	72 124 896	9
Registrerat företagsnamn	10	498	73 050 103	10
Postadress till företaget	14	787	64 840 026	12
E-post	13	371	3 555 899	2
Fax	10	271	369 257	2
Telefon	13	711	80 561 952	4
Mobiltelefon	11	258	71 592 305	2
Webbadress	10	57	359 252	2
Postadress arbetsställe	11	72	731 667	5
Arbetsställes belägenhetsadress	10	293	1 281 245	3
Kommun	8	164	484 629	7
Län	9	183	344 524	7
Antal anställda	14	567 775		6
Räkenskapsår	7	58	2 562 013	3
Firmatecknare	12	289	11 151 111	7
Verkställande direktörens namn	3	34	138 665	4
Verkställande direktörens personnummer	2	22	138 605	4
Verkställande direktörens postadress	1	16	138 430	1
Verkställande direktörens folkbokföringsadress	2	20	138 584	1
Enskild näringsidkares namn	12	639	72 037 883	9
Enskild näringsidkares personnummer	12	592	74 081 325	9
Enskild näringsidkares postadress	12	556	70 485 405	6
Enskild näringsidkares folkbokföringsadress	7	89	60 502 769	6
SNI-kod	6	16	258 382	8
Företagsform	10	97	549 405	9
Datum för registrering av ett	3	18	1 308	7

företag hos Bolagsverket				
Företagets status	7	54	324 575	9
Näringslivsregistrering	4	13	1 130	6
F-skatt status	8	31	117 245	6
Om företaget är vilande	5	58	673 664	6
Momsregistrering	7	52	250 269	7
Momsregistreringsnummer	5	37	287 560	5
Arbetsgivarregistrering	3	3	210	7
CFAR-nummer	2	13	478 519	4
Arbetsställe-nummer	1	2	12 000	2
Församling	3	44	87 532	4
EORI-nummer	1	49	5 488 962	4

Av kartläggningen framgår att *person-/organisationsnummer* samlas in från företag av samtliga kartläggandemyndigheter och är obligatorisk i princip i alla uppgiftskrav och alla ärenden.

Olika former av *kontaktuppgifter* är ofta frivilliga att lämna. *Postadress* till företaget samlas in av samtliga myndighet och i merparten av de kartlagda uppgiftskraven. *E-postadress* samlas in av de flesta myndigheterna och relativt ofta. *Faxnummer* samlas in av tio myndigheter i en mindre andel av uppgiftskraven och i relativt liten del av ärendena. *Telefonnummer* samlas in av 13 myndigheter i stor andel av ärendena och i ca hälften av uppgiftskraven. *Mobiltelefonnummer* samlas in av elva myndigheter i en mindre andel av uppgiftskraven men i stor andel av ärendena. Uppgifter om företagets *webbadress* samlas in av tio myndigheter.

Även *Registrerat företagsnamn (firma)* och *företagsnamn* är ofta frivilliga uppgifter att lämna. Begreppen skiljdes på i kartläggningen för att se om det är just registrerat företagsnamn som efterfrågades eller det företagsnamn som företagaren anger. Här finns också en skillnad i att alla enskilda näringsidkare inte registrerat ett företagsnamn. Företagsnamn samlas in från näringsidkare av samtliga myndigheter och i en stor del av uppgiftskraven. Registrerat företagsnamn samlas in av något färre myndigheter och i något färre ärenden.

Enskild näringsidkares namn och *personnummer* samlas in av 12 myndigheter i relativt många uppgiftskrav och ärenden. Anledningen till insamling är troligen att kunna identifiera den enskilda näringsidkaren. För *enskild näringsidkares postadress* och *folkbokföringsadress* är situationen lite mer oklar. Skillnaden mellan folkbokföringsadress och postadress kan ha varit svår att förstå hos de kartläggande myndigheterna. Den skillnad som kunde konstateras i kartläggningen är att i vissa fall används folkbokföringsadress, dvs. postadressen till enskild

näringsidkares grundläggande registrering om bosättning och i andra fall kan näringsidkaren ange valfri postadress. Därför gjordes en delning av dessa uppgifter i kartläggningen. Kartläggningen visade att postadress samlas in av 12 myndigheter och folkbokföringsadress av sju myndigheter.

Belägenhetsadress till företagets arbetsställe samlas in från näringsidkare av elva myndigheter. Belägenhetsadressen samlas in i fler uppgiftskrav och i större andel av ärendena än postadressen. Med *kommun* och *län* avses i kartläggningen en huvudsaklig plats där företaget finns. Uppgift är beroende av företagsform varför den är svår att beskriva enhetligt. Uppgiften samlas in av drygt hälften av myndigheterna i något fall. Tre myndigheter återanvänder uppgiften om kommun från Skatteverket eller Lantmäteriet och samlar inte in den från näringsidkare. För län är motsvarande siffra två myndigheter som återanvänder men inte samlas in från näringsidkare. *Församling* samlas in från företag av tre myndigheter.

Antal anställda samlas in av samtliga myndigheter men i en liten del av uppgiftskrav och även i en liten del av ärendena. I redovisningen anges dock att det finns en misstanke om att det inte i alla fall är samma uppgift som samlas in och det finns olika sätt att beräkna antalet anställda.

Räkenskapsår samlas in av Bolagsverket från aktiebolag, banker, bostadsföreningar, bostadsrättsföreningar, ekonomiska föreningar, europabolag, europeiska grupperingar för territoriellt samarbete, europakooperativ, försäkringsföretag, utländska filialer. Skatteverket samlar in uppgiften för att avgöra beskattningsår och håller därför uppgiften för alla företag. *Firmatecknare* samlas in av 12 myndigheter i en fjärdedel av uppgiftskraven och i relativt många ärenden. *Verkställande direktörens (VD) namn och personnummer* samlas in av tre respektive två myndigheter i relativt få uppgiftskrav och ärenden. Uppgift om *företagsform* samlas in av sex myndigheter från företagen. *Datum för registrering av ett företag hos Bolagsverket* begärs in av tre myndigheter. Företagets status samlas in från företag av sju myndigheter i ett relativt litet antal ärenden. Uppgiften om att ett företag registrerats hos Bolagsverket och alltjämt existerar, i kartläggningen även benämnd *Näringslivsregistrering*, finns hos Bolagsverket. Fyra myndigheter samlar in denna uppgift i ett mycket litet antal ärenden.

Uppgiften *F-skatt status* skapas av Skatteverket utifrån vilka företag som ansökt om och godkänts för F-skatt. Åtta myndigheter samlar in denna uppgift från företagen. Uppgiften förekommer i ett relativt litet antal ärenden. Projektet valde att ta med uppgiften *om företaget är vilande* som en grundläggande uppgift eftersom flera myndigheter beskrev det som en intressant och behövd uppgift. Under kartläggningen har det visat sig att uppgiften egentligen inte finns på det sätt projektet beskrev den. Det som myndigheterna avsåg var kryssrutan på inkomstdeklarationen där en

näringsidkare kan ange att företaget är vilande och därmed slippa deklarerat. Uppgiften hämtas från Skatteverket och återanvänds av andra myndigheter för att exempelvis låta företagen slippa svara på statistiska undersökningar trots att det inte var det tänkta ändamålet. Fem myndigheter hämtar denna uppgift från företagen. *Momsregistrering* samlas in av sju myndigheter. Momsregistreringsnummer samlas in av fem myndigheter. Uppgifterna förekommer i ett fåtal ärenden. Uppgifterna momsregistrering och momsregistrerings-nummer skapas av Skatteverket när ett företag ansökt om och godkänts för att få samla in och betala moms. *Arbetsgivarregistrering* samlas in från företag av tre myndigheter i ett fåtal ärenden. Uppgiften arbetsgivarregistrering skapas av Skatteverket när ett företag registrerar sig som arbetsgivare.

*SNI-kod*³ (*bransch*) samlas in från näringsidkare av sex myndigheter i ett fåtal av uppgiftskraven och en liten andel av ärendena. *CFAR-nummer*⁴ samlas in från företag från två myndigheter i ett fåtal ärenden. *Arbetsställenummer (ASTNR)*⁵ samlas in från företag av en myndighet i ett mycket litet antal ärenden. *EORI-nummer*⁶ samlas endast in av Tullverket och återanvänds från Tullverket av två andra myndigheter. Företag har att ansöka om EORI-nummer hos Tullverket innan det startar tullaktivitet, exempelvis exporterar, importerar, ansöker om ett tillstånd eller ansöker om certifiering.

Kartläggningen av grundläggande uppgifter visar att det redan nu sker en hel del återanvändning inom myndigheter men också att uppgifter i många fall samlas in både från företag och från annan källa. Utifrån svaren i kartläggningen kan 30 av de 38 grundläggande uppgifterna som identifierats i projektet redan i dag återanvändas mellan myndigheterna. Möjligheten till denna återanvändning bygger på att den myndighet som vill återanvända uppgiften kan använda den insamlade myndighetens definition, format, kvalitetskriterier etc. om uppgiften. Resultatet visar att en stor andel av insamlingen av grundläggande uppgifter är frivillig, dvs. uppgifterna samlas in men är inte nödvändiga för ärendets handläggning. Utifrån detta rekommenderas i lägesrapporten att myndigheterna slutar samla in sådana uppgifter. Där framhålls vidare vikten av att det framgår för uppgiftslämnaren vilka uppgifter som måste lämnas in.

I lägesrapporten från kartlägningsprojektet uppmärksammas att det finns olika anledningar till att myndigheterna samlar in grundläggande

³ Den aktivitet som bedrivs i ett företag respektive på ett arbetsställe beskrivs med en femsiffrig kod enligt Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI).

⁴ CFAR-nr är ett arbetsställes åttasiffriga identitet som tilldelas av Statiska Centralbyråns Företagsregister.

⁵ Arbetsgivare som bedriver verksamhet vid mer än ett arbetsställe ska ange ett femsiffrigt arbetsställenummer för sina anställda.

⁶ EORI-nummer är ett unikt registreringsnummer som tilldelas av Tullverket, Det ska användas vid all tullrelaterad verksamhet inom EU, exempelvis import från och export till land utanför EU.

uppgifter och att myndigheterna därför behöver göra en egen översyn av insamlingen av dessa uppgifter. Även om återanvändning redan sker i viss utsträckning och, utifrån kunskapen i kartläggningen, fler myndigheter redan i dag skulle kunna börja återanvända uppgifter från andra myndigheter, finns det ett behov av att fortsätta arbetet med att gemensamt arbeta fram lösningar för att skapa en smidigare hantering av grundläggande uppgifter om företag. Inom kartlägningsprojektet håller man bl.a. på att ta fram en guide som beskriver hur myndigheter kan gå till väga för att återanvända grundläggande uppgifter om företagen. Den beskriver var de olika uppgifterna finns, uppgifternas kvalitet och format, avgifter för åtkomst och i övrigt hur myndigheterna kan gå tillväga.

5 Aktuella rättsområden

Utredningens uppdrag aktualiserar en mängd rättsliga frågor. I denna promemoria presenteras endast översiktligt aktuella rättsområden med några anknytande rättsfrågor. Utredningen avser att i det kommande slutbetänkandet analysera dessa frågor betydligt grundligare. Den föreslagna infrastrukturen för företagens uppgiftslämnande bedöms i detta skede av arbetet vara realiserbar inom ramen för gällande rätt.

De rättsområden som framförallt är aktuella att närmare belysa är:

- *förvaltningslagen* som framför allt styr myndigheternas handläggning av ärenden,
- *tryckfrihetsförordningen* som reglerar vad som är allmänna handlingar hos myndigheterna,
- *offentlighets- och sekretesslagen* som innehåller regler om myndigheters handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar samt bestämmelser om tystnadsplikt och förbud mot att lämna ut allmänna handlingar,
- *personsuppgiftslagen och de särskilda registerförfattningarna* som bland annat reglerar myndigheternas behandling av personuppgifter, och
- *arkivlagen* som innehåller bestämmelser om myndigheternas bevarande och gallring av allmänna handlingar m.m.

Vårt förslag till infrastruktur för företagens uppgiftslämnande och de databaser som finns inom denna kommer även att väcka frågor om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Dessa frågor kommer dock inte att analyseras särskilt. Regeringen har den 17 januari 2013 (dir. 2013:2) beslutat att tillsätta en särskild utredare som ska bl.a. se över lagen (2012:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI⁷-lagen). Utredningarna ska samråda med varandra.

⁷ Public Sector Information.

5.1 Förvaltningslagen

Vår bedömning: Förvaltningslagen förutsätter grovt sett att följande tre typer av uppgifter lämnas i ett ärende.

- (a) Uppgifter för identifikation
- (b) Kontaktuppgifter
- (c) Ärendespecifika uppgifter.

I förvaltningslagens enkelhetskrav ligger t.ex. att förfarandet inte ska belastas med onödig skriftväxling eller utredning.

Det finns ingen skyldighet för myndigheter att lätta företagens administrativa börda genom att själva inhämta uppgifter och upplysningar från andra myndigheter.

Det är oftast förknippat med kostnader för myndigheter att hämta information om företag från en annan myndighet.

I förvaltningslagen finns grundläggande bestämmelser som anger hur myndigheter ska sköta sina kontakter med varandra liksom gentemot allmänheten samt hur ärenden ska behandlas. Vissa regler i förvaltningslagen gäller all verksamhet hos myndigheten, alltså inte bara handläggning av ärenden utan även det som brukar beskrivas som faktiskt handlande. Med faktiskt handlande avses exempelvis att dirigera trafik, släcka bränder och kontrollera biljetter. I lagen anges inte närmare hur gränsen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande ska dras. Ledning kan dock ofta fås från de olika specialförfattningar som är i fråga. Utan att här närmare fördjupa framställningen kan det konstateras att när ett uppgiftslämnande följer av lag, förordning eller annan föreskrift är det i majoriteten av fallen fråga om ärendehandläggning hos myndigheterna. I vart fall kan vi i detta skede av utredningen inte se att vi förlorar något genom att utgå från att all uppgiftslämnning sker inom ramen för det som i förvaltningslagen åsyftas med (handläggning av) ärende. Detta utesluter dock inte att det finns inslag av service i den infrastruktur för företagens uppgiftslämnande som vi presenterar i denna delredovisning.

5.1.1 Uppgiftslämnandets form

Förvaltningslagen anger inga närmare krav på hur ett uppgiftslämnande ska gå till. Lagen saknar t.ex. helt bestämmelser om vilka uppgifter som en ansökan ska innehålla eller på vilket sätt den får göras, muntligen skriftligen osv. Det saknas vidare uttryckliga krav på vad en ansökan ska innehålla i sak. Ofta finns det i specialförfattningar närmare bestämmelser som anger hur ett ärende väcks eller uppgiftsskyldighet ska fullgöras men så är långt ifrån alltid fallet. Specialförfattningar kan ställa vitt skilda krav på hur uppgiftslämnandet ska gå till. Kraven varierar från att uppgiftslämnandet ska ske skriftligen till att det ska äga rum på särskild blankett som eventuellt ska undertecknas. I vissa fall ställs det även uttryckliga krav på att uppgiftslämnande ska ske genom e-tjänster. När det saknas regler i specialförfattningar får dock förvaltningslagens generella reglering fyllas ut genom praxis och analogier från annan

lagstiftning, främst förvaltningsprocesslagen (En ny Förvaltningslag SOU 2010:29 och Hellners & Malmqvist Förvaltningslagen 2010).

När ett uppgiftskrav fullgörs är det naturligt att kräva att näringsidkaren eller dess företrädare anger vem som lämnat uppgiften och hur myndigheten kan nå denna. Av uppgiftslämnandet behöver framgå vad framställningen gäller och/eller vad företaget vill att myndigheten ska göra med uppgiften. Om det är fråga om en ansökan bör det även framgå de omständigheter som ligger till grund för företagets begäran. Förvaltningslagen kan därför grovt sett sägas ställa som krav att dessa tre typer av uppgifter lämnas i ett ärende.

- (a) Uppgifter för identifikation
- (b) Kontaktuppgifter
- (c) Ärendespecifika uppgifter

(a) Vad för konkreta uppgifter eller kombinationer av uppgifter som är att betrakta som tillräckliga *uppgifter för identifikation* kan naturligtvis variera. I detta sammanhang finns anledning att peka på att det finns ett antal olika uppgifter som är unika för företagen.

Organisations/personnummer är exempelvis unika och anger entydigt vilket företag som myndigheten har att göra med. Även ett registrerat firmanamn är ofta i sitt sammanhang unikt. Om företaget anger någon av dessa uppgifter är detta tillräckligt för att identifiera företaget i fråga. Därutöver kan tänkas en uppsjö av olika kombinationer av uppgifter som eventuellt är tillräckliga för att identifiera företaget beroende på vilka uppgifter som lämnas.

(b) *Kontaktuppgifter* är de uppgifter som krävs för att myndigheten ska kunna kontakta företaget. Det kan vara fråga om postadress, telefonnummer, e-postadress osv.

(c) *Ärendespecifika uppgifter* är uppgifter som krävs för att ett företag ska ansetts ha fullgjort en specifik uppgiftsskyldighet. Vad som är ärendespecifika uppgifter styrs inte av förvaltningslagen utan framgår mer eller mindre tydligt av respektive specialförfattningar (eller praxis). Att en uppgift är ärendespecifik utesluter inte att den kan avkrävas ett företag vid flera olika uppgiftsinlämningar av en och samma myndighet eller av flera olika myndigheter.

5.1.2 Samverkan mellan myndigheter

Det är sedan gammalt en självklar princip att myndigheterna ska biträda och hjälpa varandra i möjligaste mån (jfr prop. 1973:90 s. 396). Principen kom till uttryck redan i 47 § 1809 års regeringsform genom en bestämmelse om att myndigheterna skulle "räcka varandra handen". Principen återfinns numera bland annat i 6 § förvaltningslagen som anger att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Bestämmelsen gäller all verksamhet hos

förvaltningsmyndigheterna, alltså inte bara handläggning av ärenden utan även myndigheternas s.k. faktiska handlande.

Myndigheternas skyldighet att hjälpa varandra enligt paragrafen är inte obegränsad. I uttrycket ”inom ramen för den egna verksamheten” ligger en viktig inskränkning. En rimlig tolkning är att en myndighet inte är skyldig att hjälpa till med annat än sådant som har anknytning till dess eget verksamhetsområde och som är förenligt med en god hushållning av allmänna medel. Det ankommer i första hand på den myndighet som får en begäran om hjälp att bedöma förutsättningarna för att den ska kunna lämna hjälpen inom ramen för sin verksamhet. Förvaltningslagen reglerar inte frågan om en myndighet kan kräva betalning som villkor för att den ska bistå en annan myndighet.

5.1.3 Allmänna krav på handläggningen av ärenden

I 7 § förvaltningslagen anges att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen ska myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Paragrafen är närmast av målsättningskaraktär och ska inte ses isolerat från lagen i övrigt.

I enkelhetskravet ligger t.ex. att förfarandet inte ska belastas med onödig skriftväxling eller utredning. I övrigt lämnas stort utrymme för hur kraven på snabb och billig handläggning ska uppnås. När en myndighet för handläggningen av ett ärende behöver upplysningar från en annan myndighet ska myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta dessa. Myndigheten ska göra detta när det bidrar till en enkel, snabb och billig handläggning av ärendet. Bedömningen av vad som är det smidigaste sättet påverkas av om det är myndigheten eller parten som inlett ärendet och överhuvudtaget ärendets art.

När det gäller yttranden och upplysningar från andra myndigheter har det förutsatts att det ska göras en avvägning med ledning av rådande arbets- och resurssituation. Hänsyn ska vidare tas till att vissa intyg m.m. är avgiftsbelagda. I sådana fall står det i mindre god överensstämmelse med avgiftsregleringen om myndigheten själv införskaffar uppgiften särskilt när den som är part i ärendet är företagare.

5.1.3.1 Avgifter

I förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte anges att en myndighet ska främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen. Förordningen reglerar dock inte hur kostnaderna för informationsutbytet ska fördelas mellan myndigheterna.

Generella bestämmelser om statliga myndigheters rätt att ta ut avgifter finns i avgiftsförordningen (1992:191). Där framgår att myndigheter får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

Av 4 § 8 avgiftsförordningen framgår att en myndighet får, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.⁸ Myndigheten får själv besluta om storleken på avgifterna upp till full kostnadstäckning om inte regeringen har föreskrivit något annat. Det är således oftast förknippat med kostnader för myndigheter att hämta information om företag från en annan myndighet. Problematiken belyses bland annat av de fyra s.k. utvecklingsmyndigheterna⁹ som i en skrivelse till regeringen den 25 januari 2013 En finansieringsmodell som går i takt med e-förvaltningens utveckling Översiktlig problembild identifierat avgifter mellan de statliga myndigheterna för återanvändningen av registerinformation som ett stort hinder för utvecklingen av nya e-tjänster.

I skrivelsen ges ett antal exempel på vad myndigheterna uppfattar som hinder. Transportstyrelsen anger t.ex. att information ur vägtrafikregistret och relaterade databaser är och har varit av stort intresse för olika aktörer i samhället. Informationen är uppdaterad och har ett högt anseende vad gäller kvalitet och tillförlitlighet. I lagen om vägtrafikregister (2001:558) anges för vilka ändamål information får insamlas, användas och återsökas och sätter därmed vissa ramar och regler för vad som får göras. I instruktionen för Transportstyrelsen (2008:1300) beskrivs myndighetens mandat att sälja information ut vägtrafikregistret. Grundprincipen för alla uttag och informationsinsamlingar är att det ska ske till självkostnad. För nyttjare inom näringsliv och offentlig förvaltning innebär kostnadsnivå en ibland betydande budgetpost, särskilt för de med omfattande informationsutbyte. I arbetet med Mina meddelanden vid Transportstyrelsen, har en jämförelse gjorts som visar på problematiken med avgiftsbelagd information. Jämförelsen visar tydligt hur Transportstyrelsens olika avgifter hos myndigheterna försvårar att s.a.s. räkna hem investeringar i en e-lösning.

Utvecklingsmyndigheterna slutsats är att dagens avgifter för informationsutbyte mellan myndigheter hämmar utvecklingen av svensk

⁸ När det gäller avgifter för kopior, bevis och registerutdrag m.m., det vill säga, pappershandlingar är staten är fri från sådana avgifter (21 § avgiftsförordningen). Det är dock av mindre intresse eftersom utredningen valt att fokusera på elektroniskt informationsförsörjning.

⁹ Regeringen har utsett fyra utvecklingsmyndigheter: Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och Transportstyrelsen för att stödja det fortsatta arbetet inom e-förvaltningen.

e-förvaltning. Myndigheternas information bör istället ses som en gemensam resurs. Det saknas i dag övergripande strategier för intern kostnadsfördelning och registeransvar som stödjer ett informationsutbyte som utgår från att informationen är en gemensam resurs. Utvecklingsmyndigheterna anser vidare att en samlad bedömning gör att det finns ett behov av att se över dagens finansieringsstruktur för utbyte av information mellan myndigheter. Det finns olika alternativa finansieringsformer som till exempel att täcka kostnaden för informationsutbyte med anslag.

5.2 Offentlighet, sekretess och integritetsskydd

Utredningens övergripande uppdrag är ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen. Detta ska bland annat uppnås genom ett effektivare informationsutbyte mellan de statliga myndigheterna. Det finns egentligen bara ett sätt att uppnå effektiv informationsförsörjning mellan myndigheter och det är att utnyttja elektronisk informationsöverföring som i detta sammanhang är vida överlägsen annan teknik. Varje gång information ska överföras mellan myndigheter aktualiseras emellertid i varierande grad frågor om framför allt offentlighet, sekretess, integritetsskydd, bevarande och gallring. Vissa frågor gör sig vidare gällande först vid ett elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheterna.

I ett antal situationer har lagstiftaren uppmärksammat att myndigheter önskar eller ska återanvända information från varandra och försökt anpassat lagstiftningen till detta. Ett antal myndigheter har t.ex. direktåtkomst till Skatteverkets beskattningsdatabas. Detta är särskilt reglerat i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och 27 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen. Saknas särskilda regler om informationsutbyte mellan myndigheter har dessa att tillämpa de grundläggande offentlighetsrättsliga bestämmelserna. Nedan följer en översiktlig genomgång av ett urval av här aktuella regelverk med fokus främst på de frågor som blir aktuella vid elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter.

5.2.1 Tryckfrihetsförordningen

Vår bedömning: Elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter innebär allmänt sett en risk för att det hos den mottagande myndigheten uppkommer s.k. överskottsinformation. Detta gäller även vid elektroniskt utbyte av uppgifter som rör företag.

Vad som avses med allmän handling framgår av 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

En handling anses *inkommen* till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda. I fråga om upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel anses den inkommen till en myndighet när den är tillgänglig för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten förfogar över.

En handling anses *upprättad* hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

För att närmare kunna avgöra om en upptagning för automatiserad behandling är tillgänglig för myndigheten behöver man göra en uppdelning mellan potentiella (elektroniska) handlingar och färdiga elektroniska handlingar.

En *potentiell handling*, dvs. en sammanställning av uppgifter ur allmän handling som en myndighet har tekniska möjligheter att göra, är enligt 2 kap. 3 § andra stycket sista meningen tryckfrihetsförordningen förvarad hos myndigheten om denna kan göra sammanställningen tillgänglig med "rutinbetonade åtgärder" (prop. 1975/76:160 s. 90). En sådan sammanställning anses dock inte vara förvarad hos myndigheten i tryckfrihetsförordningens mening om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig enligt den s.k. *begränsningsregeln* i 2 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen.

Med personuppgifter avses med utgångspunkt i personuppgiftslagens definition all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet (3 § personuppgiftslagen). Om myndigheten sålunda saknar (rättslig) befogenhet att ta fram vissa upplysningar ur t.ex. ett en databas är dessa upplysningar inte allmänna handlingar hos myndigheten. Syftet med begränsningsregeln är att hindra allmänheten från att kunna göra anspråk på att få ta del av information hos myndigheten som myndigheten själv, av hänsyn till enskildas personliga integritet, är förhindrad att använda sig av. Begränsningsregeln gäller alltså även om sammanställningen kan tas fram med rutinbetonade åtgärder.

En *färdig elektronisk handling*, vilken är tillgänglig för myndigheten i uppfattbar form med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar, t.ex. en PDF-fil eller ett e-postmeddelande, anses förvarad hos myndigheten trots att det kan krävas mer än rutinbetonade åtgärder för att göra handlingen tillgänglig (prop. 2001/02:70 s. 20 f.). Färdiga elektroniska handlingar omfattas inte heller av begränsningsregeln.

5.2.1.1 Begränsningsregelns närmare innebörd

Begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen innebär att bestämmelser om skydd av personuppgifter i lag eller förordning får betydelse för hur omfattande begreppet ”allmän handling” blir i praktiken.

Enligt dataskyddsdirektivet¹⁰ och personuppgiftslagen (1998:204) får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (9 § första stycket c personuppgiftslagen). Enligt den s.k. finalitetsprincipen får en personuppgift inte behandlas för ett ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgiften samlades in (9 § första stycket d). I förarbetena till personuppgiftslagen har dock uttalats att en myndighets utlämnande av personuppgifter med stöd av offentlighetsprincipen inte kan anses oförenligt med de ändamål för vilket uppgifterna ursprungligen samlades in (prop. 1997/98:44 s. 44).

Regler om s.k. ändamålsbegränsningar, dvs. bestämmelser i registerförfattningar om för vilka ändamål myndigheten får behandla uppgifterna, anses inte heller inskränka myndighetens skyldighet enligt offentlighetsprincipen att sammanställa personuppgifter (prop. 2007/08:126 s. 120 f. och prop. 2007/08:160 s. 66 f.). Sistnämnda ställningstagande harmonierar väl med det s.k. efterfrågeförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen, av vilket följer att en myndighet inte får fråga någon som begär ut en allmän handling vem den enskilde är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran, i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna göra en sekretessprövning.

I vissa fall är dock så kallade sökbegränsningar, dvs. förbud i lag eller förordning mot att söka fram uppgifter eller göra sammanställningar med hjälp av vissa sökord, avgörande för vilka sammanställningar som utgör allmänna handlingar. Det står nämligen klart att om den myndighet som förvarar en upptagning för automatiserad behandling under inga omständigheter får göra sammanställningar av uppgifter ur upptagningen med hjälp av vissa sökord har inte heller allmänheten rätt att ta del av en sådan sammanställning. Vissa sökbegränsningar som inte är absoluta utan tillåter sökning under särskilt angivna förutsättningar har dock ansetts sakna betydelse för frågan om sammanställningen utgör

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Den 25 januari 2012 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till en genomgripande reform av EU:s regler om skydd för personuppgifter. Förslaget innebär bland annat att (dataskyddsdirektivet) ska ersättas av en ny allmän dataskyddsförordning. Syftet med förslaget till ny dataskyddsförordning är att ytterligare harmonisera och effektivisera skyddet av personuppgifter i syfte att förbättra den inre marknadens funktion och öka enskildas kontroll över sina personuppgifter. Förordningen är till stor del baserad på den reglering som redan gäller enligt dataskyddsdirektivet.

en allmän handling (se 3 kap. 6–7 §§ polisdatalagen [2010:361] och prop. 2009/10:85 s. 154 f., jfr prop. 2001/02:70 s. 23).

Allmänna handlingar som en myndighet potentiellt får tillgång till genom åtkomst till en annan myndighets dataregister men samtidigt saknar rätt att ta fram i sin egen verksamhet, eller utgör sådana uppgifter som den mottagande myndigheten visserligen får men ännu inte har tagit fram eller kanske aldrig kommer att behöva ta fram i sin verksamhet, har kommit att benämnas som överskottsinformation. Förekomsten av överskottsinformation ger upphov till en hel mängd rättsliga och organisatoriskt- tekniska frågeställningar vid elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter. Denna problematik belyses av Informationshanteringsutredningen i sitt delbetänkande Överskottsinformation vid direktåtkomst (SOU 2012:90).

5.2.2 Sekretess

Vår bedömning: Risken för uppkomsten av överskottsinformation innebär att de myndigheter som utbyter information måste göra mycket komplicerade sekretess bedömningar, vilket i sig kan verka avhållande på det elektroniska informationsutbytet mellan myndigheterna.

5.2.2.1 Allmänt om sekretess

Rätten att ta del av allmänna handlingar är inte oinskränkt. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser som inskränker enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar s.k. sekretess. Sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen består i regel av tre huvudsakliga rekvisit, dvs. förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Dessa tre rekvisit anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka. Sekretessens *föremål* är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilds personliga förhållanden.

En sekretessbestämmelses *räckvidd* bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Några få sekretessbestämmelser gäller utan att räckvidden är begränsad. Uppgiften kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer.

Sekretessens *styrka* bestäms i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer i detta sammanhang mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid *raka skaderekvisit* är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Vid det *omvända skaderekvisitet* är utgångspunkten den omvända, dvs. att uppgifterna omfattas av sekretess. Vid ett omvänt

skaderekvisit får uppgifterna således bara lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut, dvs. de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut.

5.2.2.2 *Överföring av sekretess*

En grundläggande princip i offentlighets- och sekretesslagen är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas från en myndighet till en annan. Det beror bland annat på att behovet av och styrkan i en sekretess inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta intresse måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda myndigheten (prop. 1979/80:2 Förslag till sekretesslag m.m., Del A s. 75 f.).

Lagstiftaren har alltså tagit ställning mot att en allmän bestämmelse om överföring av sekretess tas in i sekretessregleringen. Vissa bestämmelser om överföring av sekretess med begränsade och överblickbara tillämpningsområden har dock införts. Vid överföring av sekretess skiljer man mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser (3 kap. 1 §). *En primär sekretessbestämmelse* är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen a) riktar sig direkt till myndigheten eller b) omfattar en viss verksamhet eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller c) omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten. Bestämmelserna i kategori c) är primära sekretessbestämmelser, vars räckvidd inte har begränsats och som därför gäller inom hela den offentliga sektorn. Som exempel på sådana bestämmelser kan nämnas utrikessekretessen (15 kap. 1 §) och minimiskyddsreglerna till skydd för enskildas personliga integritet i 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

En bestämmelse om överföring av sekretess är en bestämmelse som innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet ska tillämpas på uppgiften även av en annan myndighet som uppgiften lämnas till. Detta gäller också för en myndighet som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten (s.k. direktåtkomst).

En *sekundär sekretessbestämmelse* är en bestämmelse om sekretess som ska tillämpas på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess. En och samma sekretessbestämmelse kan således vara en primär sekretessbestämmelse hos den utlämnande myndigheten och en sekundär sekretessbestämmelse hos den mottagande myndigheten. Resultatet av tillämpningen, dvs. förutsättningarna för bedömningen av

sekretess, kan bli olika om sekretessbestämmelsen är att betrakta som primär eller sekundär hos myndigheten.

En primär sekretessbestämmelse kan normalt tillämpas på en uppgift oavsett om myndigheten har fått uppgiften från en annan myndighet eller från en enskild. En sekundär sekretessbestämmelse kan dock bara tillämpas på uppgifter som den mottagande myndigheten får från den utlämnande myndigheten. En sekundär sekretessbestämmelse kan således inte tillämpas på uppgifter som myndigheten får direkt från enskilda (se prop. 2005/06:191 Ändring i lagen om elektronisk kommunikation, s. 30 och 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer m.m., s. 38 f. samt JO 2000/01 s. 44 och 50).

Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan myndighet gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten bara om sekretess följer antingen av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess. Är ingen av dessa förutsättningar uppfyllda blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten. Motsvarande gäller om en myndighet har direktåtkomst till sekretessreglerade uppgifter hos en annan myndighet (7 kap. 2 §). Bestämmelser om överföring av sekretess som innebär att sekretess enligt alla eller många sekretessbestämmelser överförs till vissa organ eller vissa verksamheter har placerats i 11 och 41–43 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelser om överföring av sekretess som innebär att sekretess enligt enstaka sekretessbestämmelser överförs till en mottagande myndighet har placerats i direkt anslutning till berörda sekretessbestämmelser, se t.ex. 22 kap. 3 § samt 31 kap. 5 och 18 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Huvudregeln om konkurrens mellan flera tillämpliga sekretessbestämmelser finns i 7 kap. 3 § lagen.

Om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften ska lämnas ut enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska enligt huvudregeln de senare bestämmelserna ha företräde. I ett sådant fall ska uppgiften således hemlighållas. Detta gäller oavsett om de konkurrerande bestämmelserna ska tillämpas som primära eller sekundära sekretessbestämmelser. Det finns dock undantag från denna huvudregel (se närmare om det nedan). Ett exempel på en överföringsbestämmelse är 11 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Om en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte för uppgift som ingår i beslut hos den mottagande myndigheten.

I 11 kap. 4 § lagen finns en bestämmelse om överföring av sekretess som tar sikte på direktåtkomst. Av denna bestämmelse följer att om en

myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling hos en annan myndighet och en uppgift i denna upptagning är sekretessreglerad, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller inte för uppgift som ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten.

Bestämmelsen om överföring av sekretess i 11 kap. 1 och 4 §§ offentlighets- och sekretesslagen ska dock enligt en särskild konkurrensregel inte tillämpas om det finns en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten (11 kap. 8 §). I ett sådant fall är det den primära sekretessbestämmelsen som ska tillämpas och detta gäller oavsett om den primära sekretessbestämmelsen ger ett starkare eller ett svagare skydd än den sekundära sekretessbestämmelsen. Även undantag från den primära sekretessens tillämpningsområde har företräde framför sekundär sekretess (prop. 2008/09:150 s. 328).

Sekretessbestämmelserna i 21 kap offentlighets- och sekretesslagen som utgör ett minimiskydd för enskildas personliga integritet inom hela den offentliga sektorn – och som därmed är primära sekretessbestämmelser hos alla myndigheter – är undantagna från den särskilda konkurrensregelns tillämpningsområde. Vid tillämpning av 11 kap. 8 § ska tillämparen alltså bortse från de primära minimiskyddsbestämmelserna i 21 kap. lagen. Vid konkurrens mellan sistnämnda bestämmelser och överförs sekretess gäller således huvudregeln om konkurrens i 7 kap. 3 § lagen, dvs. den eller de bestämmelser enligt vilken uppgiften är sekretessbelagd i det enskilda fallet har företräde.

Informationshanteringsutredningen har i delbetänkandet Överskottsinformation vid direktåtkomst (SOU 2012:90) föreslagit en justering av konkurrensregeln i 11 kap. 8 § offentlighets och sekretesslagen för att avvärja risken att det sekretesskydd som gäller hos värmyndigheten försvagas eller upphör hos mottagarmyndigheten beträffande överskottsinformation vid direktåtkomst.

Informationshanteringsutredningen föreslår närmare bestämt att en mottagarmyndighets primära sekretessbestämmelser inte längre bör ha företräde framför den från värmyndigheten överförda sekretessen avseende sådana uppgifter som en mottagarmyndighet enligt lag eller förordning inte får behandla. En konkurrenssituation mellan en primär sekretessbestämmelse hos en mottagarmyndighet och den från värmyndigheten överförda sekretessen för en sådan uppgift bör i stället lösas i enlighet med offentlighets- och sekretesslagens huvudregel i 7 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen som föreskriver att den av flera tillämpliga sekretessbestämmelser enligt vilken uppgiften är sekretessbelagd ska ha företräde, oavsett om det handlar om en primär eller överförd sekundär sekretess.

5.3 Personuppgiftslagen och särskilda registerförfattningar

Vår bedömning: Personuppgiftslagens allmänna generella reglering i kombination med förekomsten av särskilda registerförfattningar innebär att regelförfattningsstrukturen är komplicerad och svåröverblickbar eftersom författningarnas innehåll och utformning varierar avsevärt sinsemellan.

5.3.1 Personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen (1998:204) innehåller grundläggande bestämmelser om behandling av personuppgifter. Genom lagen har Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) genomförts i svensk rätt. Personuppgiftslagens syfte, enligt 1 §, är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks i samband med att deras personuppgifter behandlas. Personuppgiftslagen innehåller endast generella regler och det förutsattes vid dess tillkomst att behov av undantag och preciseringar för speciella områden skulle tillgodoses genom särskild lagstiftning (prop. 1997/98:44 s.40–41).

5.3.1.1 Begreppet personuppgift

Enligt 3 § personuppgiftslagen avses med personuppgift all slags information som direkt eller indirekt kan knytas till en enskild person som är i livet. All information som kan hänföras till en levande fysisk person anses alltså vara en personuppgift, även om informationen bara avser personen i egenskap av yrkesutövare eller näringsidkare. Namn och personnummer är exempel på information som utan vidare omfattas av begreppet. Kravet att en personuppgift ska kunna hänföras till en viss bestämd person är inte högt ställt. Också sådana i sig anonyma uppgifter som gör det möjligt med s.k. bakvägsidentifikation av en fysisk person omfattas av begreppet personuppgift.

5.3.1.2 Grundläggande krav på behandling av personuppgifter

Personuppgifter får som utgångspunkt bara behandlas om de grundläggande kraven på behandling av personuppgifter som finns uppräknade i 9 § lagen följs.¹¹ Det krävs bland annat att personuppgifterna behandlas lagenligt och korrekt i enlighet med god sed. Vidare får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Personuppgifterna får inte behandlas

¹¹ Ett undantag från denna huvudregel (den s.k. hanteringsmodellen) finns i 5 a § (den s.k. missbruksmodellen). I detta sammanhang är det dock företrädesvis fråga om behandling av personuppgifter som åtminstone delvis strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter, varför hanteringsmodellen vanligen kommer att bli tillämplig i samband med företagets uppgiftslämnande.

för andra ändamål som är oförenliga med det för vilka de samlats in (finalitetsprincipen).

5.3.1.3 När behandling av personuppgifter är tillåten

I 10 § personuppgiftslagen finns en uttömmande uppräkningslista av i vilka fall en behandling av personuppgifter är tillåten. Personuppgifter får behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Lämnar den registrerade inte sitt samtycke krävs att behandlingen är nödvändig för fullgöra något av de i 10 § lagen uppräknade syftena, t.ex. att ett avtal med den registrerade ska kunna fullgöras eller att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet.

5.3.1.4 Behandling av känsliga personuppgifter m.m. enligt personuppgiftslagen

Av 13 § personuppgiftslagen framgår att det som huvudregel är förbjudet att behandla känsliga personuppgifter. Med känsliga personuppgifter avses personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelser, medlemskap i fackförening eller personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. I 15–19 §§ personuppgiftslagen görs vissa undantag från förbudet bl.a. när den enskilde uttryckligen samtyckt till behandlingen, om behandlingen är nödvändig för att skydda vitala intressen hos den registrerade eller någon annan och den registrerade inte kan lämna sitt samtycke, inom hälso- och sjukvården samt för forsknings- och statistikändamål.

Enligt personuppgiftslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge ytterligare undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Enligt 8 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) får myndigheter, utöver vad som anges i 15–19 §§ personuppgiftslagen, behandla känsliga personuppgifter i löpande text om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.

Enligt 21 § personuppgiftslagen är det förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden.

Uppgifter om personnummer och samordningsnummer får enligt 22 § personuppgiftslagen behandlas bara om den registrerade samtycker till det eller när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

5.3.2 Registerförfattningar

Personuppgiftslagen innehåller generella regler om behandling av personuppgifter. Lagen är dock subsidiär i förhållande till andra författningar. Det finns för närvarande ett stort antal s.k. registerförfattningar som reglerar vilka uppgifter som en enskild myndighet får behandla i sin verksamhet. Skatteverkets verksamhet styrs i detta hänseende bl.a. av lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Om inte annat särskilt angetts gäller dessa båda författningar i stället för personuppgiftslagen.

Förekomsten av registerförfattningar innebär att författningsstrukturen är komplicerad och svåröverblickbar eftersom registerförfattningarnas innehåll och utformning varierar sinsemellan. En stegvis översyn av registerförfattningarna genomförs för att anpassa regleringen till personuppgiftslagen. Till grund för arbetet har legat en av riksdagen uttalad ambition att myndighetsregister med ett stort antal registrerade eller ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag. Regeringen har tillsatt Informationshanteringsutredningen (dir. 2011:86) som bl.a. ska göra en översiktlig inventering av registerförfattningarna och närmare analysera hur dessa fungerar inom tre olika verksamhetsområden. Informationshanteringsutredningen ska även med beaktande av utvecklingen inom EU och Europarådet utarbeta en generell modell för reglering av registerfrågor och, med modellen som mall, lämna konkreta förslag till registerförfattningar inom de tre verksamhetsområdena. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 december 2014.

5.4 Arkivering och gallring

Vår bedömning: Frågor som rör arkivering och gallring behöver uppmärksammas särskilt. Detta har sin förklaring i behovet av att omgärda IT-baserade förvaltningslösningar med rättsligt förankrade rutiner för bevarande, gallring och rensning.

I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om myndigheternas arkiv. Lagen kompletteras av arkivförordningen (1991:446) som i betydande utsträckning bemyndigar Riksarkivet att meddela föreskrifter för statliga myndigheters arkiv.

En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Bestämmelsen omfattar dels minnesanteckningar, dvs. promemorior och andra uppteckningar som har kommit till endast för ett ärendes beredning, dels s.k. mellanprodukter, dvs. utkast och koncept till beslut och skrivelser. Upptagningar för automatiserad behandling

som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, ska dock bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen. Samma upptagning ska alltså inte bevaras och bilda arkiv hos alla myndigheterna. Även andra lösningar kan dock vara tillåtna. Beslut om var arkivering ska ske får fattas av Riksarkivet i fråga om statliga myndigheter (prop. 1989/90:72 s. 70).

Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov. Som grund för arkivvården ska myndigheterna vid registreringen av allmänna handlingar ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård, och vid framställningen av handlingar använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet.

I arkivvården ingår att myndigheten ska organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas och med hänsyn till detta upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning. Vidare ska myndigheten avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar och verkställa föreskriven gallring i arkivet. Med gallring avses att handlingar sorteras ut och förstörs. Uppgifter i upptagningar för automatiserad behandling som utgör allmänna handlingar anses gallrade genom att de förstörs i samband med exempelvis överföring till en annan databärare, förlust av möjliga informationssammanställningar och sökmöjligheter liksom förlust av möjligheter att fastställa informationens autenticitet. Att föreskriven gallring sker är viktigt av integritetsskäl och av ekonomiska skäl. När det gäller statliga myndigheter sker gallringen med stöd av föreskrifter eller särskilda beslut av Riksarkivet

Den 31 januari 2011 lämnade Riksarkivet Förstudierapporten e-arkiv och e-diarium till E-delegationen, med förslag till hur arbetet bör bedrivas vidare. Siktet är inställt på att förenkla hanteringen av digital information inom den offentliga förvaltningen och att göra det lättare för privatpersoner och tjänstemän att samlat se och följa ärenden inom och mellan myndigheter.

6 Inledande överväganden

6.1 Uppgiftskrav/uppgiftslämnande

Vår bedömning: Med uppgiftskrav avses krav på näringsidkare att lämna uppgifter till myndigheter under regeringen. Uppgiftskraven följer av lag, förordning eller myndighetsföreskrift.

Ett uppgiftskrav kan leda till att flera olika uppgifter behöver lämnas in. Det kan ske med viss regelbundenhet eller efter en viss händelse (uppgiftslämnande).

Utredningen ska enligt direktiven presentera förslag som innebär att uppgifter som lämnas från företag till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe. De uppgifter som avses är sådana där uppgiftslämnandet har sin grund i lag, förordning eller myndighetsföreskrift (uppgiftskrav).

Vad som avses med uppgiftskrav och hur detta begrepp ska avgränsas anges däremot inte närmare i direktiven. I den kartläggning av näringsidkares uppgiftslämnning som genomförts av 14 myndigheter under ledning av Bolagsverket har uppgiftskrav definierats på följande sätt.

”Uppgiftskrav är krav på näringsidkare att lämna uppgifter till myndigheter. Uppgiftskraven följer av lag, förordning eller föreskrift. Ett uppgiftskrav kan leda till att flera olika uppgifter behöver lämnas in. Det kan ske med viss regelbundenhet eller efter en viss händelse.”

Definitionen avser att träffa uppgifter som ska lämnas regelbundet, dvs. sådana som lämnas in årligen eller med andra intervall, exempelvis momsdeklarationer till Skatteverket eller statistikuppgifter till en statistikansvarig myndighet.

Med händelse avses i detta sammanhang att företaget gör eller avser att göra någonting eller är med om någonting som kräver att uppgifter lämnas till statliga myndigheter. Det kan vara fråga om att företaget importer något och detta kräver kontakt med någon myndighet, att företaget startar tillståndspliktig verksamhet eller ansöker om bidrag.

En så vid definition av vad som avses med uppgiftskrav gör att ett mycket stort antal krav på företagen att lämna uppgifter till statliga myndigheter omfattas. Definitionen undantar i princip bara uppgifter som krävs in från företagen av myndigheterna i enskilda tillsynsärenden. Det stora antalet uppgiftskrav som kommer att omfattas om man väljer att anamma denna definition som alltså används i kartläggningen kan i sig tala för att det skulle finnas skäl att välja en något snävare innebörd. Samtidigt är målet med utredningens arbete att uppnå förenklat och

minskat uppgiftslämnande för företagen generellt sett. Att redan i inledningsskedet av arbetet, utan att ha bärande skäl för det, göra avgränsningar som innebär att en stor del av företagens uppgiftslämnande skulle falla utanför är inte tilltalande. Tills vidare framstår det därför inte som motiverat att göra en snävare avgränsning av vad som avses med uppgiftskrav än den som använts i den anknytande kartläggningen.

6.2 Företagare

Vår bedömning: Begreppet företag kan i vårt arbete ges en mycket vidsträckt betydelse. Den enda avgörande begränsningen är att definitionen inte får innebära en hämsko på våra möjligheter att uppnå ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för majoriteten av företagen.

Begreppet företag används flitigt utan att vara entydigt definierat vid diskussioner om regelförenkling och arbetet med att minska företagens uppgiftsbörda. Vad som avses med företag anges inte heller tydligt i utredningens direktiv. I dagligt tal förstås med företag en självständig ekonomisk enhet som producerar och/eller förmedlar varor eller tjänster. Men begreppet företag kan beroende på sammanhang också ges en både vidare och mer inskränkt betydelse. Också i tidigare arbeten som gjorts för att minska företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter har begreppet företagare använts i olika betydelser. Bilden kompliceras ytterligare av att begreppen näringsverksamhet/näringsidkare ibland används synonymt med företagarbegreppet.

Regeringen angav t.ex. i det uppdrag att utarbeta ett förslag till minskat uppgiftslämnande som lämnades till Bolagsverket 2008 att med företag menas i sammanhanget en juridisk eller fysisk person som bedriver näringsverksamhet. I Bolagsverkets rapport "Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag" – som utarbetades som en följd av uppdraget – avsågs dock med företag detsamma som i 1 kap. 2 § bokföringslagen (1999:1078). I bokföringslagen har begreppet företag en vidare innebörd än i dagligt tal och omfattar även vissa fysiska och juridiska personer vars verksamhet saknar karaktär av affärsverksamhet; såväl enskilda näringsidkare (såvitt gäller deras näringsverksamhet) som alla handelsbolag, aktiebolag, ekonomiska föreningar och liknande företagsformer samt vissa stiftelser, ideella föreningar samfälligheter och registrerade trossamfund. Dödsbon omfattas till den del de bedriver näringsverksamhet.

I Europeiska kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag avses med företag varje enhet, oberoende av juridisk form, som bedriver en ekonomisk verksamhet. Av artikel 1 framgår att som företag anses sådana enheter som utövar ett hantverk eller annan verksamhet

enskilt eller inom familjen, personsammanslutningar eller föreningar som bedriver en regelbunden ekonomisk verksamhet. Rekommendationen följer den praxis som EU-domstolen skapat vid tolkningen av artikel 54, 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Den avgörande punkten är den ekonomiska verksamheten, inte den rättsliga formen.

I det allmänna företagsregistret hos Statistiska centralbyråns finns drygt 1,1 miljon företag. För att klassificeras som ett företag i registret måste företaget vara aktivt vilket innebär att företaget ska vara registrerat för moms, vara arbetsgivare eller inneha F-skattsedel. Dessutom måste företaget ha erhållit ett organisationsnummer eller ha inregistrerad firma. De kriterier som ligger till grund för registrering i det allmänna företagsregistret innebär att sådana aktörer som i vardagligt tal inte brukar benämnas som företag, så som bostadsrättsföreningar och oskiftade dödsbon om de bedriver näringsverksamhet omfattas av företagsregistreringen. Vidare registreras offentligt ägda företag, och kommuner i registret.

Om man bara ser till privatägda och utländskt ägda företag som är registrerade som antingen aktiebolag, handels- eller kommanditbolag, enskilda firmor eller fysiska personer finns det som sagt ca en miljon företag i Sverige. Av dessa är nästan uteslutande alla s.k. små och medelstora företag. Om man studerar företag med 0-249 anställda utgör dessa 99,9 procent av samtliga företag i Sverige. Dessutom består 99,4 procent av det svenska näringslivet av företag med 0-49 anställda. Ensamföretag—dvs. företag som saknar anställd—utgör tre fjärdedelar av samtliga företag. Mikroföretag med 1-9 anställda utgör en femtedel av samtliga företag. Småföretag med 10-49 anställda utgör nästan 3 procent av samtliga företag.

Det finns enligt vår uppfattning inget som hindrar att begreppet företag i föreliggande arbete med en infrastruktur för företagens uppgiftslämnande ges en mycket vidsträckt betydelse, dvs. att även företeelser som i dagligt tal inte direkt förknippas med företagande omfattas som t.ex. bostadsrättsföreningar. Den enda avgörande begränsningen är att definition inte får innebära en hämsko på våra möjligheter att uppnå ett minskat och förenkla uppgiftslämnande för majoriteten av företagen.

6.3 Myndigheter

Vår bedömning: En central utgångspunkt för utredningen, liksom det slutliga förslaget om ett minskat och förenklat uppgiftslämnande, är det stora antal statliga myndigheter samt att det finns betydande olikheter i hur uppgiftslämnandet från företagen till varje enskild myndighet är ordnat.

Det är inget självändamål att försöka likrikta myndigheternas olika system och rutiner i detta hänseende. Inom ramen för ett arbete med att minska och förenkla företagens uppgiftslämnande kommer det emellertid att vara nödvändigt att göra vissa anpassningar av myndigheternas befintliga förfaranden vad gäller ärendehandläggning m.m. för att uppnå det övergripande målet.

För att myndigheterna effektivt ska kunna bedriva ett arbete med att minska och förenkla uppgiftslämnandet för företagen krävs att detta är en uppgift som har hög prioritet i myndighetens dagliga verksamhet.

Erfarenhetsmässigt har det visat sig att en kraftfull ledning och tydlig styrning av arbetet på alla nivåer är en avgörande faktor för att arbetet ska ge resultat.

Det fanns vid 2013 års början 375 statliga myndigheter enligt myndighetsregistret vid Statiska Centralbyrån. Av dessa var 254 statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Inte alla dessa myndigheter kommer vid utförandet av sina förvaltningsuppgifter i direkt kontakt med företag. Det finns dock ett betydande antal myndigheter som företagen kontinuerligt måste ha kontakt med i diverse olika frågor. Det är därför av vikt att beakta hur dessa myndigheter sinsemellan är organiserade och styrs när man överväger åtgärder för att minska och förenkla företagens uppgiftslämnande.

De statliga myndigheterna lyder under regeringen, med undantag för det fåtal myndigheter som lyder under riksdagen, och det är regeringen som lämnar uppdragen till dem. Regeringen är ytterst ansvarig för allt som dessa myndigheter gör, utom på det område där förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen inte gäller, dvs. i fråga om beslut som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (se 12 kap. 2 § regeringsformen).

Myndigheterna är fristående i förhållande regeringen, men varken oberoende eller självständiga. Statsförvaltningen har lydnadsplikt gentemot regeringen. Trots att alla myndigheter formellt sett är likställda, ges myndigheter olika frihetsgrader av regeringen. Förvaltningen ska alltså förverkliga regeringens politik, den har en lydnadsrelation till regeringen men inte till riksdagen eller medborgarna och inte heller till ett enskilt statsråd. Det är också regeringen som lämnar uppdragen till förvaltningen. I Styrtredningen (SOU 2007:75 s.39-40) förklarades uppdragsförhållandet på följande sätt. ”Annorlunda uttryckt kan man säga att regeringen delegerar en del av sitt ansvar till myndigheterna.” Det är således regeringen som inför riksdagen är ytterst ansvarig för allt som myndigheterna gör, förutom på det område där förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen inte gäller.

En myndighet styrs av regeringen på en rad olika sätt. Själva verksamheten, t.ex. när det gäller skilda former av ärendehandläggning,

kan vara reglerad i lag eller förordning vilket därmed avgör vad en myndighet ska göra och hur den ska utföra sitt uppdrag. En rad författningar, det ekonomiadministrativa regelverket, ställer också mera generella krav på myndigheterna.

En betydande del av framställningen av information hos myndigheterna sker numera på elektronisk väg. Myndigheterna tar dessutom i allt större utsträckning emot information genom elektronisk kommunikation. Det finns dock inget gemensamt system för att mellan myndigheter enhetligt hantera information elektroniskt. Varje myndighet bygger och driver i betydande utsträckning sina egna system. Myndigheterna har här kommit olika långt.

Regeringen bedriver dock ett omfattande förvaltningspolitiskt reformarbete som bland annat syftar till att effektivisera förvaltningen och förenkla mötet med medborgare och företag genom elektronisk förvaltning (prop. 2009/10:175 s. 25). I januari 2008 fastställde regeringen en handlingsplan för elektronisk förvaltning (Fi2008/491). I handlingsplanen anges som övergripande mål för e-förvaltningen att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att fullgöra sina skyldigheter samt att ta del av förvaltningens service. Detta övergripande mål ska uppnås med hjälp av insatser inom fyra olika områden. Ett av de insatsområden som identifieras i handlingsplanen är regelverk för myndighetsövergripande samverkan och informationshantering. I december 2012 beslutades Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning (N.2012:27), ”Med medborgaren i centrum”.

För att stärka utvecklingen av e-förvaltningen och skapa goda förutsättningar för myndighetsövergripande samordning inrättade regeringen i mars 2009 en delegation för e-förvaltning (dir. 2009:19). E-delegationen¹² ska bland annat koordinera de statliga myndigheternas it-baserade utvecklingsprojekt och följa upp effekterna. Enligt utredningens direktiv ska samråd ske med E-delegationen. Utredaren ska vidare i sitt arbete hålla sig informerad om och beakta det arbete som pågår inom E-delegationen. Detta görs också löpande bland annat genom medverkan i olika arbetsgrupper, exempelvis för verksamhetsutveckling.

Inom E-delegationen pågår ett antal projekt som är förvaltningsgemensamma och som kommer ha påverkan på enskilda och offentlig sektor som exempelvis Mina meddelanden, Mina ärenden, Mina fullmakter samt E-arkiv och e-diarium. Arbetet som bedrivs inom E-delegationen kommer på långsikt innebära att förvaltningens elektroniska informationshanterings system till viss del kommer att likriktas.

¹² <http://www.edelegationen.se/>

För närvarande finns det dock betydande olikheter i hur uppgiftslämnandet från företagen till myndigheterna är ordnat bland annat beträffande hur väl utbyggda och utnyttjade e-tjänster är. Det är inget självändamål att likrikta myndigheternas olika IT-system och rutiner i detta hänseende. Inom ramen för ett arbete med att minska och förenkla företagens uppgiftslämnande kommer det emellertid att vara nödvändigt att göra vissa anpassningar av myndigheternas befintliga förfaranden vad gäller ärendehandläggning m.m. i syftet att uppnå det övergripande målet.

Ett arbete med målet att minska och förenkla uppgiftslämnandet för företagen i förhållande till principiellt sett alla statliga myndigheter som företagen lämnar uppgifter till ställer avsevärda krav på de statliga myndigheterna. Nyttan för företagen riskerar att minska om inte alla myndigheter deltar helhjärtat i det gemensamma och myndighetsöverskridande förenklingsarbetet som krävs för att uppnå att uppgifter från företagen som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe.

Hur stor nytta för företagen blir är helt avhängigt hur myndigheter samarbetar med andra myndigheter och näringslivet, hur myndigheterna organiserar sitt eget arbete samt den vikt som tillmäts arbetet med att förenkla och minska företagens uppgiftslämnande. Att prioritera detta arbete i beaktande av det initiala merarbetet och de merkostnader det kan medföra är givetvis en balansgång. Erfarenheter från det norska Brønnøysundsregistrene där bindande styrdokument tidigt togs fram i arbetet med att inrätta registret är ett bra exempel på effektiv styrning för att snabbt få positiva effekter för företagen och myndigheterna.

6.4 En gång ett ställe

Vår bedömning: Företagen ska bara behöva lämna uppgifterna en gång och till ett ställe. Det innebär att det ska finnas *en väg in* för företagen som ska lämna uppgifter. Vårt arbete behöver som en följd härav fokusera på mötet (kontaktytan, gränssnittet) mellan företag och myndighet.

Ansatsen med *en väg in* bör bygga på i huvudsak e-tjänster.

I direktiven till utredningen anges att uppgifter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe. Att uppgifter bara ska lämnas till ett ställe är något som inte varit framträdande i tidigare arbeten för att minska företagens uppgiftslämnande. I regeringens uppdrag till Bolagsverket som resulterade i ovan nämnd rapport ”Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag” angavs exempelvis att:

”Bolagsverket ges i uppdrag att utarbeta ett förslag till minskat uppgiftslämnande för företag i syfte att minska de administrativa kostnaderna. Målet är att väsentligt minska företagens uppgiftslämnande till myndigheter. Utgångspunkten är att en

och samma uppgift bara ska behöva lämnas en gång till statliga myndigheter och att myndigheterna i största möjliga mån ska hämta uppgifter från varandra.”¹³

Kravet att uppgifter från företag som regel bara ska lämnas *en gång till ett ställe* ställer således nya krav på de förslag som vi lämnar i förhållande till mycket av det arbete som tidigare utförts. Utredningen har därför behövt fokusera även på möten (kontaktytan, gränssnittet) mellan företag och myndighet. Det gäller närmare bestämt på hur möten kan komma förenklas och att det finns en väg in till de statliga myndigheterna för företagen.

Av lägesrapporten Kartläggning av näringsidkares uppgiftslämnande till 14 myndigheter framgår att det finns e-tjänster för 371 av de 1164 uppgiftskrav som omfattats av undersökningen. Av de totalt 793 uppgiftskrav som inte kan samlas in genom en e-tjänst är det endast 86 som överstiger en volym om 1 000 ärenden per år. De till antalet vanligaste förekommande uppgiftskraven kan således regelmässigt fullgöras via myndigheternas e-tjänster (se även ovan).

Av Riksrevisionens granskningsrapport Regelförenkling för företagen – regeringen är fortfarande långt från målet (RIR 2012:6) framgår att bara 60 procent av de små företagen använder e-tjänster i sin kontakt med myndigheterna. Motsvarande siffra för större företag är 88 procent. Nystartade företag tenderar att använda e-tjänster i större utsträckning än mer etablerade företag. Orsaken till att företag inte använder e-tjänster var att det tar för lång tid att sätta sig in i hur man ska göra samt problem med e-legitimationen.

Nästan all framställning av information hos myndigheterna sker dock numera på elektronisk väg. Härtill kommer att handlingar till stor del även lagras elektroniskt. När myndigheter ska utbyta uppgifter är det därför i stor utsträckning önskvärt att uppgiftslämnandet sker med hjälp av modern informations- och kommunikationsteknik. Utökad elektronisk informationsöverföring mellan myndigheter möjliggör mer effektiva beslutsprocesser och i förlängningen fördelar för enskilda, eftersom insamlandet av korrekta och aktuella uppgifter underlättas och besked kan ges snabbare. Elektronisk informationsöverföring är också ekonomiskt effektiv i förhållande till uppgiftslämnande på annat sätt, t.ex. per telefon eller fax.

Mot denna bakgrund är det naturligt att ”en väg” i huvudsak bygger på någon form av e-tjänst som en samlad ingång för företagen till myndigheterna. Det blir enklare för företagen när kontakterna kan tas via samma elektroniska plats, t.ex. med användande av en e-legitimation och gränssnitt och hanteringsmönster som företaget känner igen. På så sätt kan förhoppningsvis även företagens användning av e-tjänsterna på

¹³ Bilaga 1 till Regeringsbeslut 2008-09-25 dnr. N2007/8915/MK

sikt komma att öka. En sådan ordning med en samlad ingång till myndigheternas e-tjänster är i dag möjlig att skapa utan att behöva göra allt för stora anpassningar av den e-förvaltning som redan finns etablerad.

6.5 Uppgifter som ofta krävs vid ett uppgiftslämnande

Vår bedömning: Förslaget bör vara koncentrerat på att så enkelt och snabbt som möjligt säkerställa att identifikations- och kontaktuppgifter samt andra uppgifter om företagen som myndigheter ofta frågar efter vid ett uppgiftslämnande samordnas mellan myndigheterna så att företagen inte behöver återupprepa dem.

Det finns ett stort antal uppgiftskrav som riktar sig mot företagen. Varje uppgiftskrav innehåller i sig flera olika uppgifter. Antalet potentiella uppgifter är över tid oändligt stort. Ett företags verksamhet förändras, omsättningen varierar från en månad till en annan, företaget nyanställer eller minskar med personal osv.

Ett stort antal av de uppgifter som regelmässigt lämnas när ett uppgiftskrav fullgörs är genomgående desamma och dessutom av relativt enkel och, med avseende på enskildas integritetsskydd, av harmlös natur. De är också relativt beständiga över tid t.ex. vad gäller identifikations- och kontaktuppgifter

I kartläggningen av näringsidkares uppgiftslämnande till 14 myndigheter fokuserade man särskilt på i vilken utsträckning myndigheterna efterfrågade någon av 38 fördefinierade grundläggande uppgifterna från företagen. De 38 grundläggande uppgifterna som kartlades var inte bara enkla identifikations- och kontaktuppgifter utan även andra uppgifter, t.ex. förekomst av F-skattsedel, behörig firmatecknare och registrerat företagsnamn.

Av lägesrapporten framgår att följande nio uppgifter är mest vanliga att samla in, sett till både ärendemängd och antal uppgiftskrav:

- person-/organisationsnummer
- företagsnamn
- enskild näringsidkares namn
- enskild näringsidkares personnummer
- enskild näringsidkares postadress
- postadress till företaget
- telefon
- registrerat företagsnamn
- firmatecknare

Det är uppenbart att det finns ett relativt lätt identifierbart antal uppgifter om företagen som förhållandevis ofta efterfrågas av samtliga

myndigheter. De uppräknade uppgifterna och andra grundläggande uppgifter om företagen är enkla att förstå och det kan vid varje enskilt uppgiftslämnartillfälle knappast uppfattas som administrativt betungande att lämna dem. Sätts dessa uppgifter i relation till den stora mängd ärenden som de i princip alltid måste lämnas i blir dock bilden en annan. Skapas en ordning där företagen slipper att lämna dessa uppgifter vid varje uppgiftsinlämning uppstår en högst påtaglig potential för att minska och förenkla företagens uppgiftslämnande. Mot denna bakgrund har utredningen funnit att arbetet bör vara koncentrerat till att på ett så enkelt och snabbt sätt som möjligt säkerställa att sådana uppgifter samordnas mellan myndigheterna. Resultatet blir att företagen inte behöver återupprepa dem.

6.5.1 Det allmänna företagsregistret

Vår bedömning: I vårt arbete bör övervägas om bland annat det allmänna företagsregistret – som samlat registerför uppgifter om företagen – kan utvecklas och används på ett effektivare för att minska företagens börda vid uppgiftslämnandet.

Det har i många sammanhang övervägts vilka uppgifter om företagen som i princip alla myndigheter har intresse av.¹⁴ År 1975 infördes i Sverige en enhetlig identifiering av juridiska personer genom lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. I samband med arbetet att genomföra denna ordning uppmärksammades att den splittrade insamlingen och registerhållningen av s.k. basuppgifter om företag och organisationer innebar ett avsevärt merarbete för såväl myndigheter som uppgiftslämnare. Mot denna bakgrund inledde på regeringens uppdrag Statskontoret – i samråd med Statistiska centralbyråns och dåvarande Riksskatteverket – ett arbete som utmynnade i Statskontorets rapport (1981:11) Basregister över företag och andra organisationer – ett principförslag (I rapporten lämnas ett förslag till hur ett basregister kan byggas upp, vad det bör innehålla, hur det ska organiseras m.m. (prop. 1981/82:118 s. 18 f) (Gruppen bakom rapporten gick under namnet Basregisterutredningen, BASUN).

Föredragande statsråd anförde vid behandlingen av statskontorets rapport bland annat följande (prop. 1981/82:118 s. 24).

”För företagen är uppgiftslämnandet många gånger onödigt komplicerat. Allt fler samhällsfunktioner behöver tillgång till företagsuppgifter för planering, tillsyn, kontroll, service, informationsspridning m.m. Företagen måste idag underrätta en mängd myndigheter då exempelvis adress eller verksamhetsform ändras. BASUN:s förslag syftar till att en uppgift skall samlas in en gång ett ställe. Detta skulle påtagligt förenkla företagens uppgiftslämnande. En positiv effekt för myndigheterna bör vara att kvaliteten på samhällets företagsregister ökar, genom

¹⁴ Se även t.ex. Grunddata i samhällets tjänst (SOU 1997:146)

att ett fåtal klart preciserade uppdateringsvägar ersätter de otaliga uppdateringsvägar som idag brukas.”

BASUN:s förslag fann regeringens gillande och utmynnade i skapandet av det allmänna företagsregistret (tidigare känt som BASUN) som Statistiska centralbyrån fortfarande ansvarar för. Registret regleras i förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret.

I det allmänna företagsregistret samlas identifikations- och kontaktuppgifter samt vissa andra uppgifter om företagen. Uppgifterna i det allmänna företagsregistret används av Statistiska centralbyrån för att avisera andra register om ändringar av uppgifterna i registret (ändringsavisering) och för att göra urval av uppgifter ur registret (urvalsdragning). Uppgifterna i registret kan dessutom utnyttjas av myndigheter och enskilda för att komplettera och kontrollera uppgifter i andra register samt för att komplettera och kontrollera uppgifter i övrigt om de fysiska och juridiska personer som omfattas av registret.

Det allmänna företagsregistret uppdateras med nyregistreringar från bland annat Bolagsverket, adressändringar från Svensk Adressändring AB (SVAAB) och uppgifter ur arbetsgivare- och mervärdesskatteregistren från Skatteverket. Alla variabler i det allmänna företagsregistret utsätts för regelbundna kontroller, men i olika omfattning. Företag med anställda kontrolleras i högre grad än företag utan anställda. En enkät skickas varje år till företag med fler än ett arbetsställe. Företaget kan då korrigera och komplettera samtliga uppgifter.

Utlämnande av uppgifter från det allmänna företagsregistret som inte grundas på tryckfrihetsförordningen eller offentlighets- och sekretesslagen sker mot avgift. Utlämnande sker i form av utskrift, på medium för automatisk databehandling eller genom att en eller flera terminaler eller datorer ansluts till registret. Registret förs inte för statistiska ändamål och omfattas därmed inte av statistiksekretessen. Uppgifter ur registret lämnas utan sekretessprövning. Det finns ett relativt begränsat antal myndigheter som nyttjar det allmänna företagsregistret för att hämta uppgifter om företagen, exempelvis Tillväxtverket och Trafikanalys. Det går inte att finna någon entydig förklaring till registrets begränsade användning. Frågor som rör uppgifternas kvalitet och definitioner förefaller spela in.

Det allmänna företagsregistret skapades ursprungligen bl.a. med syftet att en uppgift ska samlas in *en gång ett ställe* (se ovan). Det framstår därför som naturligt att i utredningens fortsatta arbete överväga om registret kan utvecklas och används effektivare för att minska företagens börda att lämna uppgifter. Mer precist handlar det om att åstadkomma ett enkelt sätt att tillgängliggöra uppgifterna i företagsregistret om ett

enskilt företag när detta lämnar uppgifter via en gemensam inlämningsportal på webben.

Den inlämningsportal som ingår i vårt förslag till infrastruktur för uppgiftslämnande skulle också kunna utnyttjas så att företaget enkelt har åtkomst till uppgifterna i företagsregistret och härigenom kan anmäla ändrade uppgifter direkt till registret så att dessa får genomslag ut till myndigheterna.

Även om de uppgifter som finns i det allmänna företagsregistret är öppna och lämnas ut utan sekretessprövning kan det inte uteslutas att en del myndigheter inte får behandla alla uppgifter om ett företag som finns i företagsregistret beroende på de registerförfattningar som myndigheten har att tillämpa på redan befintliga respektive nytillkomna uppgiftssamlingar. Utredningen avser att närmare utreda detta genom att samråda med ett urval av myndigheter.

Utredningen har inlett ett arbete tillsammans med Statistiska centralbyrån för att se om det är möjligt att använda det allmänna företagsregistret för ovan beskrivna ändamål samt för att belysa vilka eventuella förändringar av registret som är nödvändiga för att det ska kunna fylla sin roll i den föreslagna infrastrukturen för företagens som kommer att föreslås.

6.6 Ett uppgiftskravsregister

Vår bedömning: Det bör etableras ett register för de uppgiftskrav som riktar sig helt eller delvis till företag.

Ett sådant register är en avgörande förutsättning för att både i nutid och framåt i tiden få en rättvisande bild av vilka uppgifter som krävs in av statliga myndigheter från företagen.

När det gäller andra uppgifter än grundläggande uppgifter om företagen är det inte lika enkelt att identifiera uppgifter där det finns en samordnings- eller återanvändningspotential. Det sker i och för sig redan i dag en viss samordning och återanvändning mellan de statliga myndigheterna av andra uppgifter än grundläggande sådana. Som tidigare påtalats hämtar i dag ett antal myndigheter uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas. Tullverket får t.ex. ha direktåtkomst till vissa uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas avseende den som är eller kan antas vara gäldenär enligt tullagstiftningen.

Det är i dag svårt att ha en mer bestämd uppfattning om det – utöver den redan etablerade återanvändningen av uppgifter – finns en outnyttjad potential för samordning och återanvändning av uppgifter från företagen mellan statliga myndigheter. För närvarande finns det ingen samlad bild över vilka uppgifter som företagen lämnar till de statliga myndigheterna, hur dessa uppgifter behandlas och återanvänds mellan myndigheter.

En avgörande förutsättning för att både i nutid och framåt i tiden få en adekvat bild av vilka uppgifter som krävs in av statliga myndigheter från företagen är etablerandet av ett Uppgiftskravsregister. Det övergripande syftet är att i detta på ett strukturerat sätt kartlägga samtliga författningsbaserade uppgiftskrav som riktar sig helt eller delvis till företag samt hur de uppgifter som lämnas behandlas av myndigheterna.

Ett Uppgiftskravsregister skulle även kunna komma till nytta i andra sammanhang än i arbetet med att förenkla och minska företagens uppgiftslämnande. Informationshanteringsutredningen (s.120) har t.ex. bedömt att det inte är meningsfullt att försöka göra någon närmare kartläggning av omfattningen av förekomsten av överskottsinformation vid statliga eller kommunala myndigheters tillgång till information genom direktåtkomst. Enligt deras mening är det emellertid uppenbart att överskottsinformation förekommer i tämligen stor omfattning. Det är vår uppfattning att Uppgiftskravsregistret kan vara ett värdefullt verktyg för att belysa även sådana frågor.

Arbetet med att skapa ett Uppgiftskravsregister har påbörjats (se avsnitt 4.3). Det är i dag Bolagsverket som leder myndigheternas kartläggning av uppgiftskraven och sammanställer resultatet. Registret ska bilda underlag för arbetet att minska och förenkla företagens uppgiftslämnande till de statliga myndigheterna.

6.6.1 Kort om metoder för att minska och förenkla uppgiftslämnande av andra uppgifter än grundläggande

Vår bedömning: Trots att det är en komplex miljö som myndigheterna har att hantera går det med gemensamma ansatser att förenkla för företagen.

Myndigheter kan exempelvis samordna uppgiftskraven på olika sätt så att företagen inte behöver ta fram samma uppgift två gånger.

Det finns ett antal tänkbara modeller för återanvändning av information myndigheter emellan bl.a. automatiserat beslutsfattande samt använda samtycke från företagen. Dessa modeller kommer belysas vidare i utredningens fortsatta arbete.

Ett väl uppbyggt Uppgiftskravsregister har också potential att användas för att förenkla företagens uppgiftslämnande på andra sätt.

Nedan beskrivs kortfattat och mycket översiktlig några vägar framåt för att minska och förenkla uppgiftslämnandet för företagen. Vi vill dock särskilt framhålla att det i dag troligtvis är ett stort antal faktorer som avhåller myndigheter från att återanvända information om företag från varandra. Det är faktorer som t.ex. rörande informationsansvar och finansiering eller samordning av utvecklingsinsatser m.m. som vållar problem. Till detta kommer att oklarheter rörande personuppgiftslagen och registerförfattningarna samt en invecklad sekretessreglering som ytterligare ökar komplexiteten.

Det förtjänar därför att upprepas att storleken på den nytta för företagen som kan realiseras inom ramen för arbetet med Uppgiftskravsregistret är beroende av dels hur myndigheterna organiserar sitt eget arbete, dels hur myndigheterna samarbetar med varandra, samt den vikt som tillmäts arbetet med att förenkla och minska företagens uppgiftslämnande rent förvaltningspolitiskt. Även om det är en komplex miljö som myndigheterna har att hantera går det med gemensamma ansatser att förenkla för företagen.

En första åtgärd för att förenkla uppgiftslämnandet, som är enkel att genomföra om tillämplig lagstiftning så tillåter, är att två myndigheter som i enlighet med skyldigheter enligt lag eller förordning samlar in samma uppgift kräver in uppgifterna vid samma tidpunkt. Företagen behöver visserligen alltjämt upprätta två handlingar och ge in dem till olika myndigheter, men företagens administrativa börda minskas om uppgiften behöver tas fram endast en gång.

Ytterligare förenklningar kan ske genom att föra samman informationen till en och samma handling/inlämning. På motsvarande sätt som två myndigheter i vissa fall får varsitt exemplar ur ett och samma blankettset kan det med dagens teknik vara naturligt att tillhandahålla en gemensam funktion, t.ex. en e-tjänst, för att lämna uppgifterna. I en dylik tjänst kan det automatiserat genereras en handling för respektive myndighet som ges in till vardera myndigheten. Verksamt.se är ett exempel på en tjänst som delvis är uppbyggd på detta sätt.

Ett ytterligare steg i förenklingsarbetet är en samordning baserad på att myndigheter utbyter uppgifter som en myndighet redan har samlat in från företaget. Återanvändning av uppgifter genom informationsutbyte mellan myndigheter måste naturligtvis ske så att lösningarna kan sorteras in under gällande rätt. Det kan antas att de uppgifter som är aktuella att samordna i detta skede är av känsligare natur än grundläggande uppgifter från företagen. Frågor om bland annat offentlighet, sekretess och integritetsskydd kommer därför att göra sig påminda.

Informationshanteringsutredningens förslag (se avsnitt 5.2.2.2) underlättar till viss del informationsutbyte mellan myndigheter genom att adressera risken att det sekretesskydd som gäller hos värmyndigheten försvagas eller upphör hos mottagarmyndigheten beträffande överskottsinformation vid direktåtkomst. Förslaget påverkar dock inte i vilken utsträckning myndigheter får behandla uppgifter enligt personuppgiftslagen eller annan tillämplig registerlagstiftning.

Genom medvetna val av vilken myndighet som ska samla in information från företagen (och därmed bli den myndighet som lämnar uppgifter till en annan myndighet) kan det skapas förutsättningar för rättsenlig återanvändning av information om företagen mellan myndigheter. Går

det inte att genom så enkla medel skapa en lösning finns skäl att överväga förfaranden som bygger på *automatiserat beslutsfattande*. E-delegationen beskriver i rapporten Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling – som har tagits fram av E-delegationens expertgrupp för juridiska frågor – en juridisk modell för on-lineliknande utlämnanden. Enligt rapporten är det rättsligt möjligt att skapa system för utlämnande på medium för automatiserad behandling som inte utgör direktåtkomst även utan att utlämnandet innefattar prövning av en fysisk person hos utlämnaren. Det krävs dock att den utlämnande myndigheten gör en reell prövning i det enskilda fallet. Något som uppnås om begärande och utlämnande myndigheters informationssystem och tekniska och administrativa rutiner har utformats i enlighet med att de villkor som uppställs i rapporten. Det automatiserade beslutsfattandet ska t.ex. kunna utmynna i att uppgifter inte får lämnas ut från värmyndigheten till den tänkta mottagarmyndigheten.

Den i rapporten beskrivna modellen framstår som tilltalande eftersom den inte kommer i konflikt med de krav i författning som gäller för direktåtkomst, uppfyller erforderliga krav på persondataskydd och informationssäkerhet och inte för med sig det ”överskott av allmänna handlingar” hos mottagande myndighet som direktåtkomst anses leda till.¹⁵ Bedöms ett automatiserat beslutsfattande inte vara en framkomlig väg beträffande vissa uppgifter bör ändringar i den lagstiftning som lägger hinder i vägen övervägas om intresset att återanvända uppgiften mellan myndigheter är stort.

Av 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen framgår att företag helt eller delvis kan häva sekretess som gäller till skydd för företaget. Ett sådant samtycke kan läggas till grund för att lämna ut uppgifter inte bara till en enskild utan också till en annan myndighet. När företag fyller i blanketter och liknande eller upprättar underlag via e-tjänster kan det framstå som naturligt att samtidigt lämna samtycke till att myndigheten delar med sig av lämnande uppgifter eller hämtar uppgifter från andra myndigheter. I förstone framstår en sådan lösning som attraktiv även om det kan resas invändningar mot att bygga en omfattande infrastruktur för informationsutbyte mellan myndigheter som regelmässigt förutsätter det enskilda företagets samtycke. I det fortsatta arbetet kommer vi särskilt överväga i vad mån en ökad återanvändning av andra uppgifter än grundläggande mer regelmässigt bör bygga på att företagen lämnar sitt samtycke till att sekretessbelagda uppgifter lämnas mellan myndigheter.

¹⁵ Förvaltningsrätten i Stockholm har i en dom meddelad den 19 december 2012 (mål nr 9049-11) angivit följande: ”För att det ska vara fråga om utlämnande på medium för automatiserad behandling, så att 114 kap. 22 § socialförsäkringsbalken inte är tillämplig, måste det enligt förvaltningsrättens mening vara fråga om ett beslut som baseras på en reell prövning i det enskilda fallet. Det bör krävas att en sådan prövning inte endast innebär i princip detsamma som en på förhand genomförd prövning vid direktåtkomst till fördefinierade uppgifter.” Domen är överklagad och Kammarrätten i Stockholm har den 5 februari 2013 beviljat prövningstillstånd (mål nr 189-13).

Ett väl uppbyggt Uppgiftskravsregister har också potential att användas för att förenkla företagens uppgiftslämnande på andra sätt.

Uppgiftskravsregistret kommer på sikt att ge en sammanhållen överblick över vilka uppgiftskrav som faktiskt är tillämpliga hos samtliga statliga myndigheter. Det är därmed möjligt att skapa en tjänst som ger en bra överblick vilka uppgiftskrav som träffar ett enskilt företag samt vad som krävs för att fullgöra dessa. En sådan tjänst finns t.ex. redan i Norge där den är uppskattad av företagen (Bolagsverket Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag s. 67). Vår bedömning är att en sådan serviceåtgärd särskilt i kombination men en väg in skulle leda till en klar förenkling för företagen.

Slutligen kan Uppgiftskravsregistret komma att spela en viktig roll när det gäller att harmonisera nuvarande och kommande uppgiftskrav rent rättsligt. Vid beredande av ny eller ändrad lagstiftning som kommer att medföra ny uppgiftslämning för företagen bör Uppgiftskravsregistret konsulteras tidigt i lagstiftningsprocessen. En avvägning gäller t.ex. om syftet med regleringen kan uppnås genom att använda sig av uppgifter som redan samlas in från företagen. Detta kan vara en särskild värdefull funktion eftersom det tidigare riktats kritik mot att tyngdpunkten i arbetet med att förenkla för företagen har legat för långt ut i regelgivningskedjan. Riksrevisionen har t.ex. (Regelförenkling för företagen – regeringen är fortfarande långt från målet (RiR 2012:6) s. 93) påpekat att det är ändringar i lagstiftning som är i klar majoritet bland de regeländringar som gett såväl de största kostnadsminskningarna som de största kostnadsökningarna för företagen.

6.7 Organisatoriska förutsättningar.

Vårt förslag: Det bör utformas en *samordningsorganisation* med den överordnade uppgiften att verka för att uppnå regeringens mål att förenkla och minska uppgiftslämnande för företagen.

En dylik samordningsorganisation bör omfatta en nyinrättad *samordningsmyndighet* med ansvar för Uppgiftskravsregistret. Myndigheten bör även ansvara för att närmare utforma och bygga upp den infrastruktur för företagens uppgiftslämnande som utredningen föreslår med sikte på att möjliggöra att uppgifter som regel endast lämnas en gång till ett ställe. Till myndighetens uppgifter hör även att genom samråd och tillsyn bidra till att underlätta för företagen.

Bolagsverket bör få i uppdrag att ansvara för den e-tjänst som företagen använder för att få överblick över sina uppgifter och aktuella uppgiftskrav.

Statistiska Centralbyrån bör få i uppdrag att vidareutveckla det allmänna företagsregistret så att det kan fylla funktionen som register över samordnade uppgifter.

Till denna samordningsorganisation bör även knytas ett råd med av regeringen utsedda representanter för såväl större som mindre myndigheter liksom näringslivet med företagens bästa i centrum.

6.7.1 Bolagsverkets organisatoriska förslag

Bolagsverket föreslog i sin rapport att det skulle inrättas ett samordningsorgan i syfte att därmed etablera en organisation och en struktur som medför att uppgiftslämnarbördan för näringslivet gentemot statliga myndigheter kan behandlas, och därmed sannolikt reduceras, på ett koordinerat, strukturerat och enhetligt sätt. Med samordningsorgan avsågs då en organisatorisk enhet med uppgift att besluta om åtgärder som innebär att företagens uppgiftslämnande förenklas och begränsas bl.a. genom återanvändning av redan insamlad information. Det samordningsorgan som Bolagsverket presenterade omfattade följande fem funktioner, av vilka de två inledande får anses utgöra dess kärnverksamhet. (Funktionerna beskrivs närmare i avsnitt 4.2)

- Samråd
- Samordning
- Definition (referensregister)
- Information
- Statistik

Bolagsverket ansåg som tidigare påpekat att det inte borde skapas någon ny myndighet för driften av samordningsorganet då det framför allt ur ett ekonomiskt perspektiv torde vara mer rationellt att lägga ansvaret för verksamheten hos en befintlig myndighet. I rapporten föreslogs att samordningsorganet (Uppgiftskravinspektionen) skulle läggas hos Bolagsverket. Därigenom skulle enligt Bolagsverket samordningsorganet med största sannolikhet kunna byggas upp på en kortare tid. Samordningsorganet borde dock ges en oberoende ställning med en egen beslutsfunktion även om det rent organisatoriskt skulle knytas till en redan befintlig myndighet. Den självständiga ställning som samordningsorganet av naturliga skäl måste ges i förhållande till de myndigheter som kräver in uppgifter från företagare, måste bland annat av trovärdighetsskäl således även gälla i relation till den myndighet som föreslogs få det formella ansvaret för uppgiftskravregistrets verksamhet.

I syfte att åstadkomma en struktur med reell tyngd bakom de åtgärder som Bolagsverket har föreslagit behöver ett samordningsorgan förses med vissa beslutsbefogenheter i förhållandet till övriga myndigheter, vilket man ansåg skulle regleras i en förordning. Det torde alltså vara av vikt att regeringen på ett mycket tydligt sätt redovisar sin syn på betydelsen av inrättandet av nämnda samordningsstruktur. Behovet av förvaltningspolitisk förankring menade man även gäller det arbete som en samordning har att möjliggöra. Det gäller närmare bestämt de

förenklingar för näringslivet som kan uppnås och som måste ges prioritet framför exempelvis det merarbete eller de merkostnader för myndigheterna som införandet av samordningsorganisationen initialt kommer att medföra.

En annan grundläggande förutsättning för själva samordningsorganets arbete är att tillräckliga resurser knyts till dess verksamhet.

Uppbyggnaden av ett samordningsorgan och uppgiftskravsregister kommer att vara relativt komplexa verksamheter att skapa, framför allt med avseende på etableringen av processer, rutiner och IT-stöd för kartläggning av existerande uppgiftskrav. Bolagsverket framhöll att det även i samordningsorganets löpande verksamhet kommer att krävas kvalificerade bedömningar avseende såväl juridiska, processmässiga som tekniska frågeställningar.

6.7.2 Vår bedömning

Utöver de fem funktioner som beskrivs ovan – som väl beskriver vad som kan förväntas av den som ansvarar också för vårt föreslagna Uppgiftskravsregister – tillkommer uppgiften att utforma och bygga upp den infrastruktur som behövs för att möjliggöra uppgiftslämnande en gång till ett ställe för företagen. Det överordnade uppdraget för ett samordningsorgan är förstås att bidra till regeringens mål att underlätta för företagen

I den förvaltningspolitiska propositionen år 2010 (prop. 2009/10:175) slog regeringen fast att myndighetsformen också i fortsättningen ska vara huvudalternativet för att bedriva statlig verksamhet. Som skäl för det pekade regeringen bl.a. att myndighetsformen tillgodoser kraven på insyn och tydliga ansvarskedjor och ger goda möjligheter att anpassa styrning och organisation till olika förutsättningar. Myndighetsformen bör alltid vara huvudregel när uppgifterna är styrande eller policyinriktade, dvs. att bidra till att nå uttalade politiska mål. Andra former ska bara användas om det finns särskilda skäl och efter noggrann prövning. De är framför allt aktuella när uppgiften är att operativt utföra tjänster som ingår i det allmännas ansvar.

Utredningen bedömer att den här aktuella verksamheten vad gäller företagens uppgiftslämnande faller väl inom ramen för sådant som med hänvisning till ovanstående bör bedrivas av en statlig myndighet.

Det skulle i och för sig vara möjligt att låta den aktuella verksamheten utföras inom ramen för en befintlig myndighet. Eftersom arbetet bedöms kunna utföras av en relativt liten organisation finns det några generella fördelar med den lösningen jämfört med att bilda en egen självständig myndighet. De är främst mindre sårbarhet, lägre administrativa kostnader och bättre förutsättningar för kompetensförsörjning. Eftersom arbete till viss del handlar om att utveckla, förvalta och driva en teknisk infrastruktur kan det finnas

väsentliga fördelar med att inordna det i en myndighet som redan bedriver den typen av verksamhet.

Men fördelarna är knappast så stora att de är avgörande för valet av organisationsform, och utredningen bedömer att det skulle vara fullt möjligt, och t.o.m. mer lämpligt att bilda en egen myndighet för att utföra samordningsorganets arbete. Merparten av nackdelarna med en sådan lösning skulle kunna hanteras genom någon form av administrativ samverkan med en större myndighet. Inte minst gäller det stora delar av förvaltningen och den operativa driften av den tekniska infrastrukturen, inklusive registren med uppgifter om företagen. Det finns en rad exempel på sådana lösningar.

Ett viktigt skäl för att det bör skapas en ny egen myndighet är att denna behöver vara oberoende av de myndigheter som ska samordnas. Verksamheten ska bedrivas med företagets intresse i fokus, vilket kan leda till andra lösningar än om den utformas med utgångspunkt i myndigheternas behov och intressen. Om uppgiften läggs på en befintlig myndighet som själv samlar in uppgifter från företagen är det inte självklart att den lösning som passar bäst för den egna myndigheten också uppfyller kraven och önskemålen från andra myndigheter som ska använda och ha nytta av den nya infrastrukturen. Uppgiften att minska och förenkla företagets uppgiftslämnande kommer ju i vart fall delvis att handla om att standardisera hur olika myndigheter ska samla in och utnyttja uppgifter från företagen. Det är inte självklart att alla myndigheter har samma uppfattning om hur en sådan standardisering ska gå till.

Den nyinrättade myndigheten behöver ha en omfattande samverkan med framför allt Bolagsverket och Statistiska centralbyrån, eftersom de myndigheterna avses få centrala roller i förhållande till den föreslagna Samordningsmyndigheten.

Utredningen föreslår vidare att *Bolagsverket* får i uppdrag att ansvara för portalen (den e-tjänst som beskrivs i avsnitt 7.3.3) och inlämningsregistret. *Statistiska centralbyrån* skulle vidare få i uppdrag att utveckla och ansvara för ett allmänt företagsregister så att det kan fylla funktionen som register över samordnade uppgifter. Denna konstellation ger upphov till ett organiserat samråd mellan de tre myndigheterna, som bör vara reglerat i deras instruktioner.

Till den nya myndigheten bör dessutom knytas ett *råd* med representanter för en handfull myndigheter från olika områden men även representanter för företagen. Sammansättningen bör anpassas till aktuella behoven.

Tillsammans utgör detta *Samordningsorganisationen*.

Utredningen vill särskilt fästa uppmärksamheten på vikten av förvaltningspolitisk förankring vad gäller en förvaltningsgemensam infrastruktur för företagens uppgiftslämnande. Den här föreslagna Samordningsorganisationen ger möjlighet till det arbete som behöver utföras för att i praktiken åstadkomma förenklingar för näringslivet när det gäller företagens uppgiftslämnande. För att så ska kunna ske är det uppenbart att samordningsmyndigheten måste tilldelas vissa beslutsbefogenheter i förhållandet till övriga myndigheter, vilket bör regleras i en förordning.

I utredningens slutbetänkande kommer det att finnas förslag på såväl nödvändiga författningsändringar som det nya regelverk som behövs för att genomföra utredningens förslag.

7 En infrastruktur för företagens uppgiftslämnande

7.1 Två modeller

Innan utredningen presenterar den föreslagna infrastrukturen för företagens uppgiftslämnande beskrivs inledningsvis kortfattat två andra tänkbara modeller på samma tema. Den första är en modell som man lätt hamnar i när målet med infrastrukturen är att ”uppgifter som lämnas från företagen till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe” vilket är en tydligt uttalad ambition i utredningens direktiv. Den andra är utredningens tolkning av Bolagsverkets förslag till minskat uppgiftslämnande för företag. Utredningen förespråkar inte dessa modeller, även om vi har funnit vissa komponenter relevanta också för vårt förslag till lösning. Modellerna återges istället främst som bakgrund till den fortsatta framställningen.

7.1.1 En gång till ett ställe (centraliserad modell)

Ett i vissa avseenden enkelt sätt att få till stånd uppgiftslämnande en gång till ett ställe är att företagen fullgör sina uppgiftskrav mot en enda tjänst, som ett samordningsorgan ansvarar för. En dylik tjänst skulle fungera som en slags meddelandeväxel och vidarebefordra (”studsas”) uppgifterna vidare direkt till den eller de myndigheter som har att samla in dem. En ny samordnande myndighet fungerar i denna modell som en modern teknisk servicebyrå. Genom att myndigheten på detta sätt endast agerar förmedlare genererar informationsflödet inte (nya) allmänna handlingar, vilket i förlängningen har betydelse för behovet av sekretessreglering.

Det kan förstås förekomma att myndigheter tillkommer eller att befintliga myndigheter på grund av förändrade krav behöver tillgång till sådana uppgifter som de tidigare inte prenumererat på. I denna modell lagras därför den samordnande myndigheten samtliga uppgifter som

passerar meddelandeväxeln i en central databas. Vid nya uppgiftskrav kan därmed en myndighet begära ut relevanta uppgifter från den centrala databasen. Vid detta tillfälle aktualiseras både frågor om sekretess och integritetsskydd bl.a. med beaktande av om det rör sig om direktåtkomst eller s.k. utlämnande på medium för automatiserad behandling.

En samordnande myndighet ansvar i denna modell, utöver att driva meddelandeväxeln och den centrala databasen, även för att specificera samtliga uppgifter som flyter genom systemet. Vad gäller uppgifter som bara rör en myndighet kan dock denna specifikation begränsas i detaljnivå till yttre struktur, eftersom behovet av semantisk interoperabilitet i detta fall inte finns på samma sätt som för uppgifter som är av intresse för flera myndigheter.

En centraliserad modell innebär att ett mycket stort och därmed sårbart system skapas. Det är inte troligt att ett förvaltningsgemensamt gränssnitt för uppgiftslämning kan bli lika bra som dagens begränsade, målgruppsanpassade och genomtestade e-tjänster. Det är vidare tveksamt ur ett integritetsperspektiv att samla i princip alla uppgifter som ett företag lämnat på ett ställe.

7.1.2 Utredningens tolkning av Bolagsverkets förslag (distribuerad modell)

Bolagsverket har i sin rapport "Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag" från 2009 utgått från nuläget men genom att tillföra ett samordningsorgan – Uppgiftskravsinspektionen – skisserat en mer ordnad och systematiskt driven återanvändning av uppgifter mellan myndigheter.

I denna modell fullgör företagen sina uppgiftskrav direkt mot de enskilda myndigheterna. Myndigheterna återanvänder uppgifter – grundläggande eller branschspecifika – från varandra där så är möjligt. För var och en av de grundläggande uppgifterna ansvarar en myndighet för att samla in denna från företagen, göra den tillgänglig för andra myndigheter, samt tillföra definition och begreppsmodell. Exempelvis kan Bolagsverket ansvara för att ha samtliga företags registrerade företagsnamn, göra denna uppgift tillgänglig för andra myndigheter som har informationskrav där registrerat företagsnamn ingår, samt definiera vad ett registrerat företagsnamn faktiskt är och hur detta uttrycks, ner på teknisk detaljnivå.

Samordningsorganets ansvar blir i denna modell att på ett övergripande plan samordna de olika myndigheternas uppgiftsinhämtning. Detta kan ske genom att varje nytt uppgiftskrav anmäls till samordningsorganet, som tar ställning till vilka uppgifter i detta krav som kan hämtas från andra myndigheter som redan samlar in dessa uppgifter.

Samordningsorganet skulle även kunna ge stöd till uppgiftsansvariga myndigheter genom att specificera/definiera dessa uppgifter. Det finns i

denna modell inte någon sammanhållen definition av uppgiftskrav eller enskilda uppgifter eftersom varje myndighet specificerar "sina" krav – dock efter samråd med samordningsorganet och andra myndigheter som återanvänder den.

Samordningsorganet har i denna modell inte något större åtagande för en teknisk infrastruktur. Den underhåller visserligen ett uppgiftskravsregister över vilka uppgiftskrav som finns, samt vilka myndigheter som ansvarar för vilka grundläggande uppgifter. Denna modell uppnår emellertid inte det krav som är direkt uttalat i utredningens direktiv, dvs. att uppgifter bara ska lämnas "en gång till ett ställe".

7.2 Utredningens förslag till infrastruktur för företagens uppgiftslämnande

7.2.1 Allmänt

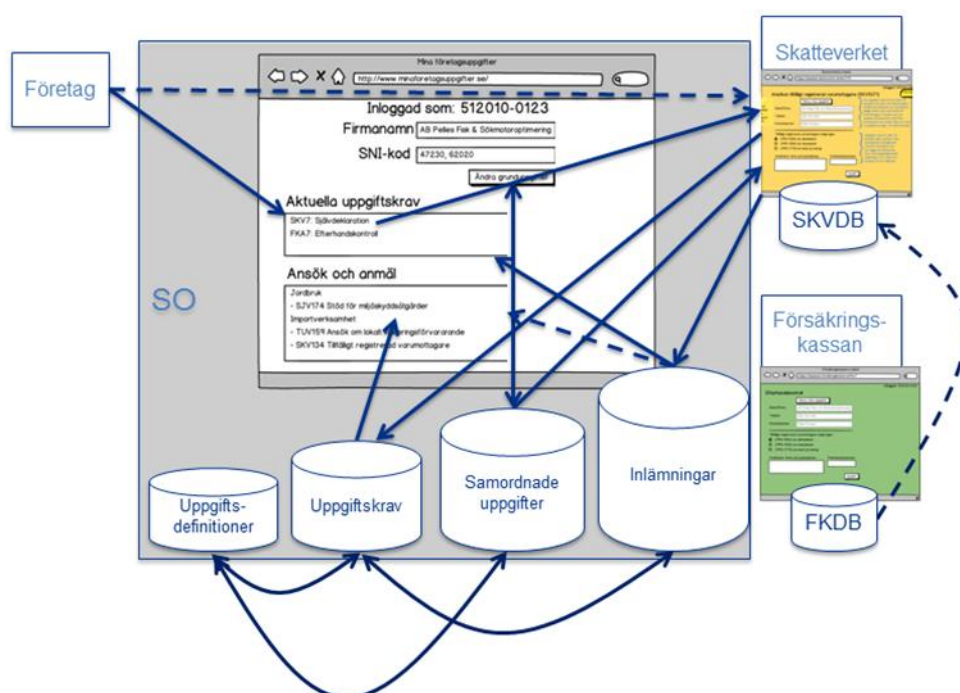
Beskrivningen av utredningens förslag till infrastruktur för företagens uppgiftslämnande inleds med en presentation av nuläge samt målbild. Därefter lämnas förslag på fyra införandefaser i syfte att stegvis gå från nuläget till målbilden. Avsikten med indelningen i olika faser är att genom en stegvis utveckling hålla komplexiteten i införandet på en hanterlig nivå och därmed minska riskerna förknippade med själva införandet. En indelning där varje fas resulterar i ny funktionalitet som faktiskt görs tillgänglig för företagen gör det också möjligt för samordningsorganisationen att dra lärdom och om lämpligt ändra inriktning och omfattning av nästa fas.

Nästan varje gång elektronisk informationsöverföring mellan myndigheter ska införas, ändras eller utökas måste komplicerade överväganden göras enligt bland annat offentlighets- och sekretesslagen, och integritetsskyddslagstiftningen. Eventuellt behöver författningsregleringen ändras. I detta skede av utredningsarbetet kan vi inte svara i detalj på samtliga juridiska frågor som den föreslagna infrastrukturen omfattande en särskild samordningsorganisation väcker. Vidare redogörs inte i denna etapp av utredningsarbetet för det regelverk som måste skapas för att inrätta en ny myndighet och dess arbete sett i förhållande till övriga myndigheter. Vi har istället riktat in oss på att i första hand säkerställa att förslaget inte ger upphov till några olösliga juridiska problem. I det fortsatta arbetet kommer det dock bli nödvändigt att närmare beskriva vår syn på hur frågor om bland annat offentlighet och sekretess, personlig integritet, ärendehandläggning och service samt arkivering och gallring behöver hanteras. Det ska inte uteslutas att vissa modifieringar av den redan nu föreslagna infrastrukturen för företagens uppgiftslämnande kan komma att behöva göras som en följd av den förestående mer ingående rättsliga analysen.

Nuläget som beskrivs nedan i avsnitt 7.3.2 präglas av ett decentraliserat förhållningssätt till företagens uppgiftslämnande. Återanvändning av enstaka uppgifter förekommer, men det sker från fall till fall och drivs företrädesvis av enstaka myndigheters möjlighet och ambition att hämta in uppgifter från annat håll än från företagen själva. Även själva inhämtningen sker på olika sätt beroende på hur långt varje myndighet kommit med sina e-tjänster. Vissa myndigheter, exempelvis Skatteverket, stödjer system-till-system-kommunikation med filöverföring och andra mekanismer, medan andra inte gör det.

7.3 Införandefaser

7.3.1 Målbild



Figur 5 Målbild

(Observera att Försäkringskassan och Skatteverket endast utgör exempel på myndigheter som kan komma att beröras av den föreslagna infrastrukturen.)

Den föreslagna infrastrukturen inbegriper en ny myndighet – Samordningsmyndigheten – som kommer ha ett övergripande ansvar för att uppgifter som lämnas från företagen till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe genom att samordna dels de statliga myndigheternas uppgiftskrav riktade till företagen, dels uppgiftsinhämtningen från företagen. Den nya myndigheten kommer även enligt förslaget att ansvara för att det finns ett antal register som tillsammans utgör grunden för en e-tjänst för uppgiftsinlämning (nedan kallad "Mina företagsuppgifter"). Delar av den sammanlagda infrastrukturen kommer att utföras av andra, existerande myndigheter inom ramen för en större samordningsorganisation

inbegripandes även existerande myndigheter. I figuren ovan syftar det inramade grå området på denna samordningsorganisation.

För att kunna realisera denna infrastruktur behövs fyra register (över uppgiftsdefinitioner, uppgiftskrav, samordnade uppgifter samt inlämningar). De två förstnämnda registren kommer inte att innehålla några företagsspecifika uppgifter vilket däremot de två sistnämnda kommer att göra. Benämningen ”register” används här med samma innebörd som ”databas” vanligen har i andra sammanhang, men har valts för att bättre överensstämma med det redan etablerade språkbruket inom detta område.

De olika registren beskrivs mer detaljerat nedan, men sammanfattningsvis innehåller *Uppgiftsdefinitionsregistret* inledningsvis ca 30-40 poster (på sikt ett hundratal), en för varje uppgiftstyp som Samordningsmyndigheten i samråd med användande myndigheter har definierat. *Uppgiftskravsregistret* kommer inledningsvis innehålla drygt 1 000 poster (på sikt 2000–4 000), som var och en motsvarar ett författningsbaserat krav på att en näringsidkare ska lämna information till en myndighet. *Registret för samordnade uppgifter* innehåller en post för varje företag med ett mindre antal grundläggande uppgifter som används av flera olika myndigheter, exempelvis kontaktuppgifter och uppgifter om rättslig status. Detta föreslås bygga på, eller helt och hållet utgöras av, det allmänna företagsregister som Statistiska centralbyrån hanterar. *Uppgiftsinlämningsregistret* innehåller slutligen en post för varje enskild uppgiftsinlämning som en näringsidkare är skyldig att göra. Detta register har en något starkare koppling till den föreslagna e-tjänsten och kan hanteras av samma part som denna. De olika delarna av infrastrukturen beskrivs närmare nedan.

För många företag, särskilt medelstora och stora, är det önskvärt eller till och med nödvändigt att fullgöra sitt uppgiftslämnande med system-till-system-integrationer, exempelvis direkt från ett lönesystem till Skatteverket. Uppgiftsinlämningen utförs i dessa fall direkt från företaget till den uppgiftsmottagande myndigheten utan inblandning av den beskrivna infrastrukturen. Mekanismer för system-till-system-integrationer med den beskrivna infrastrukturen tas närmare upp i avsnitt 7.5.6.

7.3.2 Fas 0: Nulägesbeskrivning

I dagsläget finns ingen central e-tjänst för företagens uppgiftsinlämning. Det finns heller ingen central e-tjänst där samtliga uppgiftskrav som träffar näringslivet är samlade. Det finns visserligen enstaka initiativ för förenkling som riktar in sig på delar av ett företags livscykel, framförallt den portal som går under beteckningen verksamt.se och som utvecklas av Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket i samverkan.

Både ur ett teknik- och ett verksamhetsperspektiv är det i nuläget ofta svårt att återanvända uppgifter från företagen i de fall det inte är särskilt reglerat att så ska ske. Rent tekniskt är bristen på standardiserade gränssnitt och gemensamma uppgiftsdefinitioner ett hinder. Vad gäller den offentliga förvaltningens olika verksamheter utgör inte minst myndigheternas finansieringsmodeller ett hinder för effektiv återanvändning – när en myndighet delvis finansieras genom försäljning av information från register utgör detta ett ekonomiskt hinder för en annan myndighet att återanvända informationen. För företagare är nuläget inte acceptabelt. Den myckna dubbelinrapporteringen av uppgifter orsakar både ekonomiska kostnader och irritation.

7.3.3 Fas 1: Uppgiftskravsregister och uppgiftskravslistor

Ett första steg mot målbilden är att införa en central webbaserad e-tjänst, ”Mina företagsuppgifter”. Tjänsten skulle presentera listor – uppgiftskravslistor – på tillämpliga uppgiftskrav, avgränsade för de branscher och den företagsform som varje näringsidkare har, och länka vidare till de enskilda e-tjänsterna direkt hos de olika myndigheterna. Uppgiftskraven skulle vara uppdelade i två kategorier; Myndighetsinitierade krav, såsom tidsbundna deklarerationer, och företagsinitierade krav såsom ansökningar och anmälningar. För de uppgiftskrav som inte har e-tjänster skulle ”Mina företagsuppgifter” länka vidare till e-blanketter eller informationssidor om kravet hos varje myndighet.

Tjänsten, som skulle ha ett slutanvändargränssnitt till vilket man loggar in med e-legitimation, bygger helt och hållet på förekomsten av ett Uppgiftskravsregister. Detta Uppgiftskravsregister bör även vara allmänt tillgängligt i sin helhet via samma tjänst.

I denna fas hanterar Samordningsmyndigheten alltså inte uppgifter om enskilda företag. Tjänsten skulle kunna dra nytta av att veta vilka branscher som den inloggade näringsidkaren är verksam i, samt vilken associationsform som verksamheten bedrivs i. Genom att filtrera bort sådana uppgiftskrav som inte är tillämpliga för aktuell bransch och associationsform blir överskådligheten i någon mån förbättrad. Det är dock inte strikt nödvändigt i denna fas att sådan information behandlas och lagras av Samordningsmyndigheten. En enklare lösning skulle vara att näringsidkaren, efter inloggning, anger vilken företagsform och vilka branscher som är aktuella.

7.3.3.1 Implikationer

Inledningsvis kan konstateras att Uppgiftsdefinitionsregistret och Uppgiftskravsregistret aktualiserar få eller inga nya juridiska frågeställningar. Registren kommer bara att innehålla uppgifter om de författningsbaserade uppgiftskraven och hur uppgifterna i dessa har definierats. Registren kan i det närmaste liknas vid en regelsamling.

Införandet av den centrala webbaserade e-tjänsten ”Mina företagsuppgifter” kommer i fas 1 inte heller skapa några större juridiska problem. Uppgiftskravlistorna bygger inte på uppgifter om enskilda företag utan skapas efter de branscher som företagaren själv sagt sig vara verksam i. En central fråga som måste belysas är dock bland annat hur personuppgiftsansvaret (med den anknyttande rollen som personuppgiftsbiträde) ska fördelas mellan myndigheterna och Samordningsmyndigheten när företagen använder tjänsten. Detta gäller särskilt kravet på säkerhetsåtgärder enligt 31 § personuppgiftslagen.

Ur ett teknikperspektiv medför denna första fas inte några särskilda tekniska utmaningar utöver byggandet av själva tjänsten och e-legitimationsintegrationen. Tjänsten är i denna fas fristående och bygger endast på ett Uppgiftskravsregister som också finns inom Samordningsmyndigheten. Att integrera e-legitimation kräver emellertid en del utvecklingsarbete, särskilt för att hantera frågan om vilka fysiska personer som är behöriga att använda tjänsten för företagets räkning.

På något längre sikt bör de tekniska kraven på en webbadress för varje uppgiftskrav (se nedan) regleras, exempelvis genom en generell reglering att inga uppgiftskrav får införas eller ändras av en myndighet utan att en webbadress med information om detta krav publiceras.

För myndigheterna medför införandet av ”Mina företagsuppgifter” att varje uppgiftskrav måste ha en unik webbadress (URL). Adressen ska leda till den e-tjänst där uppgiftskravet kan uppfyllas, men om sådan inte finns, bör adressen leda till en informationssida på webben om det aktuella uppgiftskravet. För vissa, sällan aktualiserade, uppgiftskrav kan detta innebära att enskilda myndigheter måste skapa nya webbsidor. Adressen till denna tjänst eller sida kan sedan inte ändras med mindre än att en automatisk hänvisning införs eller att den nya adressen införs i Uppgiftskravsregistret.

Verksamhetsmässigt ställer denna första fas ett nytt krav på de medverkande myndigheterna; de har ett medansvar att hålla Uppgiftskravsregistret uppdaterat, såväl vad gäller webbadresser för uppgiftskrav (se ovan) som övriga fält, exempelvis när den rättsliga grunden för ett uppgiftskrav ändras. Varje myndighet som i dag samlar in uppgifter från näringsidkare kommer i denna fas också att få ett medansvar att införa nya poster i Uppgiftskravsregistret, samt att arkivera eller gallra äldre, när nya krav införs eller tas bort genom författning.

Från företagets synvinkel erbjuder denna första fas inte några avsevärda förbättringar. Det kommer fortfarande vara möjligt att uppfylla uppgiftskraven genom att gå till varje enskild myndighets e-tjänst(er) precis som i nuläget. Uppgiftslämnandet minskar inte, vare sig i termer av uppgiftskravvolym eller uppgiftsvolym. ”Mina företagsuppgifter”

underlättar i och för sig för företagen genom att samla ingångar till samtliga krav på ett ställe. I denna fas kan dock tjänsten inte erbjuda annat än relativt överskådliga listor på krav. Detta har sin förklaring i att tjänsten inte har tillgång till information om vilka krav, framförallt myndighetsiniterade, som är aktuella för den inloggade näringsidkaren. Även om företagaren exempelvis har lämnat in en skattedeclaration kommer uppgiften stå kvar i listan "Aktuella uppgiftskrav" sida vid sida med andra, ej uppfyllda, krav.

Med detta sagt är dock den grund som läggs i Fas 1 en förutsättning för att de senare faserna, där uppgiftslämnandet faktiskt minskar, ska vara genomförbara. Själva Uppgiftskravsregistret i sig utgör även ett som påpekats ovan viktigt underlag för regelförenkling rent normativt.

7.3.4 Fas 2: Samordnade definitioner och uppgifter

I nästa fas utökas Samordningsmyndighetens uppgifter genom att registret för samordnade uppgifter kopplas till "Mina företagsuppgifter". Mina företagsuppgifter-tjänsten utökas till att visa dessa uppgifter för företagaren, och göra det möjligt att uppdatera åtminstone en delmängd av dem direkt i tjänsten. Tjänsten utökas även med ett system-till-system-gränssnitt (API, se avsnitt 7.5.6) som gör det möjligt för andra myndigheters e-tjänster att, direkt eller indirekt, begära in uppgifter från registret för samordnade uppgifter i samband med uppgiftslämnandet.

Mina företagsuppgifter

http://www.minaforetagsuppgifter.se/

Inloggad som: 512010-0123

Firmanamn AB Pelles Fisk & Sökmotoroptimering

SNI-kod 47230, 62020

Ändra grunduppgifter

Aktuella uppgiftskrav

SKV7: Självdeklaration
FKA7: Efterhandskontroll

Ansök och anmäl

Jordbruk

- SJV174 Stöd för miljöskyddsåtgärder

Importverksamhet

- TUV159 Ansök om lokalt klareringsförvarande
- SKV134 Tillfälligt registrerad varumottagare

Figur 6 Skiss av gränssnittet för Mina företagsuppgifter i fas 2

7.3.4.1 Implikationer

Kopplingen till Registret för samordnade uppgifter som införs i denna andra fas väcker ett antal frågor. Detta register innehåller uppgifter om enskilda företag. Registret kommer innehålla personuppgifter, eventuellt om fysiska personer som inte är identiska med näringsidkarens juridiska person, exempelvis firmatecknare eller styrelseordförande.

Oavsett hur det dokumenteras mellan myndigheterna vilka uppgifter som är nödvändiga vid ett specifikt uppgiftslämnande riskerar de problem att uppstå som generellt uppkommer när uppgifter ska utbytas mellan myndigheter i realtid. Det rör sig t.ex. om överskottsinformation som genererar allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten till följd av teknisk tillgänglighet. Till bilden hör även förekomsten av tillämpliga registerförfattningar.

För närvarande ser vi emellertid inte detta som ett avgörande hinder även om Registret för samordnade uppgifter på något sätt ska förse samtliga statliga myndigheter som inhämtar uppgifter från företag med vissa grundläggande uppgifter om varje enskilt företag som lämnar uppgifter till myndigheten genom portalen ”Mina företagsuppgifter”.

Kopplingen till Registret för samordnade uppgifter medför ytterligare ett driftåtagande. Eftersom registret kommer att innehålla information om enskilda näringsidkare kommer det att vara flera magnituder större än Uppgiftskravsregistret, och även ändras betydligt oftare. Vikten av att ändringar införs så snart som möjligt är också större. De myndigheter som har e-tjänster kommer att behöva anpassa dessa så att uppgifter automatiskt kan hämtas in från registret.

Företagen har i denna andra fas fått det något enklare. Antalet uppgiftskrav är fortfarande lika högt, och det är fortfarande svårt att få en översikt över den totala mängden aktuella uppgiftskrav vid varje givet tillfälle, men uppgiftsvolymen kan minskas genom att uppgifterna automatiskt hämtas från registret för samordnade uppgifter i samband med inlämning. Detta kan leda till att varje uppgiftskrav blir billigare och orsakar mindre irritation, dvs. om bara bransch- och myndighetsspecifika uppgifter samt ärendeunika uppgifter behöver anges.

7.3.5 Fas 3: Uppgiftsinlämningsbegäran

I denna fas införs ett fjärde register, Uppgiftsinlämningsregistret. Till detta register skickar varje myndighet en notifiering (avisering) för varje ny myndighetsinitierad uppgiftsinlämning som varje enskilt företag har att uppfylla. I den mån myndigheten har vetskap om att en ansökan eller anmälan kan vara aktuell för ett visst företag kan även en notifiering om detta föras in i uppgiftsinlämningsregistret. Ett exempel på en sådan situation är om en jordbrukare gjort ett åtagande, genom en anmälan, att tillämpa vissa miljöåtgärder som berättigar till ekonomiskt stöd. En

sådan anmälan kan förväntas följas av en ansökan om utbetalning av stöd. Jordbruksverket skulle därför kunna skicka en notifiering om att en utbetalningsansökan är aktuell för jordbrukaren, även om den formellt sett är initierad av näringsidkaren. När ett uppgiftskrav väl har blivit uppfyllt kan sedan myndigheten skicka en ny notifiering om att just detta skett.

Effekten av detta register är att listan på uppgiftsinlämningar i ”Mina företagsuppgifter” kan hållas aktuell och relevant för näringsidkaren. Så fort det är dags att exempelvis lämna skattedeklaration dyker denna upplysning upp under ”aktuella uppgiftskrav” och när uppgiften väl är inlämnad på Skatteverkets e-tjänst tas den bort från listan i ”Mina företagsuppgifter”.

7.3.5.1 Implikationer

Uppgiften om att ett företag har ett visst uppgiftskrav på sig och om detta har fullgjorts kan vara mycket känslig, både ur perspektivet personlig integritet och vad gäller företagsintressen. Det behöver därför särskilt övervägas om rätten att ta del av registret ska vara begränsad.

Den tekniska utmaningen i denna fas blir att hantera ett register med hög volym på såväl innehåll som ändringar. Uppgiftslämningsregistret kan förväntas hantera storleksordningen 200 miljoner nytillkomna poster över ett år. Den tekniska mekanism för hur notifieringar sänds till detta register kan diskuteras. Exempelvis skulle Mina meddelanden¹⁶ eventuellt kunna användas som transportkanal. Som en utgångspunkt bör dock den tekniskt sett enklast tänkbara lösningen väljas om inte starkt vägande juridiska eller verksamhetsmässiga skäl talar för något annat.

Ur ett verksamhetsperspektiv medför Uppgiftsinlämningsregistret att myndigheterna får ett åtagande att skicka notifieringar till detta register både när uppgiftskravet uppstår (exempelvis i samband med nya kalenderperioder) och när kravet uppfyllts. Detta kompletterar det åtagande som många myndigheter redan har vad gäller traditionell notifiering, exempelvis när det gäller att skicka ut deklarationsblanketter eller på annat sätt uppmärksamma företag om att en ny uppgiftsinlämning är aktuell.

I denna fas är den stora vinsten för näringsidkaren att ”Mina företagsuppgifter” ger en mer sammanhållen överblick över vilka uppgiftskrav som faktiskt är tillämpliga hos samtliga myndigheter.

7.3.6 Fas 4: Förvaltning, samordning m.m.

I denna fas bedriver Samordningsmyndigheten inte någon teknisk nyutveckling. Istället handlar den fjärde fasen framför allt om att förvalta

¹⁶ För mer information om Mina meddelanden, se <http://minameddelanden.se/> samt SOU 2012:68 s 20 och SOU 2012:18 s 26.

de uppbyggda registren och tjänsten ”Mina företagsuppgifter”, samt att samordna uppgiftsåteranvändande mellan myndigheterna.

7.3.6.1 Implikationer

Fas 4 medför inga nya tekniska frågeställningar. Juridiskt och verksamhetsmässigt rör det sig om att tydliggöra och formalisera Samordningsmyndighetens mandat att exempelvis föreslå eller föreskriva uppgiftsåteranvändande mellan myndigheter. Se fortsättningsvis nedan under avsnitt 7.4.2.

7.3.7 Tidsåtgång för genomförande

Den första fasen kan förväntas genomföras på mindre än ett år bl.a. eftersom det redan gjorts ett omfattande arbete inom ramen för Kartlägningsprojektet som kommer till direkt nytta i den första fasen.

Den andra fasen medför avsevärd vidareutveckling av IT-infrastrukturen och en omfattande samordningsverksamhet med andra myndigheter. Fasen förväntas därför att ta längre tid att genomföra än den första fasen. Uppgiftskrav och uppgiftsdefinitioner måste vara tillräckligt kartlagda för att det ska vara meningsfullt att lansera den funktionalitet som utvecklats i denna fas. Arbetet med att fastställa uppgiftskrav och uppgiftsdefinitioner blir dock aldrig färdigt, utan övergår successivt till att utgöra ett inslag i den löpande förvaltningen.

Den tredje fasen tar sitt avstamp i en etablerad teknisk infrastruktur och med många av de svåra problemen lösta. Det är rimligt att anta att denna fas skulle kunna genomföras på relativt kort tid om samtliga deltagande myndigheter vid fasens inledning har tillgängliga resurser för att göra sin del av integrationsarbetet. Detta kräver dock att samtliga deltagande myndigheter har planerat sin verksamhet efter detta.

Den fjärde fasen innefattar förvaltning och samordning av uppgiftskrav, dvs. myndighetens löpande verksamhet, det går således inte att sätta ett slutdatum för denna fas.

7.4 Organisation

Huvuduppgiften som faller på Samordningsmyndigheten är att se till att företagens uppgiftslämnande minskas och förenklas. Detta förutsätter dels ett samarbete mellan Samordningsmyndigheten och Bolagsverket respektive Statistiska centralbyrån, dels andra myndigheter.

Samordningsmyndighetens arbete kan delas upp i ett antal huvudprocesser. Dessa kräver i sin tur olika mandat och befogenheter som kommer att belysas i det fortsatta arbetet.

7.4.1 Huvudprocesser

Några exempel på tänkbara huvudprocesser att utreda vidare:

- Löpande underhåll och drift av de fyra registren (uppgiftsdefinitioner, uppgiftskrav, samordnade uppgifter, samt uppgiftsinlämningar) samt e-tjänsten ”Mina företagsuppgifter”.
- Remissinstans vid nya författningsbaserade krav på uppgiftsinlämnande.
- Tillsynsverksamhet med befogenhet att ifrågasätta existerande och föreslagna utformningar av inlämningsprocesser för uppgiftskrav.
- Samordning mellan myndigheter i arbetet med att definiera uppgifter och fastslå vad som formellt sett utgör samma uppgift.

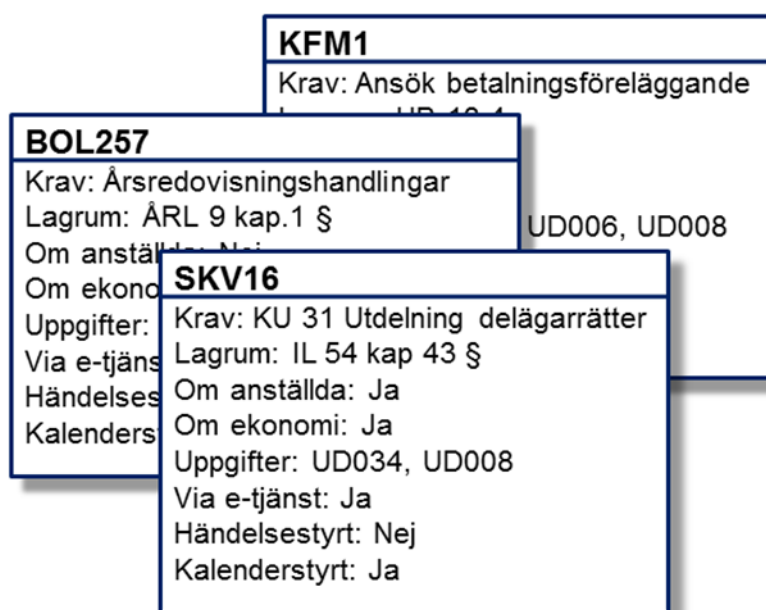
7.4.2 Mandat och befogenheter

Några exempel på mandat och befogenheter att utreda vidare:

- Veto eller liknande möjlighet att inom ramen för tillsynsverksamheten hindra införandet av uppgiftsinlämningar som inte beaktar behovet av att minska och förenkla uppgiftslämnande för företagen.
- Möjlighet att besluta att en myndighet ska använda uppgifter från registret för samordnade uppgifter eller från en annan myndighet, istället för att hämta in dessa uppgifter direkt från företaget i fråga.

7.5 Teknik

7.5.1 Uppgiftskravsregistret



Figur 7: Översiktligt exempel på tre poster i Uppgiftskravsregistret

Uppgiftskravsregistret kommer typiskt sett att innehålla ett relativt litet antal poster (uppskattningsvis mellan 2 000 - 4 000) och vanligen ändras

endast när författningsstödet för ett uppgiftskrav ändras. I den pågående kartläggningen som Bolagsverket leder finns ca 1 100 uppgiftskrav kartlagda, men många myndigheter och sektorer (exempelvis finans och energi) är inte representerade i kartläggningen. Det är därför svårt att ge en exakt bild av mängden uppgiftskrav som finns i lagstiftningen. Den pågående kartläggningen av uppgiftskrav innebär dock att en sådan databas börjat byggas upp.

Uppgiftskravsregistret har två primära syften, nämligen dels att ligga till grund för ”*Mina företagsuppgifter*” från och med Fas 1 (se avsnitt 7.3.3), dels att utgöra *faktaunderlag* för Samordningsmyndighetens tillsyns- och samordningsuppgifter. För att uppfylla det förstnämnda syftet är det framförallt viktigt att registret över uppgiftskrav är fullständigt, att webbadresserna till e-tjänster eller information om uppgiftskraven är uppdaterade, att det för varje uppgiftskrav är korrekt angivet vilka företagsformer och vilka branscher detta krav är tillämpligt för. För att uppfylla det andra syftet, som även innefattar *normativ översyn* av befintliga uppgiftskrav som underlag för eventuella regelförändringar i syfte att minska uppgiftslämnarbördan, är det viktigt att den rättsliga grunden för kravet samt tillämplig lagstiftning i övrigt är korrekt angivet och att uppgifterna om inlämningsvolym är uppdaterade.

Uppgiftskravsregistret behöver vidare innehålla hänvisningar till definitioner av samordnade uppgifter (se nedan) på så sätt att det för varje uppgiftskrav anges vilka (om några) samordnade uppgifter som ingår i detta krav.

7.5.2 Definitioner av samordnade uppgifter

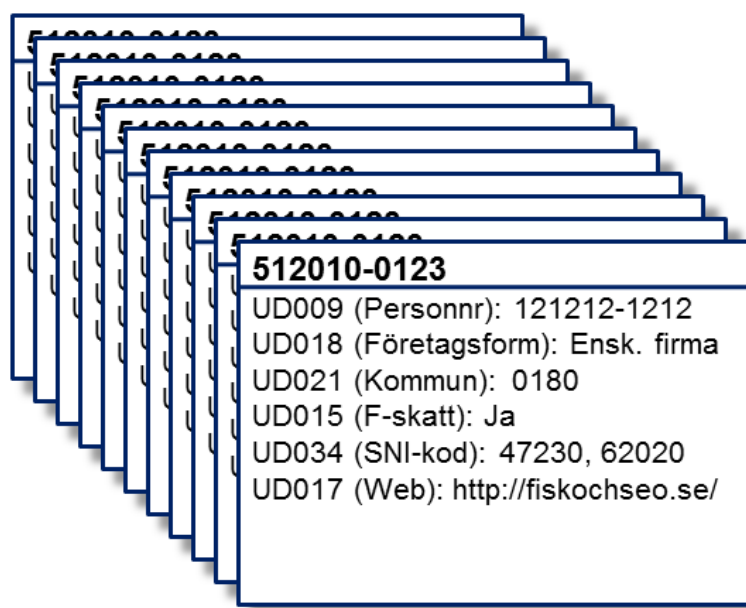
<p>UD009 Term: Enskild näringsidk personnr Legaldefinition: - Sekretess: OSL 21:7 Möjliga värden: YYYYMMDD-NNNN Not: Ska anges med 4-siffrigt årtal och bindestreck.</p>	<p>UD021 Term: Kommun Legaldefinition: - Sekretess: - Möjliga värden: 1440, 1489, 0764... Not: Värdet avser kommunkod</p>
<p>UD015 Term: F-skattstatus Legaldefinition: SFL 9 kap. 1 § Sekretess: - Möjliga värden: 'Ja', 'Nej', 'Med villkor'</p>	

Figur 8: Exempel på (mycket översiktliga) uppgiftsdefinitioner

Fristående från Uppgiftskravsregistret, men nära kopplat till detta, behövs sammanställda definitioner av de uppgifter som myndigheterna samlar in. En definition av en uppgift behöver innehålla dels en språkligt entydig beskrivning av uppgiften, dels en upplysning om i vilken kontext uppgiften kan finnas. Exempelvis har vissa uppgifter en tidsaspekt (t.ex. inkomst enligt 2012 års taxering), andra har en rättslig statusaspekt (t.ex. en uppgift kan vara inlämnad såväl som godkänd eller fastslagen). Uppgifter kan vara kvalitetskontrollerade och kontrollen kan ske efter olika valideringsregler.

Ett syfte med att definiera uppgifter är att tydliggöra exakt vad man som myndighet förväntar sig för information från företagare, men även att kunna avgöra om olika uppgifter i skilda uppgiftskrav egentligen avser samma uppgift. Om två uppgiftsdefinitioner har samma uppgiftskontext och den språkliga definitionen är överensstämmande så är det (i detta sammanhang) fråga om samma uppgift. Om uppgiftsdefinitionen bygger på en legaldefinition eller en definition i en formell standard bör en hänvisning göras.¹⁷

7.5.3 Register över samordnade uppgifter



Figur 9: Exempel på poster i ett register över samordnade uppgifter

Att det finns ett register över samordnade uppgifter är en nödvändighet för att uppgiftsvolymen ska kunna minska från Fas 2 (se avsnitt 7.3.4) och framåt. Det är däremot inte självklart att det är just

¹⁷ Bolagsverket med flera myndigheter arbetar inom ramen för det pågående kartläggningsarbetet även med att ta fram principer för hur grundläggande uppgifter bör definieras. I Norge finns förslag om en arbetsprocess för att koordinera begrepp i offentlig sektor, se <http://www.standard.difi.no/filearchive/2010-08-31-utkast-til-arbeidsprosess-for-begrepskoordinering-2-.pdf>

Samordningsmyndigheten som måste hantera detta register. Framförallt kan konstateras att Statistiska centralbyrån i dag har ansvar för det allmänna företagsregistret.¹⁸ Som tidigare nämnts har utredningen inlett ett arbete tillsammans med Statistiska centralbyrån för att se om det är möjligt att använda registret för detta ändamål samt belysa vilka eventuella förändringar av företagsregistret som är nödvändiga för att det ska kunna fylla sin roll i den infrastruktur som föreslås.

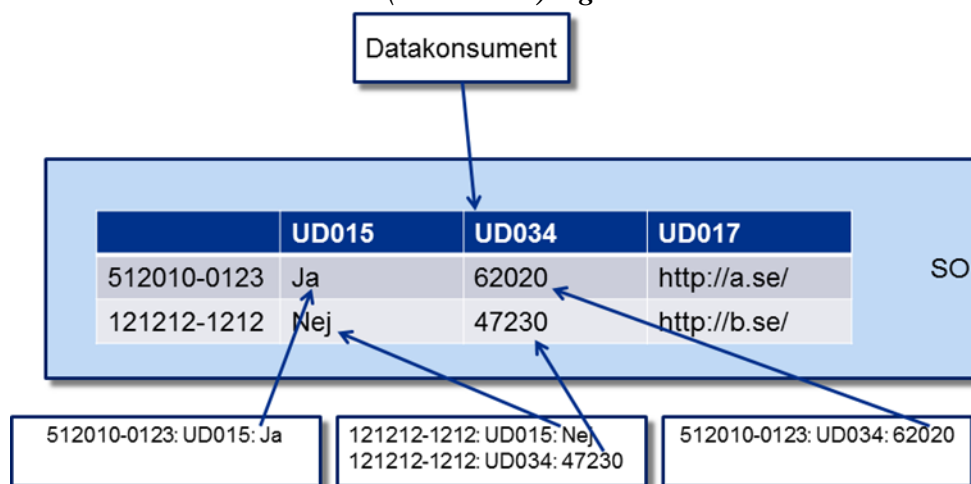
Om man väljer att låta Samordningsmyndigheten driva ett eget register väcks frågan varifrån uppgifterna ska tas. För varje enskild uppgift är alternativen i huvudsak direkt från företagaren eller från den myndighet som har ansvar för att föra register över uppgiften och som gör det med tillräcklig kvalitet. Att besvara den frågan kommer att bli en del av arbetet med varje samordnad uppgift.

Ett register över samordnade uppgifter har en direkt koppling till de definitioner över uppgifter som behandlats ovan, på så sätt det för varje enskild uppgift även hänvisas till identifieraren för motsvarande uppgiftsdefinition.

Det finns olika varianter på hur åtkomst till ett register för samordnade uppgifter kan se ut. Man kan tänka sig olika hybridlösningar, där delar av registret hanteras direkt av myndigheten, samtidigt som andra delar hämtas från andra källor. Vissa tekniska aspekter blir otvivelaktigt lättare att hantera om Samordningsmyndigheten själv har kontroll över lagring av registrets innehåll. Uppgifter som ligger inom företagarens kontroll, exempelvis telefonnummer och e-postadress, kan ändras direkt av företagaren utan att någon annan myndighet måste samordna. Att tillhandahålla ett system-till-system-gränssnitt (API, se avsnitt 7.5.6) för uppgifterna blir också enklare. Ett sådant API är en förutsättning för att en uppgiftsinsamlade myndighet ska kunna få tillgång till uppgifter vid ett visst inlämningsstillfälle. Mot detta måste ställas det åtagande som det innebär att driva ett sådant omfattande register, både från teknisk och från juridisk synvinkel. Utredningen har därför tre alternativa lösningar på hur tillgång till ett register över samordnade uppgifter kan åstadkommas.

¹⁸ Se http://www.scb.se/Pages/List_19851.aspx och Förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret samt hänvisningar däri till andra register.

7.5.3.1 Alternativ 1: Samlat (monolitiskt) register



Figur 10 Samlat (monolitiskt) register

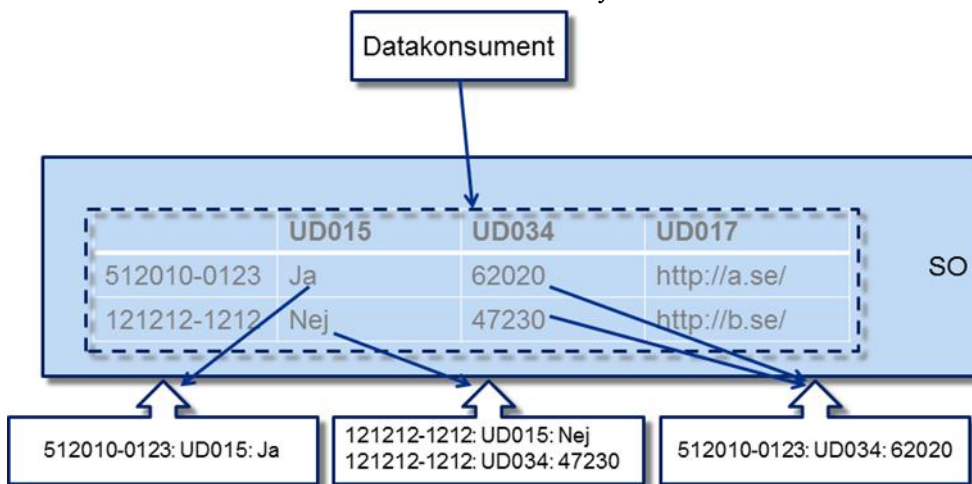
Alternativ med ett samlat register är det traditionella och det alternativ som är mest i linje med hur det allmänna företagsregistret drivs idag. I detta alternativ ansvarar samordningsorganisationen för att det finns ett samlat register med samordnade uppgifter. Varje enskild uppgift hämtas antingen från ett källregister hos den myndighet som ansvarar för uppgiften, eller förvaltas direkt i registret. Överföring mellan källregistren och det samlade registret äger rum efter respektive myndighets förmåga – i idealfallet skickas uppdateringar från källregistret till det samlade registret så fort de införs eller ändras (hos källan). Den myndighet som behöver hämta information gör detta genom det tjänstegränssnitt (API) som registret tillhandahåller. Ändringar i det samlade registret får endast ske om det är fråga om uppgifter som förvaltas direkt i registret. I övrigt måste ändringar ske i källregistret.¹⁹

Fördelar med denna lösning är framförallt att innehållet i registret blir lätt att konsumera för den som ska använda uppgifterna. Samordningsorganisationen kan även ta ett mer övergripande ansvar för registrets helhet, exempelvis att det är heltäckande och att innehållet i sin helhet är validerat.

Nackdelar med denna lösning är av både praktisk och juridisk karaktär. Om inte informationen omedelbart överförs till det samlade registret när den ändras i källregistret kommer det samlade registret bli inaktuellt. Diskrepans kan även uppstå på andra sätt om det inte finns mycket tydliga regler om vilka uppgifter som ska ändras var.

¹⁹ Det är tänkbart att vissa uppgifter, trots att de härstammar från en annan myndighets källregister, skulle gå att ändra i det sammanhållna registret. Detta förutsätter dock att ändringarna propageras tillbaka till källregistret omedelbart efter ändring, och endast i de fall där myndigheten med ansvar för källregistret har accepterat detta.

7.5.3.2 Alternativ 2: Fasad mot distribuerade tjänster



Figur 11 Fasad mot distribuerade tjänster

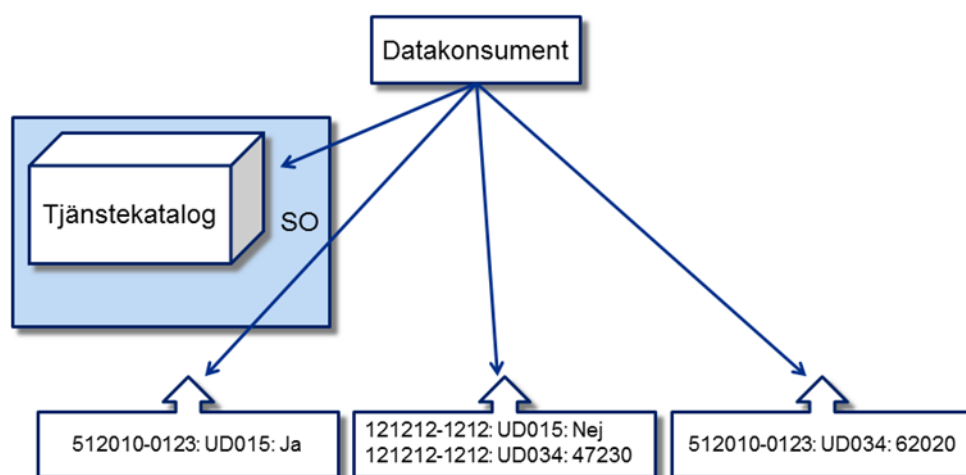
I alternativet med en fasad mot distribuerade tjänster måste varje källregister ha ett tjänstegränssnitt (API). Det samlade registret ersätts med en fasad (tjänst) som för datakonsumentens räkning hämtar in uppgifterna och vidareförmedlar dessa till denne. För datakonsumenten innebär detta alternativ ingen förändring i gränssnittet, utan tjänsten framstår som ett samlat register. Ingen information lagras särskilt inom samordningsorganisationen utöver den momentana lagring som sker som ett led i vidareförmedlingen av uppgifterna. För att detta ska vara möjligt måste tjänsten ha en intern rudimentär tjänstekatalog som talar om vilka uppgifter som finns i vilka källregister.

Fördelar med denna lösning är framförallt att det inte finns någon risk för att inaktuella uppgifter levereras till datakonsumenten, så länge som källregisterna i sig är uppdaterade. Någon annan diskrepans mellan källregistret och det samlade registret kommer inte heller att uppstå, eftersom något självständigt samlat register inte finns. Slutligen är det fullt tänkbart att tjänsterna till källregistren utöver åtkomst till uppgift även tillåter ändring, beroende på uppgifternas karaktär.

Den huvudsakliga *nackdelen* med denna lösning är att samtliga källregister måste ha tjänster som är ständigt tillgängliga. Dessa tjänster måste använda sig av standardiserade gränssnitt och noga testas tillsammans med samordningsorganisationen.²⁰ Samtliga uppgifter måste dessutom ägas av ett källregister med tillhörande tjänst (för uppgifter utan uppenbar ansvarig myndighet är det förstås möjligt att samordningsorganisationen tillhandahåller en lagringstjänst). Ytterligare en nackdel med detta alternativ är att det även blir svårare för en samordningsorganisation att ansvara för registrets helhet.

²⁰ Notera att liknande utmaningar kring standardisering och test även finns för alternativet Samlat (monolitiskt) register” vad gäller överföring av data mellan registren.

7.5.3.3 Alternativ 3: Tjänstekatalog



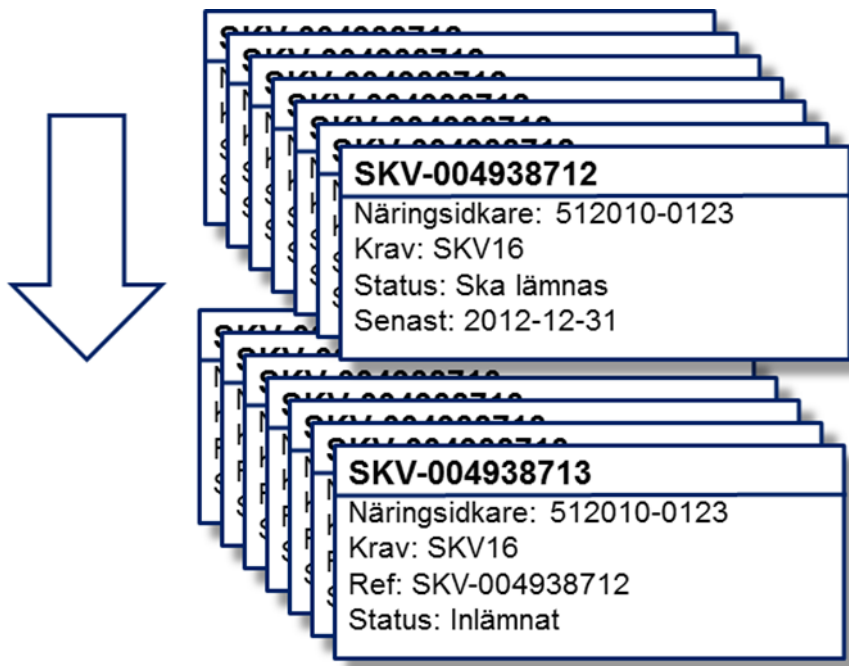
Figur 12 Tjänstekatalog

I alternativet med en *tjänstekatalog* finns inget samlat register och inte heller någon fasad som erbjuder en samlad åtkomst. Istället utvecklas den interna tjänstekatalogen till en extern dito, i vilken datakonsumenten först slår upp vilka källregister som ansvarar för de olika uppgifter som efterfrågas. Konsumenten går sedan vidare och frågar vart och ett av källregistren, dvs. utför de steg som fasadtjänsten utför i det föregående alternativet.

Den huvudsakliga *fördelen* med denna lösning är att samordningsorganisationens ansvar minskas och de myndigheter som faktiskt ansvarar för källregistren även ansvarar för tillgängligheten till dem.

Det finns ett antal *nackdelar* med detta alternativ. Framförallt måste alla tjänster alltid vara åtkomliga för alla datakonsumenter, och det blir än viktigare att gränssnitten följer en väl specificerad standard. För att samtliga datakonsumenter ska kunna säkerställa åtkomst behöver förmodligen alla myndigheter erbjuda såväl ”skarpa tjänster” som test tjänster. Tjänstekatalogen i sig behöver dessutom omgärdas av relativt avancerade styrregler då vissa uppgifter finnas i olika källregister beroende på exempelvis vilken företagsform det är fråga om. Detta ställer höga krav på datakonsumenterna, så att de med automatik och vid varje enskilt tillfälle kan slå upp rätt tjänster i tjänstekatalogen och sedan anropa var och en av dessa.

7.5.4 Uppgiftsinlämningsregistret



Figur 13: Exempel på notifieringar angående uppgiftsinlämningar

Syftet med Uppgiftsinlämningsregistret är att varje enskilt företag ska kunna få överblick över vilka uppgiftskrav som företaget är skyldigt att uppfylla, men som ännu inte uppfyllts.

Som nämnts ovan (avsnitt 7.3.5) kommer ett Uppgiftsinlämningsregister att ha betydligt högre volym på såväl innehåll som ändringar än något av de andra registren. 200 miljoner poster per år är dock i driftssammanhang inte någon exceptionell siffra, och bör inte vara alltför komplicerat att implementera och driftsätta. Vad som däremot kan bli komplicerat är att för deltagande myndigheter på ett tillförlitligt sätt skicka notifieringar om nya eller avklarade uppgiftskrav. Här gäller det att hitta en mekanism för system-till-system-meddelande som harmonierar med övriga aspekter inom pågående e-förvaltningsarbete. En lösning som det finns anledning att överväga är om den framväxande infrastrukturen för Mina meddelanden skulle kunna användas i denna företagsinriktade applikation. Detta skulle kunna förenkla för de myndigheter som ändå har att implementera stöd för att skicka meddelanden till företagare på detta sätt.

Uppgiftsinlämningsregistret hänvisar till Uppgiftskravsregistret för att ange det krav som varje notifiering avser.

Som tidigare nämnts är informationen i Uppgiftsinlämningsregistret potentiellt mycket känsligt. Även av andra anledningar kan det finnas invändningar mot att föra ett register över aktuella uppgiftsinlämningar. Det finns två principiella alternativ till att låta Samordningsorganet administrera ett sådant register.

Det första alternativet är att varje deltagande myndighet tillhandahåller en bastjänst med ett API (jfr avsnitt 7.5.6) för att leverera en lista på aktuella, ej ännu uppfyllda, uppgiftskrav för ett visst företag. Detta API skulle endast vara tillgängligt inom samordningsorganisationen. När ett företag loggar in på "Mina företagsuppgifter" skulle denna tjänst sända parallella förfrågningar till samtliga deltagande myndigheters API och sedan sammanställa svaren till en lista över aktuella uppgiftskrav. Sammanställningen skulle endast vara tillgänglig momentant och gallras efter visning.

Nackdelarna med detta alternativ är främst att det ställer höga krav på tillgängligheten hos samtliga myndigheter. Den fullständiga sammanställningen kan inte visas innan svar från samtliga myndigheter erhållits. Om någon myndighets tjänst vid ett visst tillfälle inte är åtkomlig blir listan över aktuella uppgiftskrav inte fullständig. Det kan också antas att det är mer komplicerat för en myndighet att utveckla en sådan tjänst än att utveckla funktionalitet för att skicka notifieringar.

Det andra alternativet är att enbart utgå från de kalenderuppgifter som finns i Uppgiftskravsregistret, och inte föra register över vilka uppgiftskrav som ett enskilt företag har att uppfylla. Listan över aktuella uppgiftskrav skulle då innehålla de uppgiftskrav som ska uppfyllas inom en viss tidsperiod (exempelvis de närmaste fyra veckorna).

Nackdelen är att det med denna lösning inte skulle vara möjligt att visa upp sådana myndighetsinitierade uppgiftskrav som inte är kalenderstyrda. Det blir sedan inte heller möjligt att från listan ta bort sådana uppgiftskrav som uppfyllts. Listan kommer därför inte att vara anpassad till det enskilda inloggade företaget.

Detta andra alternativ framstår enligt utredningens bedömning som ett lämpligt första steg för att i Fas 1 och 2 visa någon form av lista under Aktuella uppgiftskrav. Efter att ha driftsatt och använt en sådan lösning kan sedan ett mer underbyggt beslut tas om hur uppgiftsinlämningar ska hanteras i fas 3.

7.5.5 E-tjänsten "Mina företagsuppgifter"

Givet att de fyra föreslagna registren och deras API:er (se nedan avsnitt 7.5.6) finns på plats är en e-tjänst för "Mina företagsuppgifter" relativt enkel att konstruera, eftersom det är registren i sig och informationsutbytet till och från dessa som erbjuder de största tekniska utmaningarna. Den primära svårigheten med e-tjänsten är att utforma en inloggningsmöjlighet med e-legitimation där behörig företrädare för varje företag får åtkomlighet. En e-legitimation löser i sig problemet med att säkerställa att personen faktiskt är den som personen säger sig vara (autentisering). Utöver detta finns även problemet med att säkerställa att den fysiska personen får tillgång till den information och funktionalitet som vederbörande är behörig att ta del av, genom att personen är behörig

firmatecknare eller har fullmakt att utföra handlingar för företagets räkning (auktorisering). Se vidare bilaga ”IT-systemstruktur och IT-relaterade kostnader för gemensamt uppgiftslämnande”.

7.5.6 API:er

Ett API är, i detta sammanhang, en specifikation för hur *maskin-till-maskin-kommunikation* ska gå till för att utföra vissa bestämda uppgifter. I detta avsnitt behandlas inte specifikationer för maskin-till-maskin-kommunikation för själva inlämningen av uppgifter. Sådana gränssnitt ansvarar varje uppgiftsinsamlade myndighet för.

Vart och ett av de föreslagna fyra registren behöver ha någon form av API, men då kraven och användningssituationerna skiljer sig åt är det inte nödvändigtvis samma API som ska användas. Även här är det dock viktigt att anpassa sig till övriga initiativ inom e-förvaltningsarbetet, framförallt E-delegationens förslag.²¹

Med konsument av ett API avses den aktör som använder API:et för att utföra någon uppgift, vilket visar sig på följande vis i infrastrukturen för företagens uppgiftslämnande:

Mot *Uppgiftsdefinitionsregistret*: Detta API har huvudsakligen systemintegrationer mellan befintliga e-tjänster och de övriga registren som huvudkonsument. Registret bör tillgängliggöras i enlighet med riktlinjer för delade vokabulärer inom området för semantisk interoperabilitet. API:et behöver endast ha lästillgång till registret, eftersom ändring utförs inom ramen för samordningsorganisationen, dock ofta på enskilda myndigheters initiativ (exempelvis när en ny typ av uppgift tillkommer).

Mot *Uppgiftskravsregistret*: Detta API har e-tjänsten ”Mina företagsuppgifter” som huvudkonsument, men även den privata sektorn torde kunna ha stor nytta av tillgång till ett register av detta slag. Även detta API behöver endast ha lästillgång till registret.

Mot *Registret för samordnade uppgifter*: Detta API har andra myndigheters e-tjänster, alternativt företagare själva, som huvudkonsument. Återigen behöver API:et endast ha lästillgång till registret. Det kan dock visa sig vara bra med skrivtillgång för vissa uppgifter i samband med fas 2 och framåt, för att möjliggöra för näringsidkare att kunna ändra framförallt kontaktuppgifter i registret.

Mot *Uppgiftsinlämningsregistret*: Detta API har de uppgiftsinsamlade myndigheterna som huvudkonsument. Till skillnad från de två tidigare API:erna kommer detta främst användas för skrivning, när en myndighet

²¹Se särskilt Vägledning för automatiserad samverkan. E-delegationen håller i skrivande stund på med en uppföljande rekommendation inom detta område.

skickar en notifiering till registret. Mina företagsuppgifter måste kunna läsa ur registret, men med tanke på uppgifternas känslighet finns inget behov av att öppna upp API:et för andra konsumenter.

8 Kostnader för etableringen av ny myndighet

Vår bedömning: Det är svårt att beräkna kostnaderna för Samordningsmyndigheten med någon precision innan dess uppgifter och verksamhet är tydligt definierade. Med utgångspunkt i utredningens översiktliga bedömningar av Samordningsmyndighetens organisation och uppgifter har dock den årliga driftskostnaden uppskattats till mellan 10 och 20 miljoner kronor.

Investeringskostnaderna för den föreslagna infrastrukturen beräknas uppgå till cirka 39 miljoner kronor, samt en årlig driftskostnad för den tekniska delen av infrastrukturen på cirka 25 miljoner kronor. Både investerings- och driftskostnader är beräknade under antagande att Samordningsmyndigheten investerar i en ny fysisk och organisatorisk driftmiljö för systemet. Om systemet istället inhyses i en existerande driftmiljö hos annan myndighet kan både investeringskostnaden och driftskostnaden förväntas minska.

8.1 Allmänt

Den föreslagna *Samordningsmyndigheten* ska ha det överordnade ansvaret för uppdraget att minska och förenkla företagens uppgiftslämnande. Samtliga delar av verksamheten ska bedrivas i samverkan med myndigheter som begär in uppgifter från företag.

Bedömningen av de resurser som behövs för att bygga upp och driva den infrastruktur för företagens uppgiftslämnande som utredningen har skissat baseras på ett underlag som tagits fram av en konsult på utredningens uppdrag. Övriga delar är utredningens egen bedömning. Nedan beskrivs översiktligt hur resurserna fördelas mellan olika verksamheter.

8.2 Kostnader för Samordningsmyndighetens organisation

Utredningen bedömer att Samordningsmyndigheten behöver ha en omfattande samverkan med Bolagsverket och Statistiska centralbyrån eftersom de myndigheterna föreslås få centrala roller i utredningens skiss till samordningsorganisation. Enligt förslaget ska *Bolagsverket* ansvara för portalen (e-tjänsten) och inlämningsregistret. *Statistiska centralbyrån* ska utveckla och ansvara för ett allmänt företagsregister så att det kan fylla funktionen som register över samordnade uppgifter. Därför bör det finnas ett organiserat samråd mellan de tre myndigheterna, som ska vara reglerat i deras instruktioner. Till Samordningsmyndigheten bör dessutom knytas ett *råd* med representanter för mellan 5 och 10

myndigheter från olika områden. Sammansättningen bör anpassas till aktuella behoven. Tillsammans utgör detta samordningsorganisationen.

Enligt utredningens grova uppskattning behöver den nya Samordningsmyndigheten totalt mellan 10 och 20 årsarbetskrafter för att kunna utföra sina uppgifter.

Mellan 3 och 5 årsarbetskrafter behövs för myndighetens ledning och administration, inklusive förvaltning av innehållet i registret med uppgiftsdefinitioner och uppgiftskrav. Här ingår den tid som krävs för att samråda med de andra myndigheterna som ingår i samordningsorganisationen.

För drift av infrastrukturen i sin helhet, dvs. de fyra registren samt e-tjänsten behövs 7 årsarbetskrafter. Detta inkluderar de årsarbetskrafter som Bolagsverket bedöms behöva.

Mellan 5 och 10 årsarbetskrafter behöver användas för att arbeta med innehållet i myndighetens register med definitioner på uppgifter respektive uppgiftskrav. I uppgiften ingår att bygga upp ett komplett register med uppgiftskrav och ett med definitioner på uppgifter samt hålla att dem aktuella. Samordningsmyndigheten ska dessutom analysera definitioner och uppgiftskrav med målet att minska det totala antalet krav på uppgifter som företagen måste lämna.

Självklart går det inte att beräkna kostnaderna för Samordningsmyndigheten med någon precision förrän dess uppgifter och verksamhet är tydligt definierade, vilket är en del av det fortsatta utredningsarbetet. Med utgångspunkt i utredningens översiktliga bedömningar av samordningsorganisationens uppdrag kan dock den årliga driftskostnaden för den föreslagna myndigheten kan uppskattas till mellan 10 och 20 miljoner kronor.

8.3 Kostnader för IT-infrastruktur

Investeringskostnaderna för den här föreslagna infrastrukturen beräknas uppgå till cirka 39 miljoner kronor, samt *en årlig driftskostnad* för den tekniska delen av infrastrukturen på cirka 25 miljoner kronor. Även om förslaget är att delvis låta delar av infrastrukturen hanteras av Bolagsverket och Statiska centralbyrån anges kostnaderna i detta skede för infrastrukturen som *helhet*, inte uppdelat per myndighet Statiska centralbyrån ökade kostnader för att utveckla och förvalta *det allmänna företagsregistret* belyses inte i detta sammanhang. De kvalitetshöjande åtgärder som är det främst är fråga om kommer samtliga brukare av registret till godo och åtgärderna får enligt utredningens bedömning därför finansieras inom ramen för det allmänna företagsregistrets verksamhet.

Investeringskostnaderna är uppdelade i investeringar i själva informationssystemen (e-tjänst och register) om 36 miljoner kronor samt övrig infrastruktur (serverhall samt infrastrukturrelaterad hård- och mjukvara) om 3,5 miljoner kronor. Informationssystemkostnaderna kan ytterligare delas upp i applikationsutveckling (27 miljoner kronor) samt hård- och mjukvara (sammanlagt 9 miljoner kronor). Dessa kostnader är framtagna utifrån den funktionalitet som behövs för att alla planerade fyra faser ska vara genomförda, samt ett antal specificerade antaganden om systemets tillgänglighet och prestanda.

Driftskostnaderna är uppdelade i informationssystem (5 miljoner kronor), integration och e-legitimation (14 miljoner kronor) och infrastruktur (5,5 miljoner kronor).

Både investerings- och driftskostnader är beräknade under antagande att en ny Samordningsmyndighet investerar i en ny fysisk och organisatorisk driftmiljö för systemet. Om systemet istället inhyses i en existerande driftmiljö hos annan myndighet kan både investeringskostnaden (3,5 miljoner) och driftskostnaden (5,5 miljoner) förväntas sänkas med mellan 30 till 50 procent.

Vad gäller driftskostnaderna för integration och e-legitimationskostnaderna är dessa till den allra största delen beroende av hur mycket systemet används, eftersom varje inloggning autentiserad med e-legitimation har en kostnad, vilket även gäller för varje transaktion med spridnings- och hämtningssystemet (SHS). Dessa siffror är i dagsläget inte möjliga att ange med större säkerhet då både e-legitimationskostnader och omfattningen av SHS-användningen (om alls någon) ligger utanför utredningens kontroll.

I sammanhanget kan särskilt nämnas att både strukturer, bland annat rörande s.k. single sign-on (SSO) och ramavtal för svensk e-legitimation är under framtagande. Utredningen avser att återkomma till dessa frågor i sitt slutbetänkande.

För närmare detaljer och övriga antaganden som ligger till grund för kostnadsuppskattningen i utredningen, se bilagan "IT-systemstruktur och IT-relaterade kostnader för gemensamt uppgiftslämnande".

9 Utredningens fortsatta arbete

Utredningen kommer i det fortsatta arbetet att utveckla förslaget om en infrastruktur för företagens uppgiftslämnande omfattande en särskild samordningsorganisation. I det förestående arbetet kommer det mer utförligt redovisas hur infrastrukturen förhåller sig till gällande rätt och om det är nödvändigt att lämna förslag på författningsändringar. Samordningsorganisationen måste vidare kläs i ett rättsligt ramverk som

reglerar den nya myndighetens arbetsuppgifter och befogenheter mot övriga myndigheter. När de slutliga förslagen i dessa delar är klara kommer det även vara möjligt att mer precist beskriva vilka kostnader som infrastrukturen och den anknyttande samordningsorganisationen för med sig.

Inom ramen för den rättsliga analysen ska bland annat särskilt utredas om myndigheterna anser att nuvarande registerförfattningar hindrar dem från att behandla de uppgifter som i dag finns i det allmänna företagsregistret. Frågan är fundamental för möjligheten att på ett enkelt sätt sprida grundläggande uppgifter om företagen. Vidare kommer utredningen att utveckla sin syn på hur informationsutbytet av andra uppgifter än grundläggande företagsuppgifter kan ordnas och de rättsliga frågor ett sådant utbyte väcker.

Som ett led i ovanstående arbete överväger utredningen att låta bygga en s.k. ”dummy” för att handgripligen visa funktionaliteten i Mina företagsuppgifter och även tekniskt verifiera tjänsten.

Utredningen kommer vidare se på möjligheterna att utarbeta kvantitativa och kvalitativa indikatorer för uppföljning av effekten av ett Uppgiftskravsregister.

IT-systemstruktur och IT-relaterade kostnader för gemensamt uppgiftslämnande

Uppgiftslämnarutredningen



Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Syfte	4
Metod	4
Ordlista	5
Intressenter och deras mål	6
Kravinventering	7
Införande – Nuläge	11
Införande – Önskat framtida läge	11
Aktörer	11
Logisk Översiktsvy	15
Fasindelning	16
Logisk Översiktsvy - Fas 1	17
Komponenter - Fas 1	18
Logisk Översiktsvy - Fas 2	19
Komponenter – Fas 2	20
Logisk översiktsvy – Fas 3	21
Komponenter - Fas 3	22
Kvalitet på tjänster	23
Informationsmodell - Informationsområden	24
Processer per huvudintressent	25
Kostnadsberäkningar	26
Kostnadsberäkningar – Systemutveckling	28
Kostnadsberäkningar – Infrastruktur	31
Säkerhetslösning – Autentisering (e-legitimation)	33
Säkerhetslösning – Auktorisering (Behörigheter)	34
Spridnings och hämtningsystemet – SHS	34
Utredningar inför genomförande	35

Sammanfattning

Gemensam uppgiftslämning syftar till att förenkla svenska företags uppgiftslämnande till myndigheterna genom att så långt som möjligt säkerställa att uppgifter bara behöver lämnas en gång, att inlämnade uppgifter återanvänds mellan myndigheterna och att myndigheternas uppgiftskrav så långt som möjligt har samordnats.

För att hantera det gemensamma uppgiftslämnandet har regeringen tillsatt Uppgiftslämnarutredningen (N2012:01) under ledning av Cecilia Magnusson Sjöberg vilken bland annat har till uppgift att redovisa de rättsliga och tekniska förutsättningarna för att skapa ett system där uppgifter kan användas av flera myndigheter och leda till ett informationsutbyte mellan myndigheterna.

Denna förstudie undersöker som en del av detta arbete den IT-struktur som skulle krävas för att införa ett samarbetsorgan för att samordna arbetet med definitioner, uppgiftskrav och förenklingar för företagen att fullgöra påbjudna uppgiftskrav, samt kostnaderna för detta.

Införandet syftar ytterst till att stärka det svenska näringslivet och är således inte en del av den digitala agendan men behöver inte desto mindre förhålla sig till den, inte minst genom att ta E-delegationens vägledning i beaktande.

Samordningsorganet har även ansvar för samordning och samråd m.m. mellan uppgiftsanvändande myndigheter och behöver verktyg för att kunna hantera detta.

Under förstudien har de resurser som krävs för att bygga upp som hanterar de uppställda kraven definierats och kostnadsberäknats i syfte att ge en tydlig indikation om den totala storleken på kostnaderna, snarare än en detaljerad redovisning av de ingående komponenterna. Detta för att skapa utrymme för det fortsatta arbetet med att detaljspecificera den tekniska lösningen.

Den lösning som tagits fram och kostnadsberäknats har baserats dels på ett antal övergripande krav som specificerats under arbetets gång, dels på ett antal antaganden av varierande osäkerhetsgrad som gjorts i syfte att få fram en beräkningsgrund.

De särskilt kostnadsdrivande faktorer som framkommit är: säkerhetslösningen, både vad gäller inloggning med e-legitimation och behörigheter för användare, integrationen med de olika myndigheterna och mängden transaktioner som behöver hanteras. Inom hanteringen av säkerhetslösningar pågår för närvarande ett antal omfattande initiativ och utredningar, varför möjligheten att kostnadsberäkna dessa lösningar för närvarande är behäftad med en hel del svårigheter. Dessutom saknas i dagsläget ett statligt avropsavtal för e-legitimation i avvaktan av resultatet av pågående utredningar. Kostnaden för utbyte av information mellan myndigheterna, inte minst via Spridnings och hämningssystemet (SHS), behöver även den utredas och förhandlas ytterligare så snart mer detaljerade krav och förutsättningar specificerats i samverkan med de olika myndigheterna.

Beträffande drift av IT-systemstrukturen så bör denna utredas separat av den organisation som tillsätts för att hantera detta. De beräkningar som gjorts i denna rapport visar kostnaden för drift i egen regi, vilket kan antas vara ett övre tak för hur stor kostnaden kan tänkas bli.

Kostnader för informationssystem och infrastruktur för en lösning hanterar de uppställda kraven finns sammanställd och beskriven i sina delar i slutet av denna rapport.

Syfte

Denna förstudie har som uppgift att ta fram ett kostnadsförslag för den IT-infrastruktur som ett Samordningsorgan (SO) med ansvar för driva e-tjänster för gemensam uppgiftsinlämning behöver.

Samordningsorganet har även ansvar för samordning och samråd m.m. mellan uppgiftsanvändande myndigheter och behöver verktyg för att kunna hantera detta.

Metod

Som underlag för kostnadsuppskattningarna för en har en sammanställning av kända krav genomförts.

- Kravbeskrivningar
- Användningsfall
- Önskade prestanda och kvalitetskrav

Utifrån dessa krav har härletts en IT-infrastruktur som förmodas kunna uppfylla kända krav.

Den framställda redogörelsen är avsedd att utgöra en tydlig fingervisning om de totala kostnaderna för IT-delarna av etablerandet av ett samordningsorgan, med särskilt fokus på de mer kostnadsdrivande faktorerna. Den exakta konfigurationen och kostnadsfördelningen samt en projektplan för införande kommer att behöva definieras i detalj inför ett införande, då kraven är mer precist kända.

Ytterligare ett syfte med dokumentationen är att den ska kunna ligga till grund för det fortsatta arbetet och över tiden uppdateras och kompletteras till en fullständig systembeskrivning.

Ordlista

Begrepp	Förklaring
Samordningsorganet (SO)	Den nya organisation som har till uppgift att hantera det samordnade uppgiftslämnandet
Uppgiftsdefinition	Ingående definition av ett enskilt begrepp t.ex "Organisationsnummer"
Uppgiftskrav	Sammanställning av uppgifter som ett företag enligt författning är skyldig att rapportera till en myndighet, t.ex Skattedeklaration
Samordnade uppgifter	Sammanställning av grunduppgifter om ett företag. Exempelvis namn och adress, men inte uppgifter rörande pågående ärenden.
Inlämningar	Hantering av aviseringar för uppgiftskrav för enskilda företag

Intressenter och deras mål

Företag

- Enklare uppgiftslämnande i syfte att
 - Få lägre kostnader
 - Uppnå högre effektivitet i form av mindre tidkrävande krångel (och mindre irritation)
- Måluppfyllnad mäts genom:
 - Indikatorer för kostnader och irritation
 - Jmf med MALIN-databasens kostnadsberäkningar

Samordningsorganisationen (SO)

- Hög tillgänglighet
- Hög tillförlitlighet
- Måluppfyllnad mäts genom:
 - Samordningsvinster
 - Budgetkonsekvenser

Myndigheter

- Samordningsvinster för att uppnå:
 - Lägre kostnader
 - Högre kvalitet i ärendehantering
 - Bättre kvalitet på data
 - Materiellt korrekt hantering av ärenden
- Måluppfyllnad mäts genom:
 - Främst budgetkonsekvenser

Näringsdepartementet (i förlängningen Regeringen)

- Enklare uppgiftslämnande i syfte att
 - Underlätta för företagen
 - Förbättra villkor och konkurrenskraft för svenskt näringsliv
- Måluppfyllnad mäts genom:
 - Övriga intressenters aggregerade mål

Kravinventering

Krav 1: Företag ska bara behöva lämna en uppgift en gång

Källa: Direktivet

Kommentar: Regeringens långsiktiga mål är att detta ska vara huvudregeln 2020

Krav 2: Det ska finnas en teknisk lösning där myndigheter kan hämta företagsuppgifter

Källa: Direktivet

Antagande: Det behövs en knutpunkt för datasamverkan, och utredningens tolkning är att data behöver lagras gemensamt.

Krav 3: Det ska finnas en teknisk lösning där myndigheter kan dela företagsuppgifter mellan sig

Källa: Direktivet

Krav 4: Data skall vara av med tillräcklig kvalitet för att på så sätt kunna användas av de olika myndigheterna i sin verksamhet.

Källa: Direktivet

Data behöver inte minst vara:

- Heltäckande (samtliga näringsidkare)
- Uppdaterat
- Korrekt
- Uttryckt på ett standardiserat sätt
 - Ex. vis postnummer som XXX XX

Krav 5: Datalagringen skall kunna hålla historik för att på så sätt kunna användas av de berörda myndigheterna i sin verksamhet.

Källa: Kan sägas följa av vissa uppgiftskrav

Krav 6: Myndigheter ska hämta/återanvända uppgifter från det gemensamma lagringsstället istället för att begära in dem från företagen (där så är möjligt)

Källa: Direktivet. Följer av ett "minskat uppgiftslämnande" i direktivet

Krav 7: Varje uppgift i den tekniska lösningen skall vara tillräckligt väl definierad och dokumenterad för att kunna återanvändas

Källa: Direktivet, där det framgår att utredningen med utgångspunkt i Bolagsverkets kartläggning ska föreslå i vilken utsträckning uppgifter behöver samordnas.

Processen som hanterar detta måste ha adekvata verktyg

SO måste ha befogenhet att hantera och avgöra detta.

Krav 8: Det ska vara möjligt för myndigheterna att ta del av och samråda kring definitioner och uppgiftskrav.

Källa: Direktivet där det framgår att uppgiftskraven ska ha en god och enhetlig beskrivning

och myndigheternas arbete kring uppgiftskrav ska samordnas.

Vi tar nu inte ställning till hur uppgifter och uppgiftskrav ska uttryckas.

E-delegationen bedriver ett arbete om semantisk interoperabilitet som ännu inte är klart

Krav 9: Det ska finnas en teknisk lösning där varje företag kan se aktuella uppgiftskrav för dem

Källa: Direktivet, inte direkt uttryckt, men följer i någon mån av kravet att förenkla uppgiftslämnandet.

Krav 10: Företag ska kunna ta del av och rätta de uppgifter som finns lagrade om dem via den centrala åtkomstpunkten.

Källa: Följer av förvaltningsrättsliga principer. Behövs också för att företagen ska känna sig bekväma med att använda lösningen. Fyller också syftet att förenkla för företagen.

Företag får endast uppdatera uppgifter som de är behöriga att uppdatera

Krav 11: Uppgiftskrav ska vara väl kartlagda och samlade

Källa: Direktivet, där det framgår att utredningen ska använda sig av Bolagsverkets kartläggning av begrepp som lämpar sig att återanvända. Följer också av direktivets krav på samråd och samordning.

”Utredningen ska beakta hur en god och enhetlig beskrivning av uppgiftskraven ska kunna vidmakthållas”.

Leder till att uppgiftskraven bör hållas i ett register

Krav 12: Samordningsorganisationens hantering av uppgifter måste följa gällande regelverk gällande offentlighet, sekretess, arkivering och gallring, ärendehandläggning och behandling av personuppgifter.

Främst en juridisk fråga

Vi antar i nuläget att detta krav inte driver några behov av tekniska funktioner. Detta kommer dock att utredas vidare under etapp två.

Krav 13: Samordningsorganisationens framtagna tekniska lösningar bör följa gemensamma standarder för e-myndigheter som tas fram genom e-delegationens försorg

Källa: Direktivet

- Beakta de riktlinjer för säkert informationsutbyte ”Vägledning för automatiserad samverkan” som E-delegationen gett ut
- Beakta vikten av att en förvaltningsgemensamma utvecklingen hålls samman

I nuläget svårt att härleda att detta ställer krav på nya funktioner

Viss definition av meddelandehantering finns

Krav 14: Samordningsorganisationen skall föra register över uppgiftskrav som följer av lagar, förordningar och föreskrifter

Källa: Direktivet

Krav 15: Samordningsorganisationens framtagna tekniska lösningar skall kunna hantera två typer av uppgiftskrav, återkommande förutsägbar inrapportering och oregelbunden som är en konsekvens av en frivillig handling.

Källa: Härleds från uppdraget att förenkla för företagen

Krav 16: Samordningsorganisationens framtagna tekniska lösningar behöver kunna ha funktionalitet och prestanda som innebär

Möjlighet att hantera den stora mängd transaktioner som verksamheten genererar

100 000 000 inlämningstillfällen med motsvarande aviseringar

Möjlighet att hantera upp till 2000 samtidigt inloggade användare

Se vidare nedan

Källa: Direktivet "Lösningen skall vara tekniskt verifierad och effektiv"

Antaganden: Servicefönster goda möjligheter utanför kontorstid

Under kontorstid höga krav på tillgänglighet. Verksamhetskritiskt vid driftstopp som överstiger en arbetsdag.

Hantering av felmeddelanden för myndigheter som nyttjar systemet.

Kan innebära ett möjligt behov av att kunna hantera transaktionell uppdatering av företagsuppgifter

Standarder för överförandet av information behövs

Prestandakraven skärps över tiden för varje fas

Prestandakraven är särskilt kritiska vid vissa tider på året

Krav 17: Samordningsorganets tekniska miljö skall vara uppdelad i olika miljöer för utveckling, test och produktion.

Källa: Vägledning för automatiserad samverkan

Det ska finnas en testversion av varje tjänst som är externt tillgänglig.

Krav 18: Säkerhetslösningar för att förhindra obehörig tillgång till data skall finnas

Inloggning

E-legitimation

SSO

Källa: Vägledning för automatiserad samverkan

E-legitimation skall användas

Elektronisk signering

Filöverföringar

Oklart vad som faktiskt krävs

I dagsläget har exempelvis SCB en FTP-server utan särskilda säkra kanaler

Intrångskontroll

Krav 19: Funktionalitet för att sammanställa samordnade grunduppgifter för företag från ett antal utpekade källsystem

Främst Skatteverket, Boverket, SCB

Krav 20: Funktionalitet för att registrera behov av nya uppgiftsdefinitioner och uppgiftskrav via myndighetsportalen

Krav 21: Funktionalitet för att ta fram statistik över systemets användning

Behovet nämns i direktivet men behöver utredas vidare

Kopplat till utredningens uppdrag att ta fram indikatorer för att beskriva nyttan med förslaget.

Tillgång till Rapportverktyg och lösning bör finnas

Krav 22: Informationsutbytet bör kunna skräddarsys efter informationsbehovet.

Källa: Direktivet

Leverans av data ska kunna ske utifrån de definierade uppgiftskraven

Bidrar till att säkerställa att den som nyttjar informationen endast får tillgång till den information som är relevant för uppgiftskravet

Övriga antaganden

Grundläggande administrativa IT-system ligger inte inom ramen för de kostnadsberäkningar som görs för Samordningsorganets IT-system.

Ekonomisystem ligger inte inom ramen för IT-kostnader, utan löper på myndighetens andra kostnader

System för diarieföring ligger heller inte inom ramen för IT-kostnader

Dokumenthantering behöver i nuläget inte något särskilt verktygsstöd

Införande – Nuläge

Det finns idag ingen central tjänst för företagens uppgiftslämning

Utgångspunkten för arbetet är att samordningsorganet och dess tekniska miljö kommer att byggas upp från grunden

Samordningsorganisationen planeras bygga på redan existerande myndighetsstrukturer och ärendehantering är tänkt att hanteras av de tjänster som respektive myndighet tillhandahåller via hänvisningar till dessa.

Införande – Önskat framtida läge

En gemensam infrastruktur för att förenkla företagens uppgiftslämnande i form av en modern och välutvecklad teknisk plattform som säkerställer högt ställda krav på säkerhet, tillgänglighet och rättsäkerhet är införd.

Ett samordningsorgan med ansvar för förvaltning av infrastruktur och information samt för samordning och samråd m.m. mellan uppgiftsanvändande myndigheter är upprättat.

En etablerad samordningsorganisation är införd.

Myndighetsgemensamma informationsbegrepp och definitioner är väl definierade och etablerade.

Aktörer

- Företag
 - Firmatecknare, anställd eller ombud för ett företag
- Handläggare hos SO
- Handläggare hos myndighet
- System hos myndighet
- Helpdesk på SO
- Klocka
 - Schemalagda körningar i systemet
- Valideringsserver
 - Extern server för validering av e-legitimation
- PSI-intressenter
 - Tar fram kommersiella lösningar utifrån av SO publicerade data.

Systemanvändningsfall

AF01 Logga in med e-legitimation

- Användningsfallet utförs då ett företag eller myndighet loggar in i systemet. Säkerhet hanteras för flera typer av roller
 - Enskild företagare
 - Anställd hos företag
 - Ombud för företag
 - Handläggare hos myndighet

AF02 Logga in internt

- Användningsfallet utförs när administrativ personal hos SO loggar in i systemet
 - Handläggare SO eller
 - Helpdesk

AF03 Autentisera pgm-pgm kommunikation

- Användningsfallet utförs när ett system hos en myndighet autentiseras i systemet

AF04 Anmäl uppgiftsdefinition

- Användningsfallet utförs när handläggare hos en myndighet registrerar en ny uppgiftsdefinition i systemet

AF05 Hantera uppgiftsdefinition

- Användningsfallet utförs när administrativ personal hos SO registrerar eller uppdaterar en uppgiftsdefinition i systemet

AF06 Anmäl uppgiftskrav

- Användningsfallet utförs när handläggare hos en myndighet registrerar ett nytt uppgiftskrav i systemet

AF07 Hantera uppgiftskrav

- Användningsfallet utförs när administrativ personal hos SO registrerar eller uppdaterar ett uppgiftskrav i systemet

AF08 Fullgör aktuellt uppgiftskrav

- Användningsfallet utförs när ett företag fullgör ett myndighetsinitierat uppgiftskrav via e-tjänsten "Aktuella uppgiftskrav"

AF09 Ansök och anmäl

- Användningsfallet utförs när ett företag fullgör ett företagsinitierat uppgiftskrav via e-tjänsten "Ansök och anmäl"

AF10 Ladda grunduppgifter

- Användningsfallet utförs när SO laddar registret för samordnade uppgifter med företagsinformation från utvalda myndigheter

AF11 Underhåll grunduppgifter (e-tjänst)

- Användningsfallet utförs när ett företag uppdaterar sina uppgifter i registret ”samordnade uppgifter” via e-tjänsten ”Underhåll grunduppgifter”

AF12 Underhåll grunduppgifter (fil)

- Användningsfallet utförs när ett företags uppgifter uppdateras i registret ”samordnade uppgifter” via filgränssnittet

AF13 Hämta grunduppgifter (e-tjänst)

- Användningsfallet utförs när en myndighet hämtar ett företags uppgifter online via tjänsten ”Hämta grunduppgifter”

AF14 Hämta grunduppgifter (fil)

- Användningsfallet utförs när en myndighet hämtar ett företags uppgifter online via filgränssnittet

AF15 Avisera aktuella uppgiftskrav

- Användningsfallet utförs när en myndighet aviserar ett företags uppgiftskrav via tjänsten ”Avisera aktuella uppgiftskrav”

AF16 Avisera fullgjorda uppgiftskrav

- Användningsfallet utförs när en myndighet aviserar att ett företag fullgjort ett uppgiftskrav via tjänsten ”Avisera fullgjorda uppgiftskrav”

AF17 Administrera användare

- Användningsfallet utförs när SO handläggare registrerar eller uppdaterar användare och deras behörigheter i systemet. Behovet och utformningen av denna funktion kommer att vara en del av utredningen av auktoriseringen av användare.

AF18 Administrera batchkörningar

- Användningsfallet utförs när en administratör på SO schemalägger och hanterar batchkörningar i systemet.

AF19 Ta fram statistik

- Användningsfallet utförs när en administratör på SO tar ut statistik ur systemet.

AF20 Ta del av grunduppgifter

- Användningsfallet utförs när en PSI-intressent tar del av publicerade företagsuppgifter i systemet.

AF21 Gallra samordnade uppgifter

- Användningsfallet utförs när en administratör på SO gallrar lagrade uppgifter ur registren.

AF22 Producera grunduppgifter (fil)

- Användningsfallet utförs när systemet producerar en fil innehållande företagsuppgifter för vidare leverans till slutanvändare.

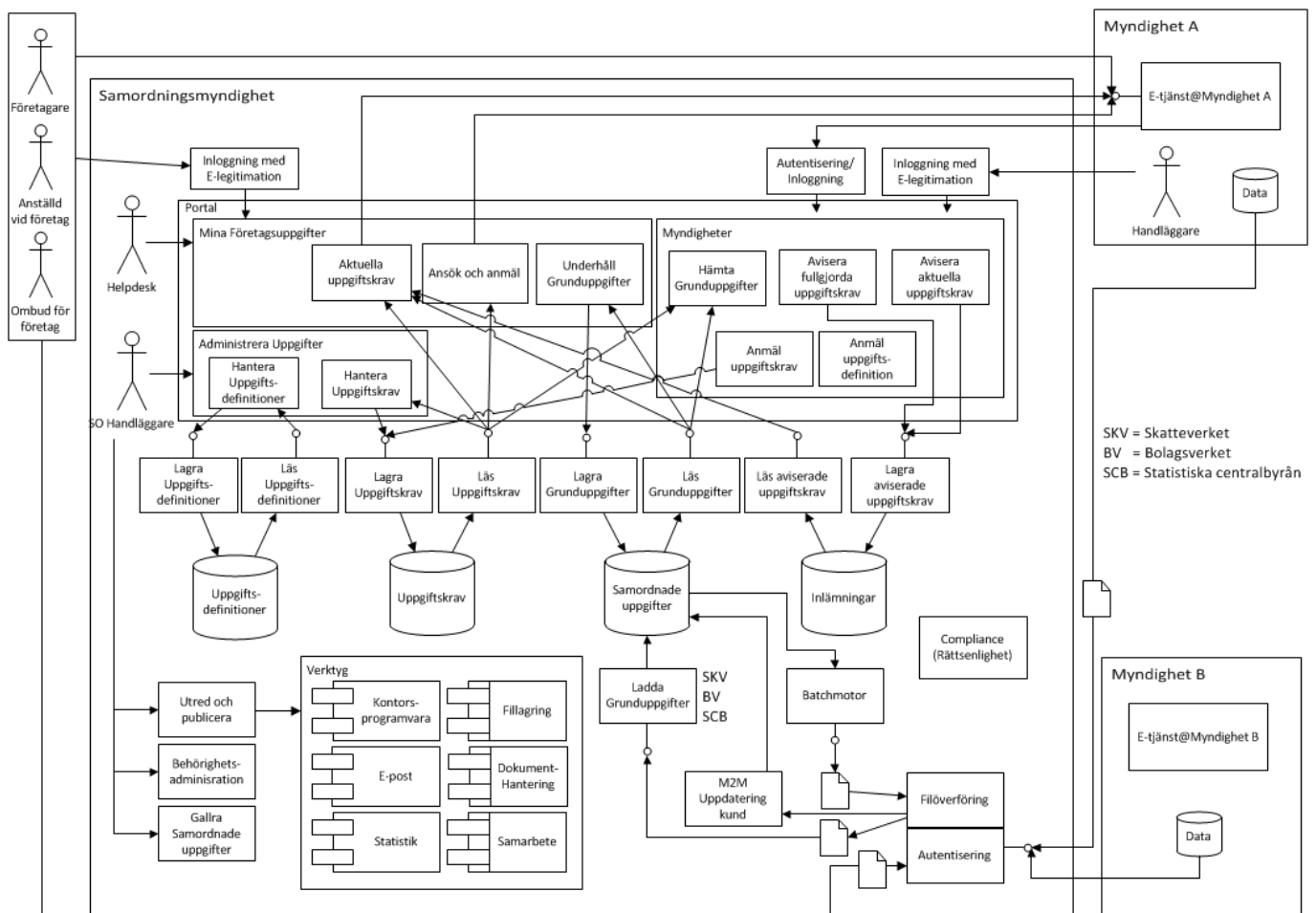
AF23 Guida slutanvändaren

- Användningsfallet utförs när helpdesk på SO via ett gränssnitt mot systemet kan hjälpa en användare genom att guida dem genom ett problem.



Figur 1 Grafisk illustration av systemanvändningsfallen.

Logisk Översiktsvy



Figur 2 Logisk översiktsvy

Den logiska översiktsvyn har sammanställts utifrån krav och användningsfall och är tänkt att ge en överblick över ett tänkt informationssystemets ingående delar och hur de förhåller sig till varandra.

Fasindelning

Den tänkta fasindelningen av införandet finns utförligt beskriven i dokumentet ” En infrastruktur för företagens uppgiftslämnande (utkast till kapitel 3 i delbetänkandet) ”.

Fas 1

- Grundplattform
- Inloggning och E-legitimationshantering
- Integrationsmetodik
- Portal
- Grundläggande e-tjänster

Fas 2

- Hantering av företagsuppgifter
- Utlämnande av uppgifter
- Integrationen mot registerförande myndigheter
- Utökad funktionalitet

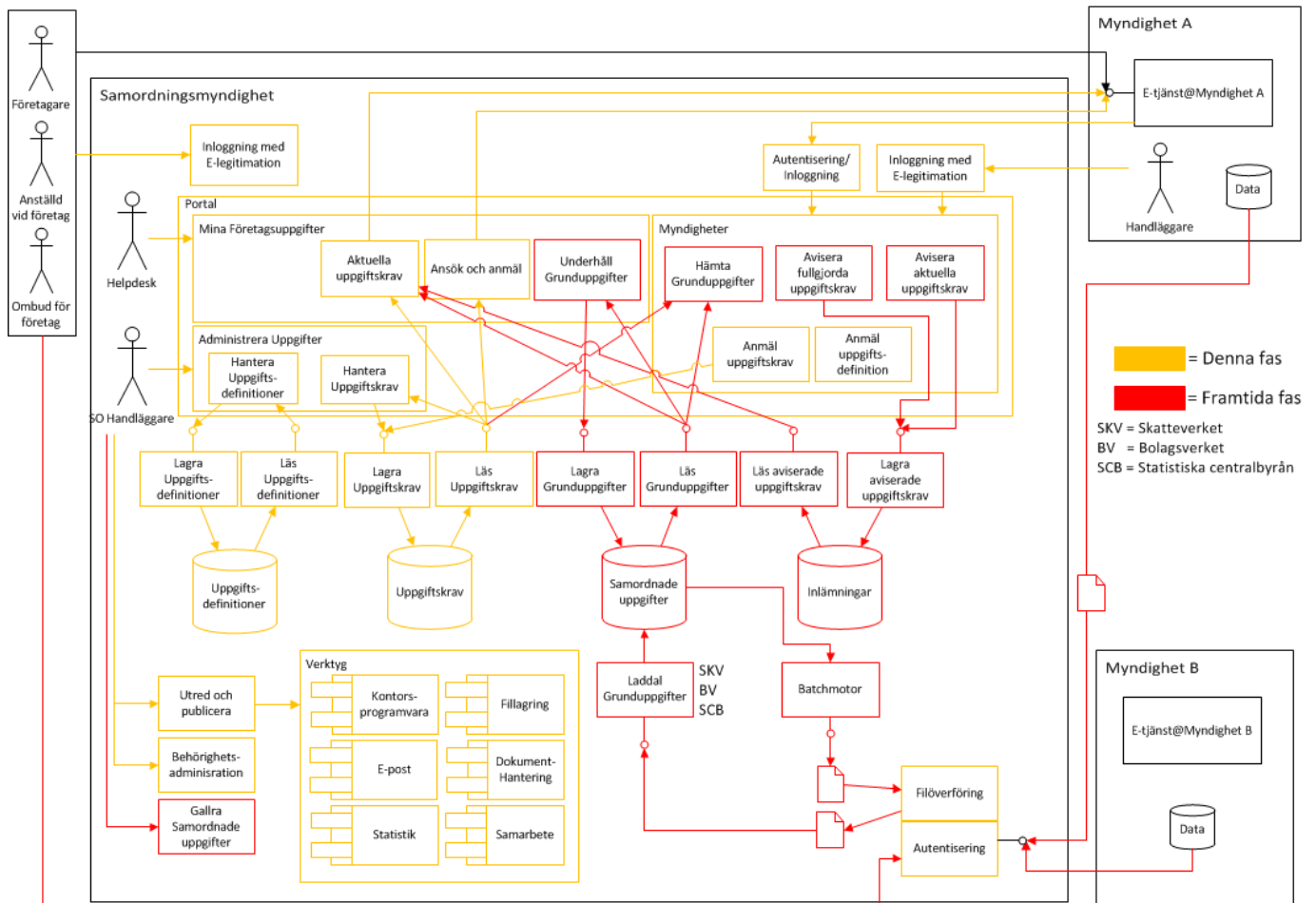
Fas 3

- Hantering av aviseringar

Fas 4

- Fortsatt förvaltning och utveckling.

Logisk Översiktsvy - Fas 1



Figur 3 Logisk översiktsvy för fas 1

Fas 1

De delar som hanteras i fas 1 är:

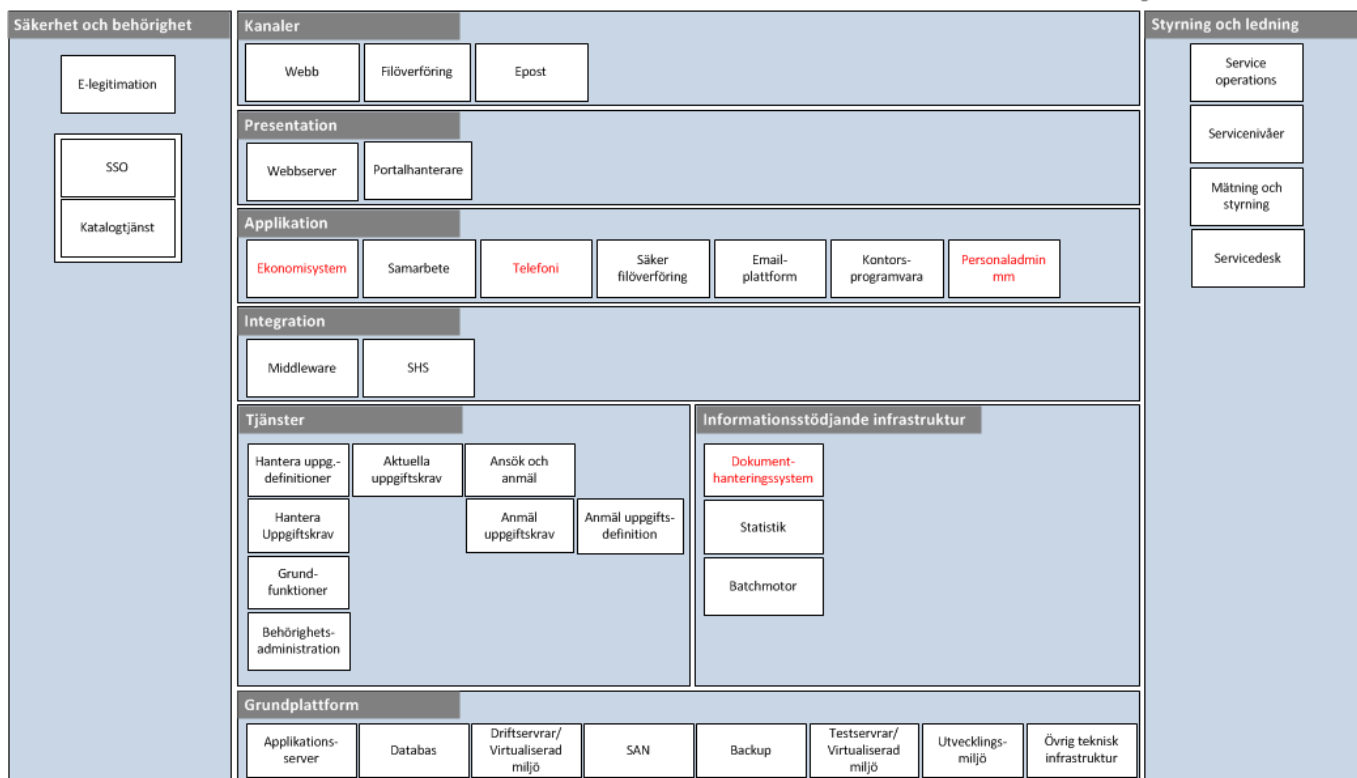
- Grundplattform
- Inloggning och E-legitimationshantering
- Integrationsmetodik
- Portal
- Grundläggande e-tjänster

Komponenter - Fas 1

Fas 1



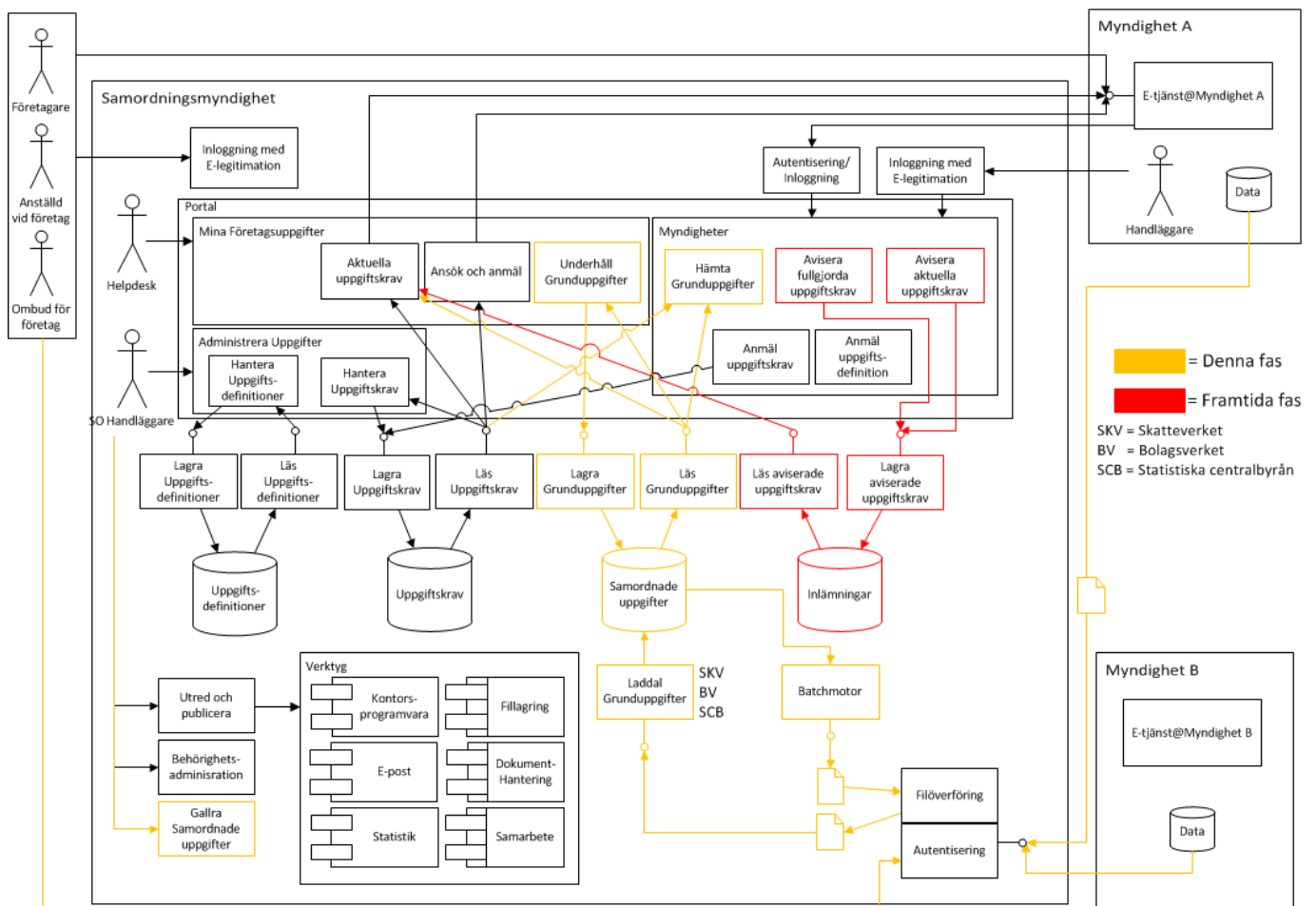
■ = Hanteras fr. som utanför denna kostnadsberäkning



Figur 4 Komponentvy för fas 1

Komponentvyn beskriver mer renodlat vilka komponenter som är tänkta att tas fram och implementeras under denna fas.

Logisk Översiktsvy - Fas 2



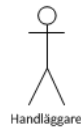
Figur 5 Logisk översiktsvy fas 2

Fas 2

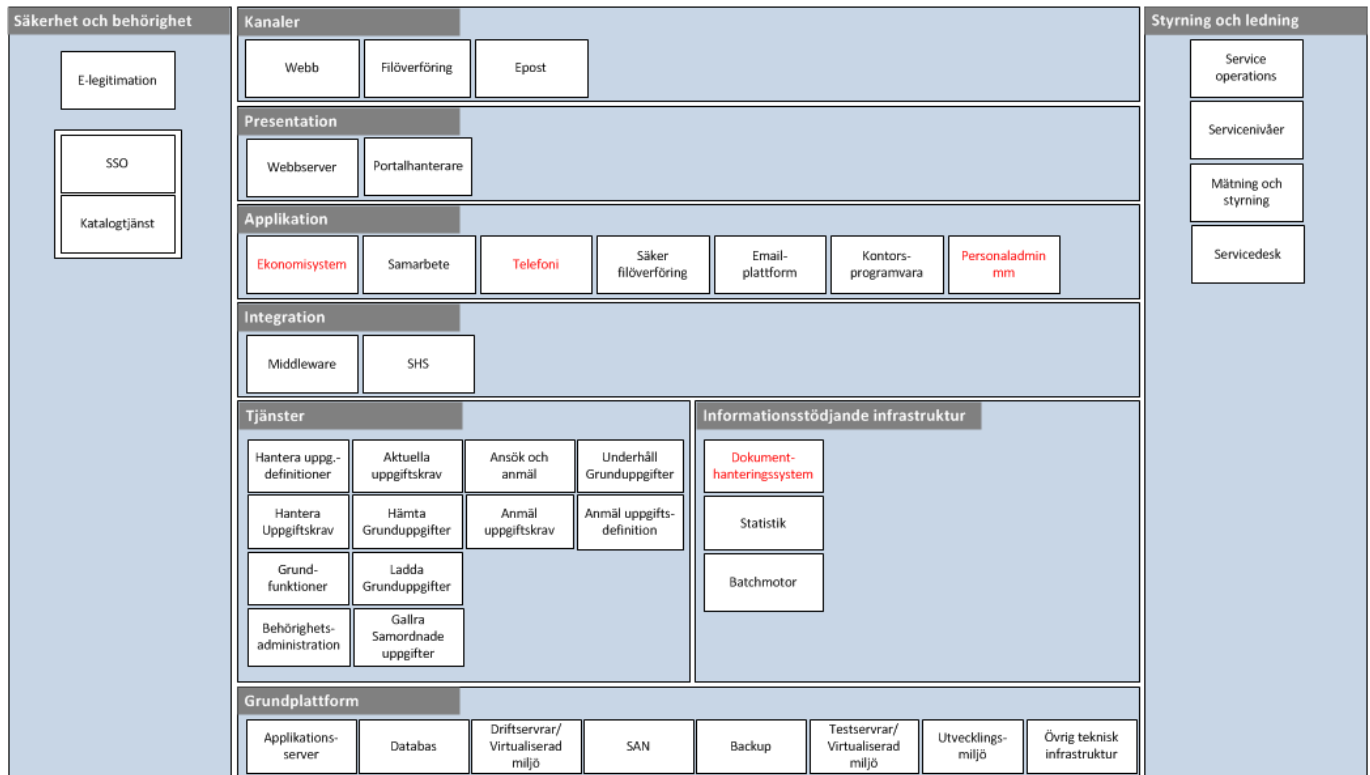
- Hantering av företagsuppgifter
- Utlämnande av uppgifter
- Integrationen mot registerförande myndigheter
- Utökad funktionalitet

Komponenter – Fas 2

Fas 2



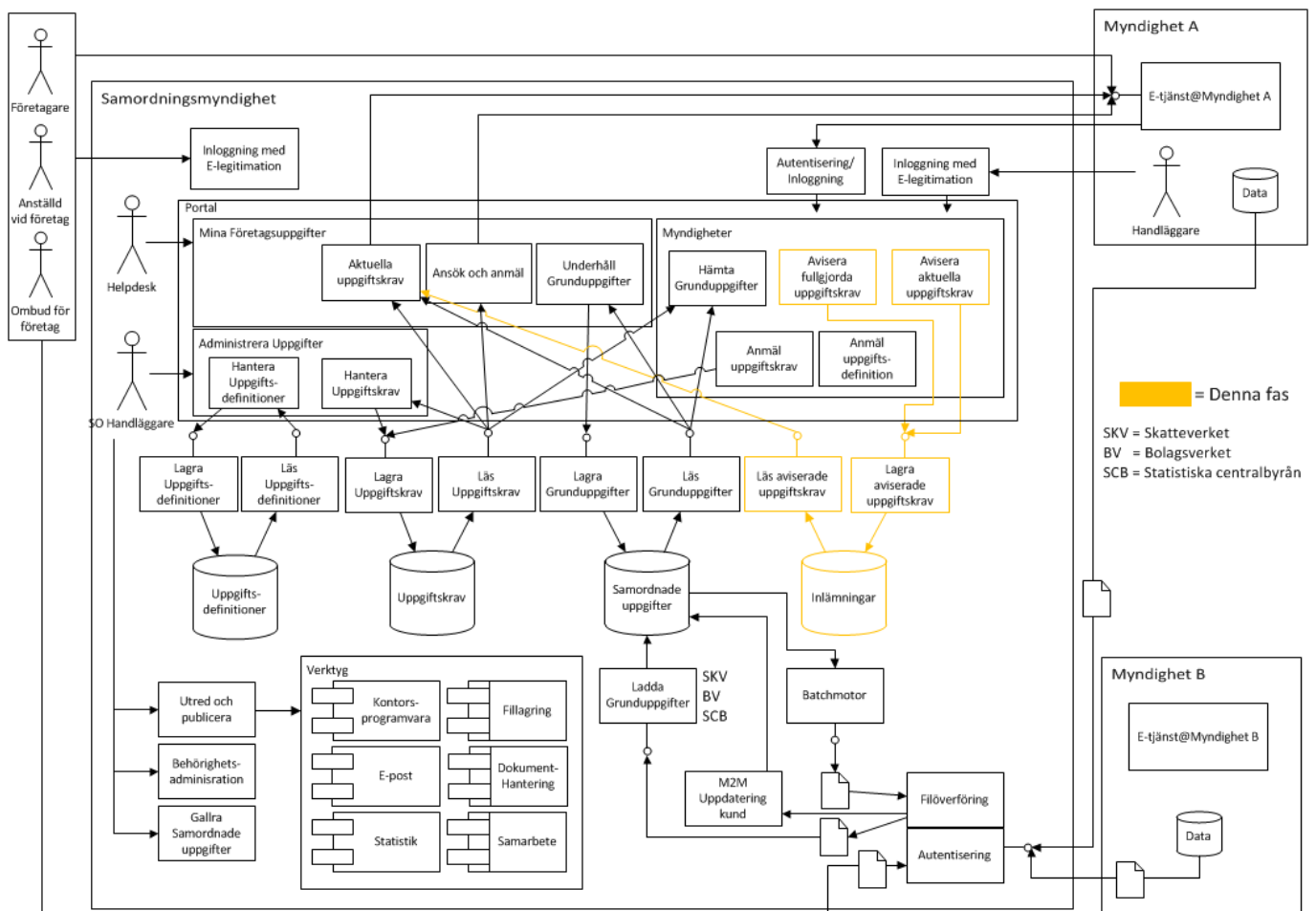
■ = Hanteras fn. som utanför denna kostnadsberäkning



Figur 6 Komponentvy fas 2

Figuren illustrerar komponentvyn efter genomförandet av fas 2.

Logisk översiktsvy – Fas 3



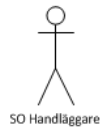
Figur 7 Logisk översiktsvy fas 3

Fas 3

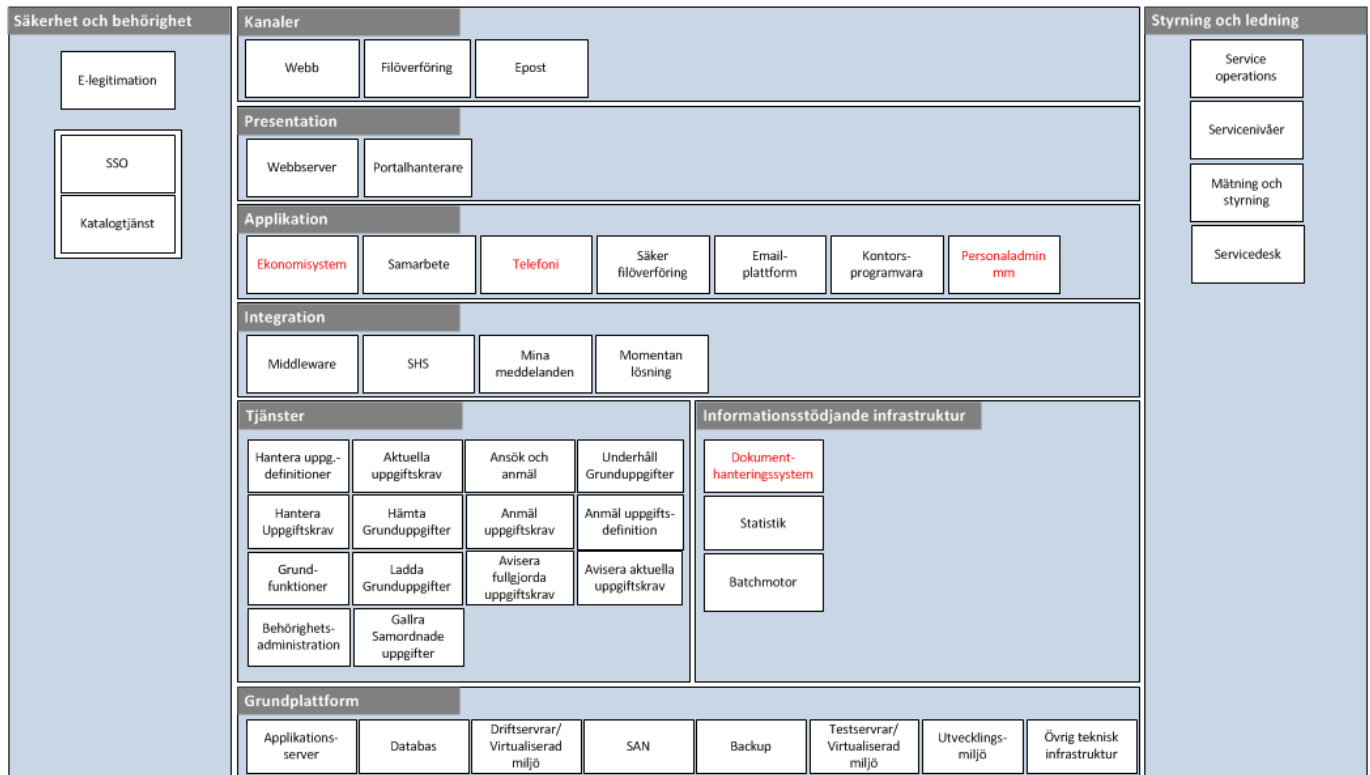
- Hantering av aviseringar

Komponenter - Fas 3

Fas 3 - Målbild



■ = Hanteras fn. som utanför denna kostnadsberäkning



Figur 8 Komponentvy fas 3

Figuren illustrerar komponentvyn efter genomförandet av fas 3.

Kvalitet på tjänster

Sammanställningen nedan visar de antaganden som gjorts beträffande kvalitet inom ett antal områden hos informationssystemet.

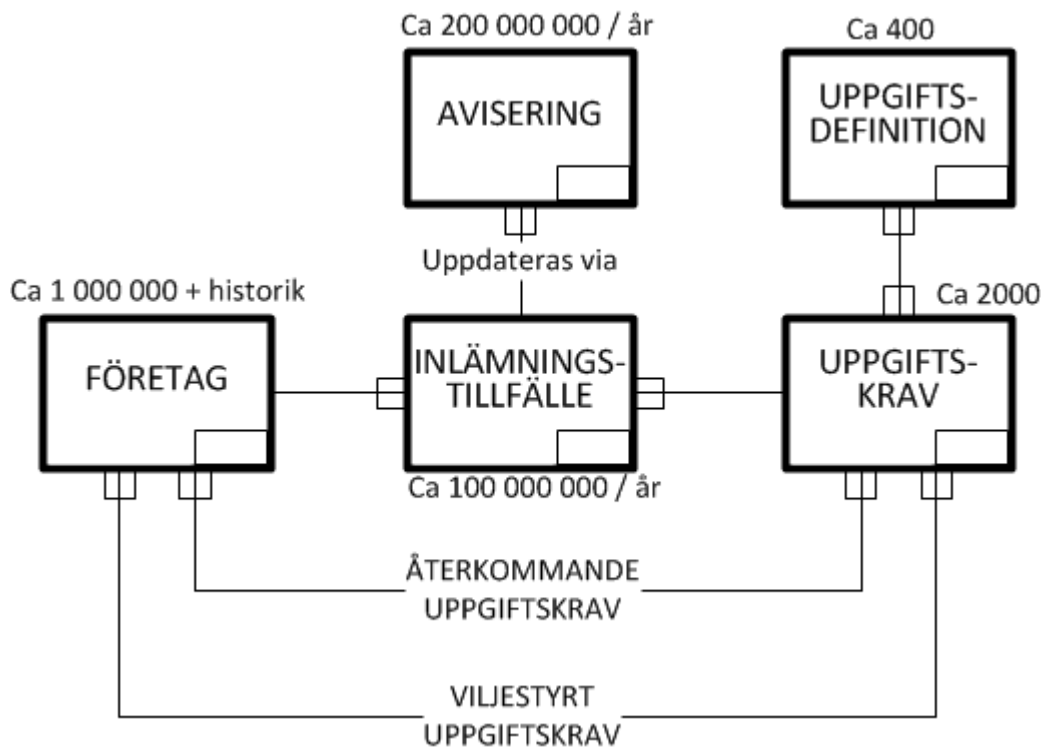
Begrepp	Förklaring
Användbarhet	Skall följa WCAG och 24-timmarswebbens riktlinjer
Tillgänglighet	98%
Prestanda	Se bilaga
Uppetid	24 timmar per dygn, 7 dagar per vecka
Säkerhet	Uppdatering kräver inloggning. I övrigt enligt RK:s säkerhetspolicies
Planerat underhåll	8 timmar per månad
Servicedesk	07.00 – 19.00

Prestanda

Sammanställningen nedan visar de antaganden som gjorts beträffande prestandabehov inom ett antal områden hos informationssystemet.

Begrepp	Förklaring
Antal transaktioner	Inloggningar (e-legitimation): 1 per företag och vecka Samordnade uppgifter: 5 per sekund Aviseringar: 5 per sekund
Svarstid	Normal svarstid inom 1 sekund
Lagring	Lagring och gallring ska kunna hanteras enligt svensk lagstiftning
Arkivering	Som ovan
Historik	Historikhantering för företagsuppgifter
Samtidiga användare	Ur antagandet om antal inloggningar härleds ett behov av 2000 samtidiga inloggade
Datavolymer och tillväxt	Se informationsmodell

Informationsmodell - Informationsområden



Figur 9 Informationsområden

Ovanstående figur visar de informationsområden som informationssystemet har att hantera. Även om antalet inlämningstillfällen och aviseringar kan komma att uppgå till ett antal hundra miljoner bedöms datavolymerna genomgående inte bli väldigt stora.

Det som bedöms ställa krav på datalagringskapaciteten är antalet utsökningar och uppdateringar som potentiellt kan komma att ställa höga krav på systemresurser. Det finns av denna orsak anledning att se över möjligheten att hantera en så stor andel som möjligt av transaktionerna via ett batchgränssnitt, så länge som det kan ske utan att man behöver göra avkall på systemets önskade funktionalitet.

Processer per huvudintressent

Samordningsorganet (SO)

Processer av initial karaktär:

Inventering av uppgiftskrav och Inventering av uppgiftsdefinitioner.

- Bägge utifrån bolagsverkets kartläggning

Fortlöpande processer:

Underhåll av uppgiftskrav

- Kan initiera uppgiftsdefinitionsprocessen

Underhåll av uppgiftsdefinitioner

Specificering av dataimport

- Kontrakt på olika nivåer

Dataimport (ETL)

- Kommunikation
- Laddning och transformering av data
 - Transaktionsbaserat

Nyckeltal

- Definiera och leverera nyckeltal

Företag

Registrera/Uppdatera företagsuppgifter

Kontrollera företagsuppgifter

Översikt över uppgiftskrav

Fullgörande av uppgiftskrav

Myndigheter

Hämta uppgifter

- Uppgiftskrav
- Uppgiftsdefinitioner
- Företagsuppgifter

Avisera uppgiftskrav

Avisera fullgjort uppgiftskrav

PSI-intressenter

Gränssnitt för åtkomst till informationen

Programvarutillverkare

- Främst program för företagsadministration
- Gränssnitt för leverans av företagsuppgifter

Näringsdepartementet

För närvarande inga processer definierade

Kostnadsberäkningar

Nedanstående sammanställningar beskriver antagandet att drift av IT-infrastrukturen sker helt i egen regi i egna lokaler. Ett mer troligt scenario är att den fysiska infrastrukturen inhyses i någon existerande serverhall hos någon svensk myndighet med vilken man då kan dela kostnaderna för driften. Ett annat och allt vanligare alternativ är att köpa upp kapaciteten hos en extern leverantör som en tjänst i form av ett SLA där bl.a tillgänglighet och prestanda definierats. Bägge dessa alternativ har potential att kunna sänka kostnaden för driften av infrastrukturen med mellan 30-50%.

Kostnadsberäkningarna har delats upp i ett antal delområden

Informationssystem

- Applikationsutvecklingskostnader, drift och underhåll

Hårdvara

- Serverpark för informationssystemet
- Övrig hårdvara

Mjukvara

- För informationssystemet, Webbserver, applikationsserver, databas, middleware mm
- För övrig infrastruktur, nätverk mm

Utrymme

- Serverhall

Personal

- Ledning, drift, underhåll, användarstöd

Sammanställning Investeringar

Område	Kostnad
Applikationsutveckling	27 MSEK
Hårdvara - System	3 MSEK
Mjukvara - System	6 MSEK
Summa Informationssystem	36 MSEK
Serverhall	2,0 MSEK
Hårdvara - Infrastruktur	0,5 MSEK
Mjukvara – Infrastruktur	1,0 MSEK
Summa övrig infrastruktur	3,5 MSEK

Sammanställning Drift

Område	Kostnad
Informationssystem - underhåll	2 MSEK
1 IT-chef, 1 systemansvarig	2 MSEK
Hårdvara - support	0,05 MSEK
Mjukvara - licenser	1 MSEK
Summa Informationssystem	5 MSEK
E-legitimation – licens	10MSEK
Integration (SHS)	4 MSEK
Summa Integration och e-legitimation	14MSEK
Personal (5 IT-drift)	5 MSEK
Serverhall	0,5 MSEK
Summa Infrastruktur	5,5 MSEK

Kostnadsberäkningar – Systemutveckling

Kostnadsberäkningarna för systemutvecklingen är enligt uppdrag gjorda på en övergripande nivå.

För att kunna göra mer noggranna kostnadsberäkningar behövs detaljerade projekt- och genomförandeplaner vilka förutsätter ingående kunskaper om utvald teknisk plattform, teknisk lösning, integrationsmetoder, utvecklingsmetod, säkerhetslösning och mycket annat som i dagsläget endast delvis är känt.

Grundat på tillgänglig information har de olika delprojekt som identifierats delats upp i tre olika typer utifrån antagen ungefärlig tidsåtgång

Typ A – ett mindre projekt motsvarande 2 personer under 6 veckor

Typ B – ett lite större motsvarande 2 personer under 12 veckor

Typ C – ett större projekt motsvarande 4 personer under 6 månader

Indelningen är främst baserad på en analys av förväntad komplexitet utifrån mängden krav, behov av integration och tidsåtgång för test.

Utvecklingen av de olika ingående komponenterna behöver täcka ett antal kostnadsposter som:

- Projektleddning
- Kravbeskrivningar
- Lösningsspecifikation
- Utveckling (inklusive integration och viss hjälpfunktionalitet)
- Test (internt samt av slutanvändare)
- Juridisk-/säkerhetsgranskning
- Dokumentation & processbeskrivning
- Produktionsförberedelser
- Produktionssättning

Vissa kostnader, som utvecklingstid, är specifika för den enskilda komponenten, medan andra behöver fördelas ut.

Då samverkansorganet kommer att utgöra en central del inom myndigheternas informationsförsörjning kan integration, test och produktionssättning förväntas ta mycket tid och resurser i anspråk, inte minst pga behovet av samverkan med de olika myndigheterna och det behov av kalendertid som detta driver.

De komponenter som innefattats i kostnadsberäkningarna är:

- Säkerhetslösning
- E-tjänster
 - Grundfunktioner
 - Hantera uppgiftsdefinitioner
 - Hantera uppgiftskrav
 - Aktuella uppgiftskrav
 - Ansök och anmäl
 - Underhåll grunduppgifter
 - Hämta grunduppgifter
 - Avisera fullgjorda uppgiftskrav
 - Avisera aktuella uppgiftskrav
 - Anmäl uppgiftskrav
 - Anmäl uppgiftsdefinition
 - Gallra grunduppgifter
 - Behörighetsadministration
- Övriga tjänster
 - Ladda grunduppgifter
 - Statistik
 - Batchmotor
 - Infomodellering och Database

Säkerhet - Auktorisering

Om en auktoriseringstjänst behöver utvecklas från grunden så innebär detta ett större projekt av minst typ C, eftersom komplexiteten i kraven och behovet av tester kommer att bli betydande.

Om en existerande auktoriseringslösning från någon myndighet kan återanvändas, kan detta komma att avsevärt sänka utvecklingskostnaden.

E-tjänster

De flesta e-tjänster har bedömts vara av typ B, vilket i genomsnitt bedöms ge en rimlig kostnadsuppskattning

- Grundfunktioner
- Hantera uppgiftsdefinitioner
- Hantera uppgiftskrav
- Aktuella uppgiftskrav fas1
- Aktuella uppgiftskrav fas2
- Ansök och anmäl
- Underhåll grunduppgifter
- Behörighetsadministration
- Avisera aktuella uppgiftskrav
- Avisera fullgjorda uppgiftskrav
- Anmäl uppgiftskrav
- Anmäl uppgiftsdefinition

”Hämta grunduppgifter” – onlinegränssnittet där myndigheterna hämtar samordnade uppgifter för företagen bedöms vara mer krävande då samverkan med de olika myndigheterna kan komma att kräva uppsättning av olika gränssnitt, omfattande testning, och tidskrävande samordning.

Av dessa orsaker är tidsåtgången svårbedömd, men har uppskattats vara av typ C. Beroende på vilka lösningar som väljs kan tidsåtgången komma att variera kraftigt, varför en erfaren och tydlig projektledning kommer att vara av största vikt, liksom tillsättandet av projektsponsorer.

Övriga tjänster

Statistik och Batch för PSI handlar om att förbereda miljöer för dessa funktioner, och bedöms i nuläget inte vara så resurskrävande utan av typ A.

Extrahering av filer (Batchmotor), M2M uppdatering av kund via fil samt databasdesign har bedömts vara av typ B.

Laddning av grunduppgifter handlar om att sammanställa företagsuppgifter från åtminstone tre olika myndigheter och bedöms vara en så central och grannlaga uppgift att den är av typ C.

Kostnadsberäkningar – Infrastruktur

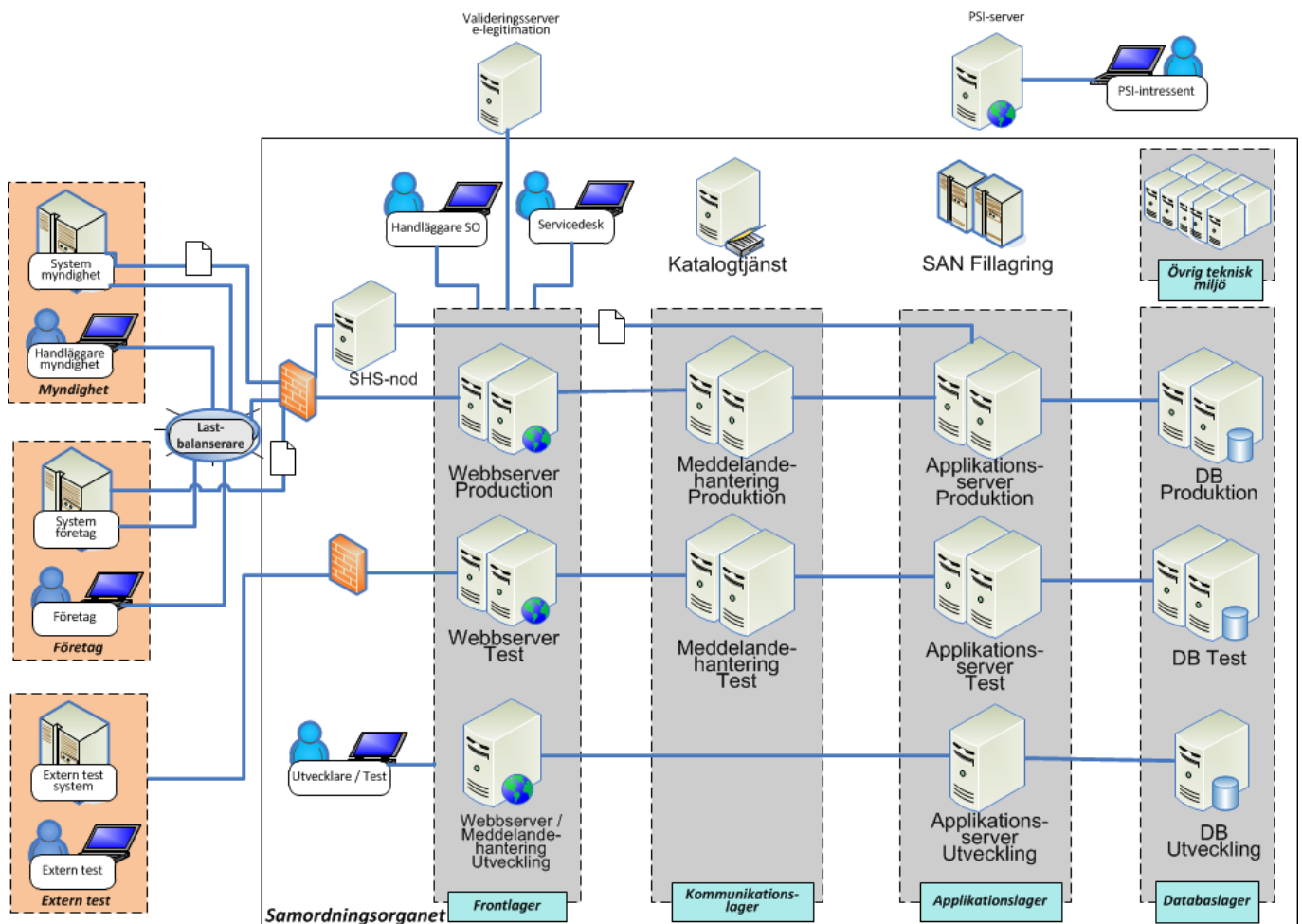
Den fysiska IT-infrastrukturen för systemlösningen är i enlighet med kraven uppdelad i tre separata miljöer för drift, test och utveckling

Driftmiljön kommer att behöva kunna hantera ett stort antal inloggade användare och ett stort antal transaktioner och behöver därför konfigureras med klustrade servrar med höga prestanda. Den föreslagna lösningen kan också dynamiskt konfigureras så att testmiljön helt eller delvis kan bidra till att hantera belastningstoppar.

Då tester av funktionalitet och prestanda kommer att vara centralt under utvecklingen är den föreslagna testmiljön uppsatt som en identisk kopia av driftmiljön.

Miljön för utveckling behöver ha en tekniskt likartad konfigurering, men inte vara uppsatt för att kunna hantera tillnärmelsevis lika stora datavolymer.

Kostnadsberäkningarna är gjorda utifrån kommersiella "high-end"-produkter (IBM WebSphere och Oracle). Alternativet att använda "open-source"-produkter skulle potentiellt kunna förändra kostnadsbilden något och kan därför med fördel utvärderas inför ett slutligt teknikval.



Figur 10 Fysisk infrastruktur

Driftmiljö:

- Hårdvara: 1 400 000 SEK
 - 2 x Server Webb, Server Applikation, Server Databas, Server Meddelandehantering
- Mjukvara 2 800 000 SEK
 - Backupprogram, Klustering, Databas, Middleware, Applikationsserver, OS, Övervakning mm

Testmiljö:

- Hårdvara: 1 400 000 SEK
 - 2 x Server Webb, Server Applikation, Server Databas, Server Meddelandehantering
- Mjukvara 2 500 000 SEK
 - Backupprogram , Klustering, Databas, Middleware, Applikationsserver, OS, Övervakning mm

Utvecklingsmiljö:

- Hårdvara: 200 000 SEK
 - Server Webb, Server Applikation, Server Databas, Server Meddelandehantering
- Mjukvara 500 000 SEK
 - Backupprogram, Databas, Middleware, Applikationsserver, OS, Övervakning mm

Övrig infrastruktur

En systemlösning behöver även en omgivande IT-infrastruktur för att kunna fungera. Denna infrastruktur innefattar ett antal komponenter som

- kyld serverhall med skalskydd, nätverk, brandskydd, avbrottsfri kraftförsörjning och viss specialutrustning
- Omgivande system som nätverk, backupsystem, fillagring med mera och servrar för dessa.

För en organisation som SO vore med stor säkerhet den lämpligaste lösningen att dela åtminstone serverhall och delar av den omgivande infrastrukturen med någon organisation som redan har en befintlig miljö för detta. En annan lösning vore

En grov kalkyl för en datorhall ger en:

- Investering i datorhall (förutom hårdvara) ca 2 MKR
- Årlig drift ca 500 tkr

En grov kalkyl för de omgivande systemen ger en:

- Investering i hårdvara 10 servrar á 50 000 kr = ca 500 tkr
- Investering i mjukvara ca 1 MKR

Säkerhetslösning – Autentisering (e-legitimation)

Autentisering innebär att en identitet som en användare uppgivit kontrolleras och verifieras

Autentisering av användare görs lämpligen med hjälp av e-legitimation. Även om detta är en etablerad och vedertagen metod så är den för närvarande under utredning och utveckling. Detta innebär bl.a att ramavtal för upphandling för närvarande saknas, vilket i sin tur försvårar en kostnadsberäkning.

En stor del av kostnaderna kan potentiellt komma att bestå av den transaktionskostnad som en leverantör tar ut för verifiering av e-legitimationer vid inloggning. Denna kostnad är svårberäknad, dels pga avsaknaden av ramavtal, dels pga att relevanta jämförelsetal är svåra att hitta. I exemplet nedan antas att den sätts till 15 öre/transaktion Övriga antaganden som gjorts är att:

- Grundkostnaden för tjänsten blir jämförbar med tidigare ramavtal 2 MKR
- Ett företag loggar in i systemet en gång per vecka
- Transaktionskostnad per år: $52\,000\,000 \text{ inloggnings} * 0,15 \text{ SEK} = 7\,800\,000$

Det finns anledning att anta att förhandlingsläget vid en upphandling av e-legitimationer leder till att kostnaderna för hanteringen av e-legitimationer kan hållas på en rimlig nivå, men några garantier finns givetvis inte.

Användandet av e-legitimation innebär att SO:s tjänster tekniskt kan integrera sin inloggning med myndigheternas, vilket i många fall också kommer att vara önskvärt. Detta leder till att en stor del av myndigheternas kostnader för verifieringen av e-legitimationer potentiellt kommer att vältras över på SO, något som kan komma att innebära totalt lägre kostnader för samhället, men som man behöver vara medveten om då kostnaden för SO kan förefalla hög.

Säkerhetslösning – Auktorisering (Behörigheter)

Auktorisering innebär att en användare bereds tillgång till den information som vederbörande är behörig att hantera

Utredning och implementation av säkerhetslösning för systemet kan förväntas bli relativt tidskrävande, då det finns anledning att anta att auktoriseringsdelen är komplex och innehåller ett antal ännu okända problem vilka exempelvis kan följa av att:

- En person kan ha behörighet att hantera och därmed välja bland ett antal företag
- Ett företag kan hanteras av ett antal olika personer, vilka sinsemellan har rätt att hantera olika funktioner
- Vidarekopplingen till myndigheternas e-tjänster behöver hanteras
- med flera frågeställningar som lär framkomma under det fortsatta arbetet

Utveckling och utredning av en säkerhetslösning har uppskattats till 4 personers arbete under 6 månader (Typ C), vilket exempelvis innefattar.

- Utredning av olika alternativ
- Design och utveckling av behörighetslösning
- Utveckling av underhållsrutiner och gränssnitt för behörighetshantering

Spridnings och hämtningsystemet – SHS

Spridnings och hämtningsystemet (SHS) är ett koncept för säkert och pålitligt utbyte av information mellan offentliga organisationer.

I vilken omfattning SHS kommer att användas av SO framöver är osäkert vid tidpunkten för denna utredning. Andra tekniker för kommunikation och meddelandehantering finns och fortsätter att utvecklas.

Oavsett vilken teknik för meddelandehantering som kommer att användas i framtiden så kommer samarbetsorganisationen kunna behöva använda SHS under ett antal år framöver.

Kostnadsberäkningarna för SHS blir osäkra, beroende på att antalet transaktioner som verkligen kommer att hanteras via systemet är relativt okänt. I exemplet nedan antas att en relativt stor andel meddelanden genomförs via SHS.

Transaktionskostnaden per meddelande behöver förhandlas fram med leverantören. I exemplet nedan antas att den sätts till 10 öre/transaktion

Kostnaden beräknas (avrundat) till 4 000 000 SEK / år

- Grundinvestering: 100 000 SEK
- Grundkostnad per år: 100 000 SEK
- Transaktionskostnad per år: 40 000 000 meddelanden * 0,10 SEK = 4 000 000 SEK

Utredningar inför genomförande

Några utredningsbehov som framkommit under förstudien:

- Behörigheter
 - E-legitimationer, teknisk lösning och kostnader
 - Prismodell för e-legitimation – lösningen kan bli mycket kostnadsdrivande
- Gränssnitt mot myndigheter
 - Vilka gränssnitt ska stödjas?
 - Prismodell för SHS
 - Hänsyn behöver här tas till att kalendertiden kan bli mycket omfattande
- Informationssäkerhet
 - Bl.a säkerhetsklassificering av informationen
- Datakvalitetshantering
 - Behovet av datakvalitetsansvarig då informationsförsörjningen kommer att vara en central verksamhet för SO.
- Informationsförsörjningen av PSI-intressenternas behov
 - Hur ska den tekniskt hanteras?

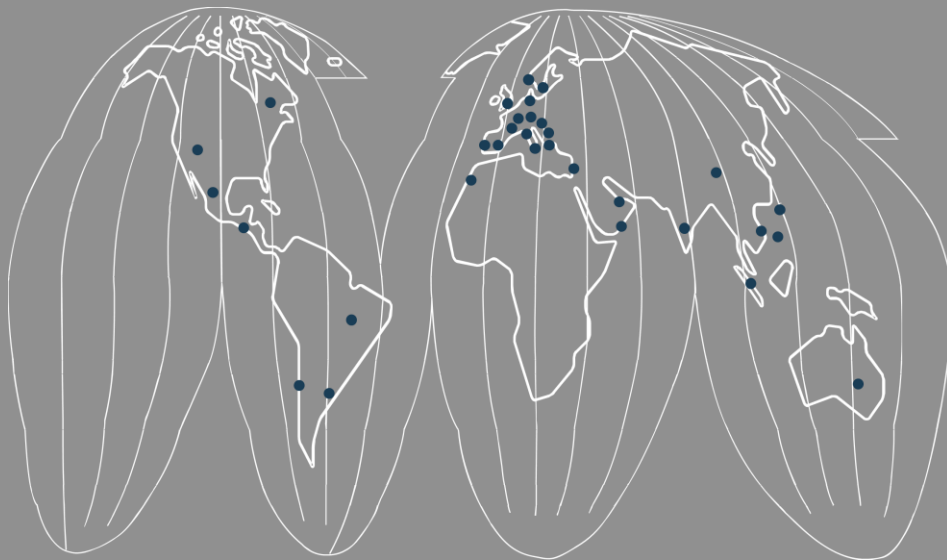


About Capgemini

With more than 120,000 people in 40 countries, Capgemini is one of the world's foremost providers of consulting, technology and outsourcing services. The Group reported 2011 global revenues of EUR 9.7 billion.

Together with its clients, Capgemini creates and delivers business and technology solutions that fit their needs and drive the results they want.

A deeply multicultural organization, Capgemini has developed its own way of working, the Collaborative Business Experience™, and draws on Rightshore®, its worldwide delivery model.



www.capgemini.com



The information contained in this presentation is proprietary.
Rightshore® is a trademark belonging to Capgemini. © 2013 Capgemini. All rights reserved.