

**Svar på regeringsuppdraget att utreda
förutsättningarna för en AI-verkstad för den
offentliga förvaltningen (Fi 2025/01523)**

Innehåll

Förord	7
1 Inledning	8
Bakgrund	8
Genomförande	9
Samverkan med andra aktörer i uppdraget	10
Begrepp i rapporten	10
Rapportens disposition	11
2 Vilka behov kopplat till AI finns i offentlig förvaltning?	12
Utmaningar och behov hos statliga myndigheter	12
Sammanfattande iakttagelser	13
Data och information är grunden för AI	14
Osäkerhet kring och risker med molntjänster från tredje land	15
Fortsatt rättslig utveckling är nödvändig	15
Mer samverkan i AI-relaterade frågor efterfrågas	16
E-samverkansprogrammet om statliga myndigheters behov inom AI	18
Möjligheterna med en AI-verkstad utifrån regioners och kommuners perspektiv	18
Sammanfattande iakttagelser	18
Skilda förutsättningar och behov i kommunerna	19
Data kommer före AI	19
Dela komponenter, modeller och tjänster – och utveckla dem vidare	20
En gemensam central miljö som samtidigt inte hämmar lokal innovation	20
Handfast rådgivning och samlad information	21
Centrala bedömningar att ta del av	21
SKR om regioners utmaningar inom AI-området	21
AI Sweden om kommunernas AI-användning	22
Sammanfattning	23
3 Vilka insikter har försöksverksamheten inom ramen för uppdraget gett?	25
Närmare om tekniken och AI-tjänsten	25
Deltagande i försöksverksamheten	26
Utveckling av försöksverksamheten	26
Sammanfattning	27
4 Hur kan en AI-verkstad för den offentliga förvaltningen vara utformad?	28
Rådighet – ett centralt begrepp	29
Vad ingår i en AI-verkstad?	30
Labbmiljö för experiment och innovation	31
Utvecklingsmiljö	31
Produktionsmiljö	31
Kvalitetsgranskade AI-tjänster	32

Stöd och rådgivning	33
Hur kan AI-verkstadens tekniska arkitektur se ut?	33
Övergripande arkitektur	33
It-arkitektur	34
Gemensamma byggblock	36
AI-tjänstekatalog	37
AI-plattformstjänster	37
Plattform	39
Infrastrukturlagret	39
Sammanfattning	39
5 Vilket stöd kan AI-verkstaden erbjuda?	41
Stöd och rådgivning för att främja användningen av AI	41
Stöd för att nyttja de tekniska miljöerna och AI-tjänsterna i AI-verkstaden	42
Anslutningsstöd	42
Utvecklingsstöd	42
AI-insatsstyrkan	42
Regulatorisk sandlåda	43
Vägledningar	43
Kartläggning av tillgängliga vägledningar om AI	43
Portal	45
En samlad väg in	45
Sammanfattning	46
6 Hur kan en AI-verkstad förbättra förutsättningarna för upphandling och inköp av AI?	47
Behov av stöd vid upphandling och inköp av AI	47
En AI-verkstad kan erbjuda stöd vid upphandling och inköp av AI	48
Förbättrade förutsättningar för att anskaffa AI	49
Samordnade ramavtal	49
Innovationsupphandling genom beställarnätverk	50
Dynamiska inköpssystem	50
Huvudmannaskap för framtida ramavtal och dynamiska inköpssystem	51
Sammanfattning	52
7 Hur kan AI-verkstaden styras och organiseras?	54
Myndighetsgemensam samordning och separerat huvudmannaskap	54
Den myndighetsgemensamma styrningen och samordningen	54
Separerat huvudmannaskap	55
Särskilt om ansvarsfördelningen mellan Försäkringskassan och Skatteverket utifrån AI-förordningen	56
Arbetsgivaransvaret inom AI-verkstaden	56
Utveckling över tid	57

Sammanfattning.....	57
8 Vilka andra aktörer behöver AI-verkstaden samverka med?	58
Principer för samverkan.....	58
Samverkan med andra myndigheter med uppdrag som rör AI-verkstaden	58
Samverkan med andra initiativ och aktörer	59
Samverkan med näringslivet	60
Sammanfattning.....	60
9 Hur kan AI-verkstaden etableras?.....	62
Preliminär plan för etablering och förvaltning av AI-verkstaden	62
Tidsplan för 2026–2030	63
Kompetenser, resurser och bemanning	64
Kostnader för etablering och förvaltning	65
Sammanfattning.....	66
10 Hur kan AI-verkstaden finansieras?	67
Finansieringsformer – en introduktion	67
AI-verkstadens finansieringsform	67
Anslagsfinansiering.....	68
Avgiftsfinansiering.....	69
Hur bör investeringar finansieras?.....	70
Verksamhetsinvesteringar och samhällsinvesteringar	70
AI-verkstadens investeringar	71
Sammanfattning.....	72
11 Hur ser de rättsliga förutsättningarna för en AI-verkstad ut?.....	73
Sammanfattning av de rättsliga analyserna	74
Rättsligt stöd för AI-verkstadens verksamhet	76
Tre huvudsakliga alternativ för organisationsform	77
Sammanfattning och slutsatser	77
Vissa juridiska svårigheter med delat huvudmannaskap.....	77
Mindre juridiskt komplicerat med statligt bolag	78
Statsstödsregelverket	79
Sammanfattning och slutsatser	79
Är stöd till och från AI-verkstaden statsstöd?	80
Finns det några undantag från statsstödsregelverket som kan bli aktuella för AI-verkstaden?	83
Hur statsstödsregelverket kan antas påverka olika delar av AI-verkstaden.....	84
Vilka tjänster är mer eller mindre säkra ur ett statsstödhänseende?	85
Konkurrenslagen.....	86
Sammanfattning och slutsatser	86
Förutsättningar för att konkurrenslagen ska gälla	86
Omfattas AI-verkstaden av KOS-reglerna?	87

Offentlig upphandling.....	91
Sammanfattning och slutsatser	91
Avgiftsbelagda tjänster behöver som utgångspunkt upphandlas av kommuner och regioner	92
Undantag från LOU	92
Sekretess	94
Sammanfattning och slutsatser	94
Datadelning	95
Sekretesskyddade uppgifter	95
Sekretessbrytande bestämmelser för utkontraktering av it-drift	95
Andra sekretessbrytande bestämmelser?	96
Dataskydd	97
Sammanfattning och slutsatser	97
Personuppgifter och anonymisering	97
Säkerhetsåtgärder	98
Rättslig grund	98
De registrerades rättigheter	99
AI-förordningen	99
Sammanfattning och slutsatser	99
AI-förordningens struktur	100
Regulatorisk sandlåda enligt AI-förordningen.....	102
Testning under verkliga förhållanden.....	103
12 Vilka konsekvenser får AI-verkstan för befintlig verksamhet på Försäkringskassan och Skatteverket?	104
Försäkringskassan.....	104
Särskilt om konsekvenser för uppdraget i enlighet med it-driftsförordningen.....	105
Skatteverket	105
13 Nyttor med en AI-verkstad och vad som krävs för att de ska uppstå	108
Nytan med en AI-verkstad	108
Vad krävs för att nyttorna faktiskt ska uppstå?	108
Behovet av komplementära investeringar	109
Datamognad och datahantering	110
Tillgång på kompetens	110
Sammanfattning	111
14 Sammanfattning och förslag	112
Uppdraget att utreda förutsättningarna för en AI-verkstad för offentlig förvaltning	112
Behov och utmaningar	112
Försöksverksamhet	112
AI-verkstadens funktioner inklusive stödfunktioner och tekniska arkitektur	112
AI-verkstadens organisation och samverkan med andra aktörer	114

AI-verkstadens etablering och finansiering.....	114
Rättsliga förutsättningar för AI-verkstaden	115
Kända behov av rättslig utveckling – författningsförslag att utarbeta	116
Öppna rättsliga frågor för löpande hantering inom AI-verkstaden.....	116
Övriga frågor som kräver ytterligare utredning	116
Förutsättningar för att etablera en AI-verkstad – förslag till regeringen	116
Avslutning	118
Beslut.....	119
Referenser	120
Rapporter och webbsidor.....	120
Rättskällor	123
Förarbeten	123
Lagar och förordningar.....	124
Internationellt material.....	125
Rättspraxis	126
Övrigt.....	126

Förord

I juni 2025 fick Försäkringskassan och Skatteverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att etablera en så kallad AI-verkstad för offentlig förvaltning. Denna rapport utgör vårt gemensamma svar på uppdraget.

Tiden har dock varit knapp och det finns några viktiga frågor kvar att reda ut, där de mest angelägna av dessa redogörs för i rapporten. Vår uppfattning är att en AI-verkstad, såsom den idén presenterades i AI-kommissionens slutrapport Färdplan för Sverige, (SOU 2025:12), är nödvändig. Den offentliga förvaltningen i Sverige är omfattande, väl fungerande och måste fortlöpande utvecklas för att möta medborgarnas krav på kvalitet, effektivitet, produktivitet och relevans.

Genombrottet inom AI-området är ett av de mest genomgripande tekniksprången i vår tid. Det har inneburit en enorm tempohöjning vad gäller i princip all teknisk utveckling. AI har öppnat helt nya möjligheter för såväl företag som myndigheter att skapa värde i samhället. Sverige behöver öka sin konkurrenskraft, säkerställa tillväxt och förbättra produktiviteten inom många områden, så även inom offentlig förvaltning. Vår uppfattning är att Sveriges offentliga institutioner måste utvecklas i samma takt och riktning som näringslivet och med samma höga ambition som samhället i stort. Förslaget att ge Försäkringskassan och Skatteverket i uppdrag att bygga upp och inrätta en AI-verkstad bör ses som en satsning för att förverkliga den målsättningen.

Risker med AI-tekniken finns, därom råder inget tvivel. Offentlig förvaltning behöver förhålla sig till alla slags utmaningar som följer av att ny teknik introduceras och nya arbetssätt utvecklas. Detta är särskilt angeläget i myndighetsutövning gentemot enskild eftersom vi då nästan alltid hanterar stora mängder integritetskänsliga personuppgifter. Vi behöver erbjuda ett starkt och trovärdigt skydd för sådana informationsmängder och måste även framgent bibehålla full rådighet över stora delar av de data vi hanterar. AI-verkstaden kommer att kunna erbjuda en säker miljö för offentlig förvaltning och tillräcklig beräkningskapacitet för att både små och större myndigheter, regioner och kommuner ska kunna ha råd att på bred front använda den nya tekniken.

Katrin Westling Palm

Nils Öberg

Skatteverket

Försäkringskassan

1 Inledning

Det här är slutrapporten för regeringsuppdraget "Uppdrag till Försäkringskassan och Skatteverket att utreda förutsättningarna för en AI-verkstad för den offentliga förvaltningen". Denna rapport är framtagen gemensamt av Försäkringskassan och Skatteverket och utgör ett förslag på hur en AI-verkstad för offentlig förvaltning skulle kunna utformas, drivas och etableras.

Vad är AI-verkstaden för något?

AI-verkstaden är en nationell satsning som samlar kompetens, teknik och stöd från offentlig förvaltning och näringsliv för att underlätta införandet av AI i offentlig förvaltning. AI-verkstaden erbjuder gemensamma och säkra miljöer där offentliga aktörer kan utveckla, testa och driftsätta AI-tjänster med höga krav på integritet och digital suveränitet. Dessa miljöer etableras i en kombination av olika infrastrukturer och it-tjänster. Det innebär att såväl det offentligt ägda gemenskapsmolnet som privata aktörers infrastrukturer används i den samlade arkitekturen. En sådan lösning möjliggör en ändamålsenlig, kostnadseffektiv och säker implementering av AI-tjänster utifrån de olika behov som följer av förändringar i vår omvärld, där krav på digital suveränitet är ett exempel. Aktörerna erbjuder även stöd för införande och utveckling av AI-tjänster, tekniskt stöd, rådgivning om bland annat regelverk samt annan praktisk vägledning.

Genom AI-verkstaden blir det enklare att komma i gång med AI, samtidigt som kvalitetsgranskade lösningar, stöd och rådgivning gör införandet tryggt och effektivt. Plattformen skapar förutsättningar för samverkan mellan offentlig förvaltning och privat sektor, stärker långsiktig styrning och kompetensutveckling samt främjar innovation och hållbar digital utveckling.

Bakgrund

I slutet av 2023 tillsatte regeringen en kommitté – AI-kommissionen – med uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att stärka den svenska förmågan att utveckla och använda AI på ett hållbart och säkert sätt. I februari 2025 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande: "AI-kommissionens Färdplan för Sverige".¹

I betänkandet föreslog AI-kommissionen att regeringen ska inrätta en gemensam kärninfrastruktur för utveckling och leverans av AI-drivna tjänster inom offentlig sektor – en "AI-verkstad". AI-kommissionen konstaterade att en sådan verkstad blir en central komponent i ett större ekosystem för AI i Sverige.

Mot bakgrund av kommitténs förslag gav regeringen i juli 2025 Försäkringskassan och Skatteverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att etablera och förvalta en AI-verkstad.² I uppdraget ingick att kartlägga och beskriva behoven av och nyttorna med en AI-verkstad för den offentliga förvaltningen. Myndigheterna skulle därefter

- föreslå vilka funktioner en AI-verkstad bör innehålla, inklusive stödfunktioner såsom anslutnings- och upphandlingsstöd

¹ SOU 2025:12.

² Finansdepartementet (2025d) *Uppdrag till Försäkringskassan och Skatteverket att utreda förutsättningarna för en AI-verkstad för den offentliga förvaltningen* (Fi2025/01523).

- föreslå en teknisk arkitektur för verkstaden utifrån en analys av informations- och cybersäkerhet samt säkerhetsskydd
- överväga om en AI-verkstad kan förbättra förutsättningarna för inköp av AI
- föreslå hur upphandlingsstöd skulle kunna tillhandahållas inom ramen för en AI-verkstad
- analysera de rättsliga förutsättningarna för att etablera och förvalta en AI-verkstad, kartlägga förekomsten av rättsliga hinder och, när det är möjligt, föreslå hur hindren ska hanteras
- föreslå en ansvarsfördelning och organisatorisk struktur för styrning av AI-verkstaden
- föreslå hur samverkan och dialog ska struktureras mellan Försäkringskassan och Skatteverket samt med andra berörda aktörer
- beakta former för samverkan med näringslivet
- föreslå en plan för etablering och förvaltning av AI-verkstaden
- beräkna kostnaderna för en etablering och förvaltning av AI-verkstaden samt ge förslag på finansiering.

I uppdraget ingick att lämna nödvändiga författningsförslag. Myndigheterna fick bedriva försöksverksamhet i begränsad omfattning om det bedömdes nödvändigt för uppdraget.

En AI-verkstad ska tillhandahålla en gemensam, säker och robust infrastruktur med tillhörande stödfunktioner för den offentliga förvaltningen. Detta ska möjliggöra en snabbare, mer kostnadseffektiv och ändamålsenlig utveckling och användning av AI inom den offentliga förvaltningen. Den långsiktiga målsättningen är att en AI-verkstad ska bidra till att stärka Sveriges konkurrenskraft, civila beredskap och digitala suveränitet.

Genomförande

Uppdraget har genomförts i samverkan mellan Försäkringskassan och Skatteverket. Under uppdraget har en styrgrupp med representanter från båda myndigheterna haft möten på månadsbasis. Det löpande arbetet har letts av en uppdragsledare från respektive myndighet. Utredningsarbetet har varit organiserat i en rad arbetsströmmar med representanter från båda myndigheterna i respektive arbetsström.

Inom ramen för uppdraget har vi genomfört en litteraturstudie av befintliga underlag. Det har innefattat en genomgång av relevanta rapporter, undersökningar och andra kunskapsunderlag. Som ett komplement till litteraturstudien har vi genomfört en intervjustudie med representanter från den offentliga förvaltningen. Genom dessa studier har vi fångat in utmaningar och behov kopplat till AI hos offentliga aktörer.

Vi har intervjuat företrädare från fem statliga myndigheter, fyra regioner och fem kommuner. Företrädarna var i huvudsak it-direktörer, linjechefer med ansvar för digitalisering och strategier med ansvar för data, it eller AI. Urvalet av intervjupersoner gjordes utifrån aktörernas AI-mognad, geografiska placering och storlek för att fånga utmaningar och behov hos aktörer med olika förutsättningar.

Inom ramen för uppdraget har vi också genomfört en försöksverksamhet i begränsad omfattning.

Utifrån en analys av identifierade behov, insikter från försöksverksamheten och de rättsliga analyserna har arbetsströmmarna tagit fram de förslag som presenteras i rapporten. Arbetet har skett i dialog med ett antal aktörer med olika förutsättningar, där näringslivets perspektiv även har beaktats.

Samverkan med andra aktörer i uppdraget

Under uppdraget har vi fört dialoger med Myndigheten för digital förvaltning (Digg), Kungliga biblioteket, Riksarkivet, och AI-noden Mimer vid Linköpings universitet. Representanter från dessa aktörer har på olika sätt involverats i arbetet med uppdraget. Vidare har vi inhämtat synpunkter från Upphandlingsmyndigheten, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Därutöver har vi haft kontakt med E-hälsomyndigheten och Post- och telestyrelsen (PTS), Trafikverket och Pensionsmyndigheten. Flera av dessa aktörer har haft möjlighet att lämna synpunkter på delar av rapportutkastet.

Som en del i förankringen med andra aktörer genomförde vi ett informations- och dialogmöte den 30 september 2025, då flera av ovanstående aktörer, liksom representanter från bland annat regioner, myndighetsaktörer och kommuner, deltog. Vi deltog också på eFörvaltningsdagarna 19–20 november 2025.

Vi har vid ett flertal tillfällen haft dialog med enskilda regioner och kommuner. Vi har också haft kontakt med andra aktörer genom möten inom ramen för Digg samt E-hälsomyndighetens och E-samverkansprogrammets³ (E-sam) samverkansstrukturer.

Utöver samverkan med offentliga aktörer har vi fört dialoger med till exempel AI Sweden, branschorganisationerna TechSverige och Teknikföretagen, näringslivssamarbetet Combient och ett flertal potentiella leverantörer. Vi har även fört dialoger med till exempel forskningsnätverk och forskningsinstitut som RISE, WASP-HS samt akademiker- och forskningsfinansieringsorganisationer. I ett tänkt fortsatt uppdrag kommer vi att genomföra fler dialoger.

Begrepp i rapporten

I rapporten används en rad olika begrepp som syftar på AI-drivna IT-system. AI-tjänster avser själva tekniken, en modul eller komponent som kan användas direkt eller implementeras i en större systemlösning. I uppdraget använder regeringen främst begreppet AI-lösningar och AI-drivna lösningar när AI-verkstaden beskrivs. Begreppet AI-lösning brukar användas för att benämna en helhet som kan innefatta en eller flera AI-tjänster för att lösa ett specifikt problem inom en verksamhet.

Utgångspunkten för uppdraget har varit att AI-verkstaden ska tillhandahålla eller vidareförmedla AI-tjänster, det vill säga komponenter eller moduler som kan användas fristående eller utgöra beståndsdelar i mer komplexa AI-lösningar. I den mån vi använder andra begrepp, såsom AI-tillämpningar, AI-system, AI-verktyg, härrör det från källorna som hänvisas till eller sammanhanget. Vi har bedömt att begreppen inte är utbytbara och har därför inte konsekvent använt ett särskilt begrepp genomgående i rapporten.

I denna rapport används begreppet "AI-verkstadens tjänster" som ett samlingsbegrepp för AI-tjänster, tekniska miljöer inom AI-verkstaden och det stöd som AI-verkstaden tillhandahåller.

³ E-samverkansprogrammet (E-sam) är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter för att underlätta och påskynda digitaliseringen inom det offentliga. Antalet med medlemmar är 40.

Vi använder också i vissa avseenden ”tekniska miljöer” som då avser de miljöer som bör göras tillgängliga för olika ändamål: labbmiljö, utvecklingsmiljö och produktionsmiljö.

I vissa andra fall använder vi begreppet ”teknisk plattform” som ett samlingsbegrepp för dessa tre miljöer samt de plattformsnära funktioner som behövs för att administrera dem och stödjer själva AI-tjänsterna och aktörerna som använder dem. Exempel på sådana plattformsnära funktioner är utvecklingsverktyg, tjänster för administration och förvaltning, samt funktioner och komponenter för cybersäkerhet och informationsisolering. I rapporten skiljs den tekniska plattformen från AI-tjänsterna.

Enligt uppdraget ska Försäkringskassan och Skatteverket utreda förutsättningarna för en AI-verkstad för den offentliga förvaltningen, vilket innefattar statliga myndigheter, regioner och kommuner. I rapporten benämner vi de statliga myndigheter, regioner och kommuner som utgör AI-verkstadens målgrupp för aktörer eller användare. I AI-verkstaden vill vi undvika en alltför utpräglad kund- och leverantörsrelation. Likt It-driftsutredningen⁴ menar vi att finns det fördelar för aktörerna inom den offentliga förvaltningen att etablera en samverkan med Försäkringskassan och Skatteverket. AI-verkstaden ska präglas av samverkan och samutveckling, och inte distansera sig från målgruppen med ett beställar- och utförarperspektiv. Detta är särskilt viktigt i och med att kommunala och regionala verksamheter – och därmed förutsättningar, behov och utmaningar – skiljer sig från statliga myndigheters verksamhet.

Rapportens disposition

Rapporten innehåller följande kapitel:

- Kapitel 2 beskriver behov kopplat till AI hos statliga myndigheter, regioner och kommuner.
- Kapitel 3 redogör för försöksverksamheten inom ramen för uppdraget.
- Kapitel 4 presenterar AI-verkstadens utformning och den tekniska arkitekturen.
- Kapitel 5 beskriver vilka olika slags stöd som AI-verkstaden kan erbjuda.
- Kapitel 6 redogör för hur AI-verkstaden kan förbättra förutsättningarna för offentliga aktörer att anskaffa AI genom ramavtal och dynamiska inköpssystem.
- Kapitel 7 presenterar hur AI-verkstaden kan styras och organiseras.
- Kapitel 8 redogör för vilka aktörer AI-verkstaden behöver samverka med.
- Kapitel 9 innehåller en plan för hur AI-verkstaden kan etableras.
- Kapitel 10 resonerar om olika sätt att finansiera en AI-verkstad.
- Kapitel 11 rymmer rättsliga analyser om rättsligt stöd för verksamheten, möjliga organisationsformer, statsstödsregelverket, konkurrenslagen, offentlig upphandling, sekretess, datadelning och AI-förordningen. De rättsliga analyserna bör betraktas som självständiga i förhållande till övriga delar i rapporten, undantaget kapitel 14.
- Kapitel 12 presenterar möjliga konsekvenser av AI-verkstaden för befintlig verksamhet på Försäkringskassan och Skatteverket.
- Kapitel 13 diskuterar nyttorna med en AI-verkstad och vad som krävs för att de ska realiseras.
- Kapitel 14 innehåller en sammanfattning och Försäkringskassans och Skatteverkets förslag till regeringen.

⁴ SOU 2021:97 *Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift*. Slutbetänkande av It-driftsutredningen.

2 Vilka behov kopplat till AI finns i offentlig förvaltning?

Inom ramen för detta uppdrag har vi försökt skapa oss en bild av vilka behov kopplat till AI som finns i offentlig förvaltning. Dels har vi tagit del av ett urval av skriftligt material, dels har vi genomfört ett begränsat antal intervjuer. Uppdragets snäva tidsramar har inneburit att det inte har varit möjligt att göra en mer omfattande behovsanalys, och behovsbilden rör troligen på sig givet den snabba utvecklingen med nya och förbättrade tillämpningar av AI. Samtidigt tycks behoven handla om mer grundläggande och sedan länge kända problem, såsom bristande data- och informationshantering, regelverk som inte har utvecklats i samma takt som tekniken och ibland ett oklart rättsläge. Behoven är även av mer allmängiltig karaktär, sådana behov som man kan förvänta sig uppstå när hela förvaltningen samtidigt står inför något nytt. Det handlar särskilt om behov av att samverka med andra och att höja sin kompetens på olika sätt.

Vi har valt att redovisa behov hos statliga myndigheter för sig och behov hos regioner och kommuner för sig, eftersom våra källor skiljer sig åt. När det gäller statliga myndigheter har vi framför allt utgått från svaren på uppdraget att redovisa hur användningen av AI ser ut – ett uppdrag som 25 myndigheter fick våren 2025.⁵ Dessa rapporter gav oss en relativt bred bild av myndigheters behov och samtidigt en direkt inblick i specifika myndigheters situation, till skillnad från rapporter med redan sammanfattade och sammanställda behov. Det ska sägas att flera av frågorna i uppdraget handlade om samverkan, vilket förklarar varför det är framträdande i vår redovisning.

När det gäller regioner och kommuner har vi i huvudsak utgått från våra intervjuer. Här gör vi inga anspråk på att uttala oss generellt om regioners och kommuners behov. Däremot är det rimligt att anta att den behovsbild som tecknas utifrån våra intervjuer även är giltig för andra kommuner och regioner. Liknande behov lyfts åtminstone i dels en nulägeskartläggning om regioners utmaningar inom AI-området från Sveriges kommuner och regioner (SKR), dels en intervjustudie om kommunernas AI-användning från AI Sweden.⁶ Dessa två rapporter presenteras kort sist i kapitlet.

Utmaningar och behov hos statliga myndigheter

Den sammantagna bilden utifrån de 25 myndigheternas rapporter, är att även om myndigheterna aktivt utforskar AI, är många i ett tidigt skede av implementeringen.⁷ En liknande slutsats drar Statskontoret i sin rapport "Myndigheterna och AI". Statsförvaltningen som helhet befinner sig i ett slags vänteläge i förhållande till den tekniska utvecklingen inom AI. Myndigheterna tycks över lag skynda långsamt. Det kan tolkas som att de är medvetna om de risker som finns med AI. Men det kan också handla om att myndigheterna är osäkra på vilka förutsättningar som kommer att finnas för att använda AI framöver,

⁵ Finansdepartementet (2025b) *Myndigheter ska redovisa hur de utvecklar sin användning av AI*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/myndigheter-ska-redovisa-hur-de-utvecklar-sin-anvandning-av-ai/> (Hämtad 2025-12-08).

⁶ Sveriges kommuner och regioner (2025b) *Färdplan för AI i regionerna – nulägeskartläggning och AI Sweden (2025) Lärdomar från kraftsamlingen: Vad krävs för att lyckas med AI?*

⁷ Finansdepartementet (2025a) *Myndigheters AI-användning ökar*. <https://www.regeringen.se/artiklar/2025/10/myndigheters-ai-anvandning-okar/> (Hämtad 2025-12-08).

menar Statskontoret. Osäkerheten rör bland annat rättsläget, tillgång till rätt kompetens och behov av samordning i AI-frågor.⁸

Produktivitetskommissionen slår också fast att det råder en stor osäkerhet kring hur AI-teknik kan och framför allt får användas i arbetet. Det sistnämnda är troligen något som särskilt hindrar användningen av AI på arbetsplatser. En del av osäkerheten handlar om hur tekniken får användas enligt rådande regelverk. Olika tolkningar av olika aktörer, överlappande reglering och samlad regelbörda kan försvåra innovation och företagsdynamik och utgöra hinder för att överhuvudtaget använda ny teknik.⁹

Flera undersökningar visar att bristande kompetens hos anställda utgör ett betydande hinder för användningen av AI inom offentlig sektor.¹⁰ Statistiska centralbyråns rapport från 2023 pekar på att otillräcklig utbildning, erfarenhet och kunskap om tillgänglig teknik är ett av de främsta hindren för användningen av AI inom offentlig sektor.¹¹ Även Akavias kartläggning av Sveriges 30 största myndigheter visar att endast sju myndigheter erbjuder utbildning i att förstå hur AI kan användas till sina medarbetare.¹²

Utöver AI-specialister krävs även medarbetare med bred datateknisk kompetens. ESO-rapporten framhåller behovet av personal som kan införa, förvalta och förklara AI-system samt hantera tillhörande data och risker, såsom integritetsintrång och partiskhet. Särskilt viktig är rollen som så kallad brobyggare, som förenar verksamhetskunskap med teknisk förståelse för att möjliggöra en ändamålsenlig tillämpning av AI.¹³

De kommande avsnitten bygger i huvudsak på de tidigare nämnda rapporterna från de 25 myndigheterna, där de beskriver hur de använder AI, hur de samverkar och vilka risker de ser.

Sammanfattande iakttagelser

- En förutsättning för AI är god tillgång på data som är kvalitetssäkrad, strukturerad och standardiserad. En stor del av arbetet med att ta fram nya digitala lösningar består av att strukturera, tvätta och förstå begränsningarna i de data som finns tillgängliga. Det är ett grundarbete som inte går att hoppa över.
- Upplevda risker med att använda AI ger upphov till en osäkerhet och försiktighet. Myndigheter uttrycker behov av säkra AI-tjänster och molnlösningar, anpassade till svenska förhållanden och utan beroende till tredje land och globala företag.
- Rättslig utveckling behövs inom en rad regelområden för att kunna dra verklig nytta av data och information, och därmed AI-tjänster, i offentlig verksamhet.
- Alla myndigheter har inte möjlighet eller intresse av att utveckla egna AI-lösningar, och det är inte heller ekonomiskt försvarbart. Med andra ord finns stora vinster i att samordna utveckling och till exempel ta fram gemensamma lösningar och utbildningsinitiativ inom staten. Det finns även behov av samverkan i rättsliga

⁸ Statskontoret (2024a) *Myndigheterna och AI. En studie om möjligheter och risker med att använda AI i statsförvaltningen*, s. 7.

⁹ SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välbefinnande*. Slutbetänkande av Produktivitetskommissionen, s. 170f. Med hänvisning till Wernberg, J. (2025) *Från IT till AI – digitalisering, artificiell intelligens och strukturomvandling i svensk ekonomi*.

¹⁰ Lodefalk, Engberg och Tang (2025) *Algoritmer för allmän nytta – en ESO-rapport om AI, produktivitet och arbetskraftsbehovet i offentlig sektor*, s. 145.

¹¹ Statistiska centralbyrån (2023) *AI-användning i företag och offentlig sektor*, s. 12.

¹² Akavia (2025) *AI i statens tjänst*, s. 7.

¹³ Lodefalk, Engberg och Tang (2025), s. 146.

bedömningar och utredningar av AI-verktyg. Samverkan i sig kan också behöva samordnas.

- Myndigheter uttrycker behov av färdiga och säkra AI-tjänster, utvecklingsstöd, miljöer för utforskande arbete och generellt stöd till exempel vid upphandling eller om AI-förordningen.¹⁴

Data och information är grunden för AI

Flera myndigheter lyfter frågan om data och information. En förutsättning för AI är just god tillgång på data¹⁵ som är kvalitetssäkrad, strukturerad och standardiserad (interoperabel).¹⁶ Vidare är delning av data inom och mellan myndigheter avgörande för att AI ska kunna användas strategiskt¹⁷, samtidigt som många myndigheter har utmaningar som rör just datahantering och datadelning.¹⁸ Utan grundläggande byggstenar i form av delade data och gemensamma standarder och lösningar, riskerar AI-initiativ att förbli isolerade pilotprojekt snarare än skalbara¹⁹ och tillförlitliga lösningar.²⁰

Finansinspektionen skriver att det behöver göras ett arbete med datakvalitet och datastyrning med större fokus på att tillgängliggöra data och information för AI-modeller.²¹ På en övergripande nivå finns det även behov av att utveckla den svenska dataförsörjningen och samhällets digitala infrastrukturer, framhåller Skogsstyrelsen. Det finns behov av en sammanhållen styrning, relevant finansiering och moderna juridiska ramverk för den digitala utvecklingen.²²

Som vid alla tekniksprång finns det en risk att "lösningen blir behovet", menar Kammarkollegiet. Det är därför viktigt att offentlig sektor fokuserar på att skapa förutsättningar – tillgängliggöra information och data – och att analysera var den verkliga nyttan finns. Om offentlig sektor tillgängliggör information och data ger det dessutom bättre förutsättningar för andra att ägna sig åt innovation. Därmed kan offentliga aktörer fokusera på sina kärnuppdrag.²³

Myndigheterna får stöd av Produktivitetskommissionen. Kommissionen skriver i sitt betänkande att en stor del av arbetet med att ta fram nya digitala lösningar består av att strukturera, tvätta och förstå begränsningarna i de data som finns tillgängliga. Exempelvis är många register ännu inte fullt ut digitaliserade och data är ofta inte tillräckligt väl strukturerad för att kunna användas till nya tillämpningar. Det krävs således att grundarbetet med att skapa tillförlitliga data görs ordentligt. Det går helt enkelt inte att hoppa över det grundläggande, och ofta tidskrävande, arbetet med att digitalisera informationsflödena i offentliga verksamheter, menar kommissionen.²⁴ Även Digg har

¹⁴ E-samverkansprogrammet (2024b) *Stärkt förmåga till AI i samverkan*.

¹⁵ Pensionsmyndigheten (2025) *Redovisning av Pensionsmyndighetens arbete med artificiell intelligens*.

¹⁶ Kammarkollegiet (2025) *Redovisning av myndighetens arbete med artificiell intelligens*.

¹⁷ Arbetsgivarverket (2025) *Redovisning av myndighetens arbete med artificiell intelligens – uppdrag i regleringsbrev för 2025*.

¹⁸ Digg (2025d) *Redovisning av myndighetens arbete med artificiell intelligens*.

¹⁹ Skalbarhet innebär att systemet kan växa och anpassas efter behov.

²⁰ Digg (2025d).

²¹ Finansinspektionen (2025).

²² Skogsstyrelsen (2025) *Redovisning av regeringsuppdrag ang. AI*.

²³ Kammarkollegiet (2025).

²⁴ SOU 2025:96, s. 181.

flertalet gånger belyst vikten av data och datadelning för AI.²⁵ Myndigheten menar att utan strukturerad informationshantering vilar både förmågan att vara datadriven och användningen av AI på lös grund.

Osäkerhet kring och risker med molntjänster från tredje land

Svensk offentlig verksamhet behöver få bättre stöd med AI-tjänster som är anpassade till de lagar och regler som svenska myndigheter lyder under, menar Inspektionen för socialförsäkringen. Myndigheten beskriver att de i nuläget är försiktiga. De använder enbart AI-tjänster på ett sådant sätt att de inte riskerar att behandla uppgifter i strid med bland annat offentlighet- och sekretesslagen, tryckfrihetsförordningen, arkivlagen, dataskyddsförordningen och upphovsrättslig lagstiftning.²⁶

När det gäller AI-tjänster som köps in kommer även "molnfrågan" in i bilden och den osäkerhet som gäller när molnbaserade tjänster används.²⁷ Det finns geopolitiska risker med att vara beroende av tredje land. För att minska dessa risker behöver EU-baserad drift och lagring av AI-lösningar säkerställas²⁸, och det är något som kan vara lämpligt att samordna inom staten.²⁹ Även AI-kommissionen har föreslagit att det bör förtydligas under vilka omständigheter offentliga aktörer kan och bör använda sig av molntjänster i sin verksamhet.³⁰

Fortsatt rättslig utveckling är nödvändig

Flera myndigheter uttrycker behov av rättslig utveckling inom en rad regelområden. Bland annat behöver rättsliga ramverk som rör personuppgifter, allmänna handlingar, registerlagstiftningar och sekretess utvecklas i takt med tekniken.³¹ Möjligheten att utnyttja myndigheternas samlade datamängder är en förutsättning för gemensamma lösningar. Här behöver regelverk ändras så att det blir möjligt att dela data och information mellan aktörer.³²

På sikt bör ramarna för hur myndigheter hanterar sina samlade informationsmängder i digitala miljöer tydliggöras i relevanta författningar. Det gäller till exempel förutsättningarna för exponering mot tredje lands jurisdiktion och möjligheten att samarbeta i digitala forum.³³ Vidare behöver det bli tydligare vad som är juridiskt tillåtet inom automatiserade beslutsstöd i offentliga beslutsprocesser – och det inom hela den offentliga sektorn, framhåller Trafikverket. Även etiska överväganden kring säkerhetskritiska system kommer att vara en utmaning.³⁴

²⁵ Se till exempel Digg (2024) *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2024 – om data och AI*.

²⁶ Inspektionen för socialförsäkringen (2025) *Redovisning av myndighetens arbete med artificiell intelligens*.

²⁷ Jordbruksverket (2025) *Rapport av Jordbruksverkets arbete med artificiell intelligens*.

²⁸ Arbetsgivarverket (2025), Kammarkollegiet (2025) och Statens veterinärmedicinska anstalt (2025) *Redovisning av myndighetens arbete med artificiell intelligens*.

²⁹ Statens veterinärmedicinska anstalt (2025).

³⁰ SOU 2025:12.

³¹ Arbetsgivarverket (2025).

³² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2025b) *Redovisning av MSB:s arbete med AI*.

³³ Post- och telestyrelsen (2025) *Redovisning av Post och telestyrelsens arbete med artificiell intelligens*.

³⁴ Trafikverket (2025) *Trafikverket AI: nuvarande användning och planer för framtiden*.

Mer samverkan i AI-relaterade frågor efterfrågas

Behovet av samverkan finns inom en rad områden, allt från utveckling och delning av lösningar till rättsliga bedömningar och utredningar av AI-verktyg. Det finns också behov av att samordna själva samverkan.

Behov av gemensam utveckling och delning av lösningar

För små myndigheter är det inte praktiskt och ekonomiskt möjligt att på egen hand utveckla och driftsätta AI-lösningar och AI-system³⁵ eller att bedriva kostnadskrävande innovationsprojekt³⁶. Det finns behov av att nyttja andra myndigheters infrastruktur, liksom av kompetens som kan driva arbetet.³⁷ Genom att återanvända lösningar och nyttja gemensamma resurser kan tröskeln sänkas för att använda AI.³⁸

Det är inte heller ekonomiskt försvarbart att varje myndighet själv utvecklar och driftsätter AI-lösningar, menar Kammarkollegiet. Det kommer också att medföra onödiga risker.³⁹

I dagsläget lägger myndigheter tid och resurser på att utveckla egna modeller för exempelvis transkribering, vilket är en förmåga som de flesta myndigheter har behov och nytta av. Tullverket har förhoppningar om att myndigheter i framtiden kan utveckla en sådan modell gemensamt, för att förbättra kvaliteten och spara tid och kostnader.⁴⁰

Ett ytterligare steg i samarbetet, enligt Tullverket, skulle vara om det blev möjligt att dela AI-modeller mellan myndigheter. En modell för till exempel en brottsbekämpande verksamhet skulle då få användas i syftet att bekämpa brott även på andra myndigheter än den myndighet som har utvecklat modellen. I dag är det svårt då risken för eventuellt informationsläckage från modeller är svår att mäta.⁴¹

Det finns med andra ord stora vinster i att samordna utveckling inom staten. Dels i syfte att ta fram system, dels i syfte att utbyta erfarenheter och få stöd till exempel vid inköp och upphandling av befintliga system.⁴² Samtidigt kan skilda verksamhetsbehov, ekonomiska förutsättningar och begränsade möjligheter att dela data försvåra samverkan, framhåller Konsumentverket.⁴³

Behov av samverkan i rättsliga bedömningar och utredningar av AI-verktyg

Teknikutvecklingen går fort och rättsläget är ibland oklart, vilket gör det svårt och tidskrävande att avgöra vilka tjänster som är lämpliga att använda.⁴⁴ Myndigheter gör parallella utredningar av samma AI-verktyg och egna bedömningar av it-säkerhet, juridik och etik.⁴⁵

³⁵ Arbetsgivarverket (2025), Boverket (2025) *Användning av artificiell intelligens* och Konsumentverket (2025) *AI-användning på Konsumentverket*.

³⁶ Allmänna reklamationsnämnden (2025) *Redovisning av ARN:s arbete med artificiell intelligens*.

³⁷ Arbetsgivarverket (2025).

³⁸ Statistiska centralbyrån (2025) *SCB:s arbete med AI*.

³⁹ Kammarkollegiet (2025).

⁴⁰ Tullverket (2025) *Redovisning av Tullverkets arbete med AI*.

⁴¹ Tullverket (2025).

⁴² Boverket (2025).

⁴³ Konsumentverket (2025).

⁴⁴ Konsumentverket (2025).

⁴⁵ Arbetsgivarverket (2025).

På kort sikt finns således behov av en ökad samverkan mellan myndigheter i dessa frågor – även om, som Post- och telestyrelsen påpekar, en sådan samverkan inte formellt hanterar osäkerheter kring hur lagrum kommer att tolkas av de instanser som prövar frågorna slutligt.⁴⁶ Det uttrycks också behov av att ansvaret för vissa juridiska och tekniska tolkningar samlas centralt för att undvika dubbelarbete.⁴⁷

Behov av gemensam kompetensutveckling parallellt med egen kulturförflyttning

En av de viktigaste förutsättningarna för att använda AI på ett effektivt och säkert sätt är att organisationen utvecklar rätt kompetens, konstaterar Trafikanalys.⁴⁸ En för låg kompetensnivå kan vara en utmaning när myndigheter ska bedöma hur och när det är lämpligt att använda AI i arbetet.⁴⁹ Det behövs en grundläggande förståelse för vad AI kan och inte kan göra.⁵⁰ Det gäller också att bygga en kultur och bedriva förändringsledning för att medvetandegöra och bygga en förståelse och acceptans för AI i organisationen.⁵¹

Kompetensutveckling är ett exempel där samverkan är lämpligt⁵² och gemensamma utbildningsinitiativ inom staten vore, enligt Statens veterinärmedicinska anstalt, högst önskvärda. Det skulle möjliggöra en effektiv utbildning och dessutom harmonisera kompetens mellan olika myndigheter.⁵³

Behov av att samordna samverkan

Det finns ett stort behov av samverkan inom AI och ett starkt stöd inom den statliga sektorn för att etablera fler samverksarenor för AI, hävdar Arbetsgivarverket. Behovet finns inom områden som hr, it-säkerhet och administration.⁵⁴ Vissa frågor, till exempel ansvarsfördelning, regelverkstolkning, arkitektur, tekniska förutsättningar och tillgång till data, kan behöva hanteras gemensamt på en myndighetsövergripande nivå.⁵⁵ Det kan även behövas en specifik aktör som har i uppdrag att samordna samarbetet kring AI. Fokus skulle kunna ligga på erfarenhetsutbyte och behovsinventering, och att se till att AI-tjänster som kan användas inom offentlig sektor utvecklas.⁵⁶

Samtidigt är det nödvändigt att den samverkan som redan bedrivs i olika konstellationer (bland annat inom E-sam och inom uppdrag hos Digg och IMY) koordineras för att undvika dubbelarbete.⁵⁷ Med flera aktörer som tar ansvar för en ökad statlig samverkan kan roller, mandat och ansvar behöva förtydligas, påpekar Kammarkollegiet.⁵⁸

⁴⁶ Post- och telestyrelsen (2025).

⁴⁷ Arbetsgivarverket (2025) och Statens veterinärmedicinska anstalt (2025).

⁴⁸ Trafikanalys (2025) *AI-användning vid Trafikanalys*.

⁴⁹ Digg (2025).

⁵⁰ Statistiska centralbyrån (2025).

⁵¹ Trafikverket (2025).

⁵² Konsumentverket (2025).

⁵³ Statens veterinärmedicinska anstalt (2025).

⁵⁴ Arbetsgivarverket (2025).

⁵⁵ Kronofogden (2025) *Återrapportering av regeringsuppdrag*.

⁵⁶ Inspektionen för socialförsäkringen (2025).

⁵⁷ Arbetsgivarverket (2025).

⁵⁸ Kammarkollegiet (2025).

E-samverkansprogrammet om statliga myndigheters behov inom AI

I rapporten "Stärkt förmåga till AI i samverkan" framgår att E-sams medlemmar⁵⁹ har kommit olika långt i sin utveckling och användning av AI. Ett mindre antal medlemmar har en väl utvecklad förmåga att utveckla och använda AI-lösningar, medan de flesta befinner sig i ett utforskande skede. Flertalet av medlemmarna ser inte att de har förutsättningarna för att skaffa sig en väl etablerad förmåga inom de närmaste åren.⁶⁰

Sammantaget finns en stark efterfrågan på gemensamt stöd inom AI-området, och det inom följande fyra områden:

- Färdiga och säkra AI-tjänster, såväl specifika tjänster för enskilda myndigheter som generiska tjänster som alla kan använda.
- Utvecklingsstöd, såsom plattformar, it-miljöer och infrastruktur för att till exempel utveckla och träna gemensamma modeller eller dela modeller med varandra.
- Miljöer för utforskande arbete. Antingen att myndigheter kan utforska nya tekniker i en miljö som är fristående från den egna it-miljön eller att myndigheter kan genomföra verksamhetsnära tester med egna data.
- Generellt stöd som rör till exempel kompetensutveckling, kunskaps- och erfarenhetsutbyte (vid upphandling eller om AI-förordningen) och vägledningar av olika slag.

Möjligheterna med en AI-verkstad utifrån regioners och kommuners perspektiv

Följande redovisning bygger på dels den dialog vi haft med företrädare för region och kommun på ett informations- och dialogmöte, dels på de enskilda intervjuer vi gjort. I de intervjuer vi genomfört ställde vi frågor om vilka drivkrafter, möjligheter, behov och hinder som respondenterna ser med en AI-verkstad. Det avspeglas i vår redovisning av behovsbilden hos regioner och kommuner; den handlar mer specifikt om AI-verkstaden jämfört med redovisningen av behoven hos statliga myndigheter. Emellertid ser vi att behoven är likartade i statlig, regional och kommunal sektor.

Sammanfattande iakttagelser

- Sveriges kommuner är en heterogen samling aktörer med olika förutsättningar och behov, dels beroende på hur verksamheterna är organiserade, dels beroende på vilka kompetenser och finansiella resurser som finns.
- Aktörerna uttrycker en tydlig preferens för att nyttja färdiga AI-tjänster snarare än egenutveckling. Dessa lösningar omfattar både generella administrativa funktioner som transkribering, e-postsortering samt dokumentklassificering, och sektorsspecifika tillämpningar.
- Tillgång till data är nödvändigt för att utveckla och använda AI-lösningar, och det kan behövas stöd för att skapa kvalitetssäkrad, strukturerad och standardiserad data samt stöd för att kunna använda den.
- Det finns önskemål om att kunna dela komponenter, modeller och tjänster, men även om att vidareutveckla dem tillsammans. En AI-verkstad skulle kunna erbjuda

⁵⁹ E-samverkansprogrammet (E-sam) är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter för att underlätta och påskynda digitaliseringen inom det offentliga. Antalet med medlemmar är 40.

⁶⁰ E-samverkansprogrammet (2024b), s. 6ff.

en nationell infrastruktur för detta, liksom en plattform för samarbete och erfarenhetsutbyte.

- En AI-verkstad skulle också kunna erbjuda en labbmiljö med experimenterande verksamhet. Samtidigt får ett nationellt initiativ inte hämma lokal innovation eller minska näringslivets vilja att investera i nya lösningar och tjänster. Utmaningen blir att hitta sätt för lokala initiativ att nå den nationella nivån och där utvecklas vidare till gemensamma tjänster.
- Det finns behov av stöd, vägledning och rådgivning, särskilt i rättsliga frågor. Det kan handla om en rådgivningstjänst eller om att samla aktuella och relevanta vägledningar och riktlinjer på ett ställe.
- Det uttrycks önskemål om att få ta del av tolkningar av regelverk och prövningar av AI-verktyg som görs från centralt håll, liksom av rättsligt stöd i vilka tillämpningar som är tillåtna givet vissa förutsättningar. Det handlar också om Sveriges hållning i frågan om användningen av AI på en mer övergripande nivå, till exempel ur ett nationellt säkerhetsperspektiv.
- Regionerna uttrycker behov av regionalt samarbete inom AI. Det handlar bland annat om att dela framtagna underlag och utbildningar, kompetenser och lärdomar, att dela data med varandra och att ta fram nya utbildningar tillsammans.⁶¹
- Från kommunhåll framhålls att flera faktorer påverkar förmågan att ta tillvara AI. Det krävs ledarskap, samordning och långsiktig finansiering. Det krävs också att AI-initiativ utgår från problem och behov, att kunskapsnivån höjs och att det finns en kultur som stödjer förändring och innovation.⁶²

Skilda förutsättningar och behov i kommunerna

I intervjuerna med kommunerna understryks vikten av att få med kommunperspektivet när gemensamma tjänster för den offentliga förvaltningen ska utvecklas. Egentligen går det inte att tala om ett perspektiv, utan Sveriges 290 kommuner är en heterogen användargrupp med olika förutsättningar och behov.

Ett exempel som lyfts är att kommuner kan bedriva samma slags verksamhet, som vattenförsörjning, på olika sätt, inom en förvaltning eller som ett bolag. Det innebär att AI-verktyg utvecklade för kommuner inte alltid kommer att kunna användas av alla kommuner eftersom de rättsliga förutsättningarna för att tillhandahålla AI till kommunala bolag är annorlunda än när AI tillhandahålls för verksamhet i direkt kommunal regi. Det blir en särskilt viktig fråga när lösningar ska skalas upp.

Ett annat exempel handlar om samarbetet med Svea, den gemensamma digitala assistenten för offentlig sektor,⁶³ där det framgår hur olika förutsättningar de medverkande aktörerna har. De skilda arbetssätten och behoven ställer krav på anpassningsbara lösningar. Det måste finnas en flexibilitet, men samtidigt även en systematik, i vilka tjänster som ska utvecklas och därefter vidareutvecklas och distribueras.

Data kommer före AI

Att det finns tillgång till data är en förutsättning för att utveckla och använda AI-lösningar. Det är ett faktum som inte kan åsidosättas, menar några intervjupersoner. Bland annat lyfts behovet av att samordna och tillhandahålla öppna nationella datakällor som offentliga aktörer kan använda för sina AI-tillämpningar, för att inte behöva köpa öppna data av

⁶¹ Sveriges kommuner och regioner (2025b).

⁶² AI Sweden (2025).

⁶³ Ett initiativ från AI Sweden.

privata aktörer. Stöd efterfrågas även för att skapa kvalitetssäkrad, strukturerad och standardiserad data samt stöd för att kunna använda den.

Dela komponenter, modeller och tjänster – och utveckla dem vidare

Ett återkommande tema i intervjuerna handlar om möjligheten att dela komponenter, modeller och tjänster, men även om att utveckla dem vidare tillsammans eller i sin egen miljö på hemmaplan. Det framkommer till exempel att en AI-verkstad kan fungera som en nationell AI-infrastruktur med komponenter och modeller som kan kopplas mot kommunernas egna datakällor.

Att få tillgång till lösningar som redan finns framhålls också som ett stort värde med en AI-verkstad. Kommuner ska vara "bäst på kommunens kärnuppdrag", vilket inte innefattar att bygga egna AI-lösningar, och man ser sig primärt som en konsument av redan framtagna lösningar. I brist på nationella, skalbara lösningar som kan användas av det offentliga Sverige, vänder man sig till den privata marknaden. Samtidigt lyfts frågan om en AI-verkstad ska göra något som redan har gjorts. Kanske ska verkstaden framför allt skala upp redan framtagna lösningar som har visat sig fungera bra och som många offentliga aktörer redan testat.

Möjligheten till reellt samarbete mellan offentliga myndigheter, regioner och kommuner framhålls som värdefullt, men svårt i juridiskt hänseende, vilket hindrar delning och skalning av lösningar. Här uppstår också en fråga om vilka modeller och tjänster som skulle vara möjliga att ta med till en AI-verkstad för vidare utveckling.

Det finns en vilja att samarbeta, som bland annat uttrycks i önskemål om en plattform för samarbete. Det handlar mer om möjligheten att utbyta erfarenheter, hjälpa och lära av varandra och få ingå i ett sammanhang, än om den tekniska plattformen.

En gemensam central miljö som samtidigt inte hämmar lokal innovation

Ett närliggande tema i intervjuerna rör innovation. Det framkommer bland annat synpunkter om att en AI-verkstad skulle kunna erbjuda en labbmiljö, samtidigt som ett nationellt initiativ inte får hämma innovation, som bäst uppstår i decentraliserade miljöer där många idéer provas parallellt.⁶⁴ Inte heller får en AI-verkstad minska näringslivets vilja att investera i nya lösningar och tjänster.

Frågan som väcks är om en AI-verkstad ska ta en vägledande och stöttande roll, snarare än att själv bygga centrala lösningar. Det finns risker med att ta fram standardiserade nationella tjänster – det kan bli stora projekt som tar lång tid och kostar mycket, och tjänsterna kan i slutändan bli svåra att använda. Utmaningen blir att kombinera gemensamma tjänster med lokal innovation, och att hitta sätt för lokala initiativ att nå den nationella nivån, för att där utvecklas vidare till gemensamma tjänster.

I mindre kommuner finns inte alltid resurser för utveckling, och man kan tendera att förlita sig på det som utvecklas från nationellt håll. Den avgörande frågan för de mindre

⁶⁴ Produktivitetskommissionen lyfter också spänningen mellan central styrning och lokal flexibilitet. "För att digitaliseringen av den offentliga sektorn ska bli framgångsrik krävs en avvägning mellan dessa två perspektiv. Innovation, experimenterande och flexibilitet lokalt bör uppmuntras där det är möjligt, samtidigt som staten behöver ta en tydlig roll i att skapa standarder och ramar". (SOU 2025:96, s. 174)

kommunerna är om de gemensamma tjänsterna går att "överföra" till den egna verksamheten, särskilt när vissa kommuner har begränsat med resurser för digitalisering.

Handfast rådgivning och samlad information

Intervjuerna betonar behovet av stöd, vägledning och rådgivning, särskilt i rättsliga frågor. Till skillnad från övergripande policydokument efterfrågas handfast guidning som man kan luta sig mot när man fattar beslut. Det är också viktigt att förankra vad som är tillåtet hos tillsynsmyndigheterna.

Det råder osäkerhet kring vilka vägledningar som är aktuella och relevanta, och ett förslag är att samla alla gällande vägledningar på ett och samma ställe. I dag måste man använda olika kanaler för att leta efter information.

Centrala bedömningar att ta del av

I intervjuerna lyfts hur resursineffektivt det är och hur olika utfallet blir, när alla offentliga aktörer ska göra sina egna tolkningar av regelverken, såsom dataskyddsförordningen och AI-förordningen. Detsamma gäller prövningar av redan befintliga AI-verktyg. Möjligheten att faktiskt göra dessa bedömningar ser också olika ut beroende på om man är ensam kommunjurist med alla rättsliga frågor på sitt bord eller om det finns en egen organisatorisk enhet med jurister. Det uttrycks därför önskemål om riktlinjer från centralt håll och rättsligt stöd i vilka tillämpningar som är tillåtna givet vissa förutsättningar – även om det kommunala självstyret innebär att varje kommun i slutändan måste göra sin egen bedömning. Det handlar också om Sveriges hållning i frågan om användningen av AI på en mer övergripande nivå, till exempel ur ett nationellt säkerhetsperspektiv.

SKR om regioners utmaningar inom AI-området

Samtliga regioner uttrycker ett gemensamt intresse av att samarbeta för att övervinna de hinder som i dag begränsar implementeringen av AI. Särskilt viktigt är samarbete för att modernisera dataplattformar och i komplexa juridiska frågor.

I den nulägeskartläggning⁶⁵ som Sveriges kommuner och regioner (SKR) har gjort framkommer följande behov som kan vara föremål för samarbete på regional nivå:

- Behov av stöd till verksamheterna med att genomföra AI-initiativ och ta dessa från test och validering till införande.
- Behov av att dela framtagna underlag, kompetenser och lärdomar när det gäller styrning och ledning.
- Behov av samarbete med att modernisera infrastrukturen runt data, förbättra datakvaliteten, utöka förmågan att dela data med varandra samt få till effektivare datauttag.
- Behov av att dela framtagna utbildningar och erfarenheter om hur man kan arbeta med kompetensförsörjning inom området. Det finns också behov av att samarbeta med att ta fram nya spetsutbildningar för prioriterade kompetenser, bland annat inom ledning, data och juridik.

⁶⁵ Sveriges kommuner och regioner (2025b).

Dessutom lyfts två utmaningar som kvarstår, även om samarbete i frågorna förekommer mellan vissa regioner:

- Det finns samarbete med att utveckla mer övergripande riktlinjer för att anskaffa AI, men fortfarande upplever regioner att det är utmanande att ta fram generella riktlinjer. Det leder till att bedömningar ofta behöver göras från fall till fall. Här skulle ett mer gemensamt arbete göra nytta. Generella riktlinjer för att upphandla AI är också ett område där man ser behov av att samarbeta.
- Många regioner upplever att det är svårt att värdera risker kopplade till AI eftersom det skiljer sig från andra digitala lösningar. Det handlar till exempel om bristande transparens ("svarta lådor") och osäkerhet kring ansvar vid felaktiga beslut. Några regioner lyfter att ett anpassat metodstöd hade underlättat arbetet med detta.

Under 2025 inleddes ett samarbete på regional nivå inom fyra prioriterade områden: datatillgång, juridik och etik, nyttokalkyler samt kompetensförsörjning.

AI Sweden om kommunernas AI-användning

I rapporten "Vad krävs för att lyckas med AI?" har AI Sweden samlat insikter från kommunala AI-projekt, som har genomförts inom ramen för programmet Kraftsamling för AI⁶⁶. Rapporten bygger på 30 intervjuer med representanter från kommuner. Generellt upplever respondenterna att kommunerna är i en tidig fas i sin AI-användning.⁶⁷

I rapporten identifieras fem teman som påverkar kommuners mognad och förmåga att ta tillvara AI:

Bristande ledarskap leder till spretiga initiativ och långsam utveckling

Det saknas ofta en vision i ledningen för hur AI ska användas i verksamheten. Bristande ledarskap och styrning leder till spretiga initiativ, där olika delar av organisationen driver sina egna initiativ utan samordning. När ingen har ett tydligt uppdrag att driva digitalisering, innovation och utveckling, tenderar organisationen att fastna i diskussioner om vem som egentligen har ansvar och mandat. Det leder till att utvecklingen går långsamt.

Behov måste gå före teknik – man bör inte införa AI för teknikens egen skull

Det är av yttersta vikt att koppla AI-initiativ till kommunens grunduppdrag och faktisk nytta hos medborgarna. Att leverera välfärdstjänster som skola och omsorg måste alltid vara utgångspunkten. Man måste börja med att identifiera ett problem eller behov i verksamheten, och därefter utvärdera om AI är rätt lösning. Samtidigt är ett individuellt experimenterande viktigt för att höja den generella AI-mognaden.

Kärnverksamhetens akuta behov prioriteras framför långsiktiga investeringar

Många kommuner har begränsade ekonomiska resurser, vilket hämmar satsningar på nya utvecklingsområden som AI. AI-satsningar blir lätt bortprioriterade i konkurrens med kärnverksamhetens akuta behov. Man är tvungen att fokusera på det som "brinner" här och

⁶⁶ AI Sweden har sedan 2022, tillsammans med Sveriges innovationsmyndighet Vinnova och i samverkan med SKR, Digg och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, drivit programmet Kraftsamling för AI i kommuner och civilsamhälle. Syftet har varit att stärka och stimulera kommuner och civilsamhällesorganisationer att bygga egen förmåga att tillgodogöra sig AI:s möjligheter.

⁶⁷ AI Sweden (2025), s. 10ff.

nu på bekostnad av långsiktiga investeringar. Det är en utmaning att få organisationen att avsätta resurser för framtida utveckling i en pressad vardag.

Låg kunskapsnivå bidrar till hög tröskel för att initiera AI-projekt

Majoriteten av respondenterna menar att den generella kunskapsnivån är låg när det gäller AI. Brist på kunskap om möjligheter och begränsningar med AI hos både medarbetare och chefer gör att tröskeln för att initiera AI-projekt blir hög. Större kommuner har ofta mer kompetens och fler roller inom AI, medan mindre kommuner har färre resurser och mindre kompetens.

Nödvändigt med en kultur som stödjer förändring och innovation

Teknik och resurser till trots – om inte organisationskulturen stödjer förändring och innovation kommer AI-satsningar att bromsas. Det är nödvändigt att kunna utföra pilotprojekt och tester, annars fastnar diskussionen lätt i hypotetiska resonemang. I offentliga verksamheter kan en kultur av försiktighet dominera. Organisationer med en hög digital mognad uppvisar dock ofta en kultur som uppmuntrar experimenterande och lärande, och som tolererar misslyckanden.

Sammanfattning

Behovsanalysen visar att aktörers digitala mognad, resurser och kompetenser avspeglas i vilka behov kopplat till AI de uttrycker. Med få egna resurser och begränsad egen utveckling är behovet större av färdiga lösningar och tjänster. Samtidigt efterfrågas en flexibilitet i lösningarna som möjliggör anpassning efter olika aktörers behov. AI-verkstaden antas därför behöva erbjuda färdiga, modulära och skalbara lösningar, vilket säkerställer att alla kan ta del av AI:s potential utifrån sina förutsättningar.

Det framhålls samstämmigt att en förutsättning för att utveckla och använda AI-lösningar är en god tillgång på data som är kvalitetssäkrad, strukturerad och standardiserad. Att göra grundarbetet med data är nödvändigt.

Samverkan är ett återkommande tema, särskilt eftersom alla aktörer inte har möjlighet eller intresse av att utveckla egna AI-lösningar. Det kan handla om att ta del av redan framtagna AI-tjänster, samordna utveckling, ta fram gemensamma lösningar, dela komponenter, modeller och tjänster eller att vidareutveckla dem tillsammans.

Det primära tycks inte vara tekniken i sig – att bara få tillgång till AI-tjänster räcker inte, utan det finns behov av stöd, vägledning och rådgivning, särskilt i rättsliga frågor. Det finns en osäkerhet och försiktighet kring användningen av AI-lösningar. Att få ta del av rättsliga bedömningar, utredningar, tolkningar och prövningar från andra aktörer, eller från centralt håll, är efterfrågat. Stöd vid upphandling och inköp av AI efterfrågas också.⁶⁸ Det antas därför att en AI-verkstad ska tillhandahålla ett stöd som täcker in alla dessa parametrar.

Organisationer med hög mognadsgrad inom AI ser ett särskilt värde i att kunna nyttja AI-verkstaden som labbmiljö där de ges möjlighet att experimentera och göra innovation, eller som plattform för utveckling, tester och verifiering av AI-tillämpningar före en eventuell skarp produktionssättning. För mindre mogna organisationer kan tillgången till labbmiljö och utvecklingsmiljö ge möjlighet att delta i utvecklingsprocesser utan att det krävs omfattande egna resurser eller infrastruktur.

⁶⁸ I kapitel 6 utvecklas vad behoven av stöd vid upphandling och inköp av AI handlar om.

Behovsanalysen visar också att gemensamma tekniska plattformar som kan erbjuda infrastruktur, såsom GPU-kapacitet, datalagring och API-tjänster, är en viktig förutsättning. Det skulle möjliggöra kostnadseffektivitet samt kvalitetssäkrad tillgång till infrastrukturmiljöer. AI-verkstaden antas kunna tillhandahålla en sådan skalbar och säker miljö, som är möjlig att anpassa efter organisationers behov.

Det är således en heterogen samling aktörer som AI-verkstaden riktar sig till, som alla har olika mognadsgrad och förutsättningar. Tydligt framträder dock behov av enkel tillgång till olika slags AI-tjänster, stöd, och möjlighet att samverka, både i bedömningar och i konkret utveckling av AI. För att en AI-verkstad ska vara relevant antas en sådan behöva omfatta en aktörs resa från idé till drift av AI. Området rör sig i rask takt och behovsbilden förändras liksom förutsättningarna på marknaden, vilket gör att en AI-verkstad ständigt behöver vara relevant genom att kontinuerligt fånga in behov hos offentliga aktörer samt etablera ett samarbete med privata aktörer på marknaden.

3 Vilka insikter har försöksverksamheten inom ramen för uppdraget gett?

Försäkringskassan och Skatteverket har inom ramen för uppdraget genomfört en försöksverksamhet. Försöksverksamheten visar att AI-verkstaden kan leverera värde tidigt och vi har fått värdefulla erfarenheter och insikter som har bidragit till förslagen om hur en AI-verkstad kan utformas på sikt. Utgångspunkten för försöksverksamheten har varit att utforska hur aktörer i den offentliga förvaltningen kan få åtkomst till en specifik AI-tjänst via AI-verkstadens infrastruktur. I det arbetet har ingått att utreda de tekniska, säkerhetsmässiga, avtalsmässiga och rättsliga förutsättningarna för att kunna tillhandahålla den specifika tjänsten.

Under uppdraget har en kommun deltagit i försöksverksamheten och fått åtkomst till en AI-tjänst. Därmed har vi kunnat utvärdera vilka olika utmaningar som uppstår när en kommunal aktör nyttjar en AI-tjänst som AI-verkstaden tillhandahåller.

Genom försöksverksamheten har Försäkringskassan och Skatteverket fått en bättre uppfattning om vilka funktioner och vilken kapacitet som AI-verkstaden behöver ha för att möta användarnas behov sett till bland annat tjänster och stödprocesser. Genom att analysera en konkret AI-tjänst har rättsliga förutsättningar tydligare kunnat genomlysas. Även avtalsmässiga insikter har varit värdefulla i arbetet med uppdraget. Därigenom visar vi att en verklig aktör kan testa en AI-tjänst i operativ miljö genom AI-verkstaden. Slutligen har dialogen med aktören som deltagit varit mycket värdefull och gett insikter om förutsättningar och prioriteringar för den framtida verksamheten.

Närmare om tekniken och AI-tjänsten

Försöksverksamheten etablerades i en teknisk miljö hos Försäkringskassan som ger förutsättningar för en hög grad av rådighet. Miljön valdes utifrån att den var etablerad sedan tidigare, att uppdraget skulle genomföras under begränsad tid och att det i miljön finns olika gränssnitt för användarnära tjänster. Aktören som deltog i försöksverksamheten fick en egen avskild instans av den tekniska miljön, tekniskt stöd och information. Bland annat har teknisk dokumentation tagits fram i dialog med aktören utifrån identifierade behov.

Den tjänst som deltagaren i försöksverksamheten fick prova var en AI-tjänst för att identifiera och maskera personuppgifter i text. Maskningstjänsten har utvecklats och tränats på Försäkringskassan och är i operativ drift där. Tjänsten kan känna igen och maskera bland annat

- personnamn och organisationsnamn
- personnummer och samordningsnummer
- telefonnummer och e-postadresser
- platsnamn
- organisationsnummer, kontonummer och IBAN.

Maskningstjänsten finns tillgänglig både som ett enkelt webbgränssnitt och som ett flexibelt API⁶⁹ som kan integreras i andra system. I webbgränssnittet kan text klistras in direkt eller importeras från filer i pdf-format.

All den information som en användare tillför tjänsten i samband med att en text matas in för maskning, såväl som den färdigmaskerade texten, raderas efter att resultatet har returnerats till användaren och lagras således inte. Tjänsten utgör ett AI-system enligt AI-förordningen och har klassificerats som ett system med låg risk. Även vissa system med låg risk har krav på bland annat transparens och efterlevnad av dataskyddsförordningen. Dessa krav behöver dock inte tillämpas fullt ut med hänsyn till försöksverksamhetens syfte, avgränsningar och tidsbegränsning.

Deltagande i försöksverksamheten

Den aktör som har getts tillgång till miljön och tjänster är Mörbylånga kommun. I valet av aktör spelade aspekter som tid, praktisk genomförbarhet och syftet med AI-verkstad in. Mörbylånga kommun valdes mot bakgrund av att det är en utvecklingsorienterad kommun och exempel på en mindre aktör. Att etablera en försöksverksamhet med en kommun sågs också som prioriterat.

Innan Mörbylånga gavs åtkomst till AI-tjänsten gjordes en rättslig analys utifrån en rad rättsliga regelverk, bland annat dataskydd, sekretess och konkurrensrätt. Även AI-förordningen beaktades.

Mörbylånga kommun har tecknat en avsiktsförklaring och ett avtal. Försäkringskassan har inom ramen för försöksverksamheten förbundit sig att säkerställa att de uppgifter som förs över från aktörerna till Försäkringskassan hanteras endast som ett led i Försäkringskassans tekniska bearbetning eller tekniska lagring på sätt som avses i tryckfrihetsförordningen (TF).⁷⁰ För uppgifterna gäller även absolut sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (OSL).⁷¹

Mörbylånga kommun beskriver deltagandet i testverksamheten som mycket positivt. De lyfter särskilt att de fått en konkret bild av hur en framtida AI-verkstad skulle kunna stötta kommunen i att accelerera sin AI-användning, och hur en AI-tjänst kan anslutas och fungera i deras befintliga arbetssätt.

Ur kommunens perspektiv blev det tydligt hur viktigt det är att hela kedjan hänger samman – från det rättsliga stödet i att bedöma om en AI-tjänst kan användas, vidare till avtalshanteringen, den tekniska anslutningen och slutligen det praktiska stödet i hur tjänsten ska användas.

Utveckling av försöksverksamheten

Försäkringskassan och Skatteverket rekommenderar att försöksverksamheten fortsätter att vidareutvecklas under AI-verkstadens etablering. Försöksverksamheten kan då utökas med fler tjänster, exempelvis AI-tjänster som har utvecklats av andra aktörer och som vidareförmedlas genom AI-verkstad. Om försöksverksamheten fortsätter kan aktörer även få åtkomst till en labbmiljö. Det skulle möjliggöra ytterligare utredning av tekniska,

⁶⁹ Ett API (applikationsprogrammeringsgränssnitt) är ett slags protokoll som används för att program, system och applikationer på ett enkelt sätt ska kunna prata med varandra.

⁷⁰ Tryckfrihetsförordning (1949:105) 2 kap. 9 och 13 §§.

⁷¹ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 40 kap. 5 §.

rättsliga och avtalsmässiga förutsättningar. Därtill kan försöksverksamheten utökas med fler deltagande aktörer med andra förutsättningar och behov än den initiala deltagarens. Sammantaget skulle detta generera kunskap som kan bidra till en effektiv och behovsbaserad etablering.

Sammanfattning

Försäkringskassan och Skatteverket har genomfört en försöksverksamhet för att testa hur en AI-verkstad kan fungera i praktiken. Försöket visar att AI-verkstaden kan skapa värde tidigt och har gett viktiga insikter om tekniska, rättsliga och avtalsmässiga förutsättningar. En mindre kommun, Mörbylånga, deltog och provade en AI-tjänst för maskning av personuppgifter i text, vilket gav erfarenheter utifrån hela kedjan, från juridiskt stöd och avtal till teknisk anslutning och praktiskt användarstöd. Kommunen upplevde deltagandet som mycket positivt och ser stor potential i AI-verkstaden som stöd för att accelerera sin AI-användning. Försöket har också tydliggjort vad det är för behov av funktioner och kapacitet som behövs i AI-verkstaden samt vikten av att vidareutveckla verksamheten med fler tjänster, labbmiljöer och aktörer för att skapa en effektiv och behovsbaserad etablering.

4 Hur kan en AI-verkstad för den offentliga förvaltningen vara utformad?

Försäkringskassan och Skatteverket har utrett förutsättningarna för att etablera och förvalta en AI-verkstad med utgångspunkten att AI-verkstaden ska vara kostnadseffektiv, säker och robust.

Försäkringskassan och Skatteverket anser att det övergripande syftet med en AI-verkstad är att stärka den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI. Genom en gemensam infrastruktur och tillhörande stödfunktioner kan AI-verkstaden säkerställa att nyttorna med AI kommer hela den offentliga förvaltningen till godo. En förutsättning är att AI-verkstadens verksamhet har en stabil och långsiktig finansiering. En annan förutsättning är att AI-verkstaden utvecklas så att den kan möta användarnas behov. AI-verkstaden kan då bidra till en robust och säker användning av AI inom den offentliga förvaltningen. AI-verkstaden väntas också gynna näringslivet, eftersom en offentlig förvaltning i rollen som beställare av tjänster kan driva efterfrågan på ansvarsfull AI och främja innovation.

AI-verkstaden kommer att vara en del av ett nationellt ekosystem för AI med ett stort antal olika aktörer och initiativ, som på olika sätt främjar utvecklingen av AI inom offentlig förvaltning. Samverkan över sektorsgränser skapar förutsättningar för kompetensdelning och kompetensuppbyggnad, vilket bidrar till samhällsnytta, hållbar utveckling, konkurrenskraft och innovation.

Utgångspunkten är att AI-verkstadens verksamhet ska finnas under en längre period. De investeringar i infrastruktur som föreslås förutsätter därmed en beständighet. Beständighet är också viktigt för att skapa en trygghet hos de aktörer som nyttjar de funktioner som AI-verkstaden tillhandahåller. De ska kunna lita på att verksamheten inte oväntat avvecklas. Samtidigt betyder den tekniska och rättsliga utvecklingen att såväl behov som förutsättningar kan ändras, av vilket följer att AI-verkstadens verksamhet och organisation måste rymma en flexibilitet. Det måste finnas förmåga och möjlighet att ställa om, anpassa, utöka och avveckla, utifrån att omvärlden ändras.

Offentlig förvaltning är bundna av lagstiftning som ger uttryck för principer som transparens, ansvarstagande, icke-diskriminering och likabehandling, vilka återfinns i exempelvis regeringsformen, Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen (OSL), diskrimineringslagen, dataskyddsförordningen (GDPR) och bestämmelser i EU:s AI-förordning. Vidare ska offentlig verksamhet bedrivas i enlighet med den statliga värdegrunden som inbegriper legalitet, objektivitet, likhet inför lagen och allas lika värde. Den statliga värdegrunden är inte rättsligt bindande i sig, men principerna bakom värdegrunden är det. Det är därför av stor vikt att utvecklingen och användningen av AI utgår från relevant lagstiftning och den statliga värdegrunden. Dessa ska beaktas under hela AI-livscykeln; från upphandling och kravställning till drift, uppföljning och avveckling.

AI-verkstaden kommer att byggas upp, och dess verksamhet bedrivas, på ett sätt som säkerställer regelefterlevnad på avgörande punkter, och som gör det lättare att göra rätt och svårare att göra fel för offentliga aktörer i relation till AI. På så vis bidrar verkstaden till en laglig, korrekt och ansvarsfull användning av AI i den offentliga förvaltningen.

AI-verkstaden kommer att etableras i en så kallad hybridlösning. Det innebär att Försäkringskassan och Skatteverket etablerar ett gemenskapsmoln som interagerar med privata aktörers infrastrukturer.

Rådighet – ett centralt begrepp

AI-kommissionen konstaterade att en ökad användning av AI inom offentlig verksamhet skapar nya beroenden, som i sin tur kan leda till ökad sårbarhet i samhällsviktiga funktioner.⁷² Utifrån målsättningen att AI-verkstaden ska stärka Sveriges civila beredskap och digitala suveränitet, blir det därför nödvändigt att analysera sådana potentiella beroenden och hur verkstaden kan bidra till att minska de risker de för med sig. I detta framträder *rådighet* som ett centralt begrepp, som denna rapport återkommer till i flera sammanhang.

Det finns ingen fastslagen definition av begreppet rådighet i det här sammanhanget, men det handlar – liksom i rättsordningen i övrigt – dels om rätt, dels om faktisk möjlighet att förfoga och utöva kontroll över något. Rådighet över såväl tjänst som data är förhållandevis låg om en svensk myndighet nyttjar en AI-lösning som drivs som en molntjänst av en utländsk leverantör, på infrastruktur lokaliserad i en annan del av världen, och därtill lagrar relevanta verksamhetsdata i själva tjänsten. Omvänt finns en högre grad av rådighet om tjänsten i stället utgörs av egenutvecklad mjukvara som körs i myndighetens eget datacenter, lokaliserat i Sverige, där även data lagras.

Full rådighet i bokstavlig mening är sannolikt i de allra flesta fall en omöjlighet för ett land som Sverige. Det skulle innebära ett *totalt* oberoende av andra aktörer när det gäller all hårdvara, mjukvara och förmågor. Detta konstaterade även AI-kommissionen. En sådan fullständig kontroll, inklusive över hela försörjningskedjan, är dock inte vanligtvis vad som avses när det talas om *full rådighet*, och vore i de allra flesta fall inte heller proportionerligt när det gäller att uppnå en acceptabel nivå av digital suveränitet och en god beredskap.

EU-kommissionen anger tre kriterier för att en molntjänst ska anses ha *full digital suveränitet*. För det första ska all teknik och drift stå under fullständig EU-kontroll. För det andra ska inget tredje land ha jurisdiktion över tjänsten. Slutligen ska det helt saknas kritiska beroenden till aktörer utanför EU.⁷³ Därunder definieras ytterligare tre nivåer av begränsad suveränitet. Existensen av flera nivåer är meningsfull, eftersom olika tillämpningar ställer olika höga krav på rådighet; det är inte enbart en fråga om full eller ingen rådighet. Detta kommer att vara sant även inom AI-verkstadens verksamhet.

En gemensam AI-infrastruktur för offentlig förvaltning ska förenkla för de offentliga aktörerna att efterleva relevant reglering och möjliggöra en enhetlig och hög nivå av informations- och cybersäkerhet, enligt uppdraget till Försäkringskassan och Skatteverket. Bedömningar kopplade till säkerhet, rådighet och suveränitet är inte enkla att göra, och kompetens inom området är en bristvara i den offentliga förvaltningen. Det försvårar för framför allt mindre aktörer att hantera dessa frågor med tillräcklig systematik och kvalitet. Det gör det också till en utmaning att ställa rätt krav på leverantörer, produkter och tjänster. Att avhjälpa dessa brister kommer att vara en viktig del av AI-verkstadens bidrag till att öka användningen av AI i den offentliga förvaltningen, och göra det på ett säkert och ansvarsfullt sätt.

Inom offentlig verksamhet finns regulatoriska krav som rör exempelvis sekretess, dataskydd och säkerhetsskydd och behov som rör totalförsvaret. Det kan medföra krav på en högre grad av rådighet över digitala tjänster än vad allmänt tillgängliga molnlösningar

⁷² SOU 2025:12, s. 78f.

⁷³ Europeiska kommissionen (2025a) *Cloud Sovereignty Framework*, version 1.2.1, s. 3.

kan erbjuda. En AI-verkstad kan ge den offentliga förvaltningen tillgång till en gemensam och säker miljö för utveckling och drift av AI-tjänster som tillgodoser sådana krav. Statliga myndigheter, regioner och kommuner kan utveckla och dela lösningar där kompetens, verktyg, datamiljöer och infrastruktur samlas på ett ställe. Det minimerar kritiska beroenden till enskilda leverantörer eller till utländsk lagstiftning. Verkstaden kan också erbjuda produktionsmiljöer där offentliga aktörer själva kan styra förvaltning och drift när det behövs. Samtidigt kan de i andra fall använda marknadens tjänster på ett sätt som bekräftats vara förenligt med rådande krav på säkerhet, dataskydd och så vidare. På så sätt kan varje offentlig aktör välja en nivå av kontroll som är proportionerlig och ändamålsenlig. Genom att begränsa delar av AI-verkstadens utbud till sammanhang med högre rådighetskrav undviks också att verkstaden konkurrerar med kommersiella aktörer på ett önskat sätt.

En AI-verkstad kan vidare fungera som ett stöd för att bedöma leverantörers lösningar, följa regelverk och hantera risker i leverantörskedjan. Möjligheten att dra nytta av innovativa och effektiva lösningar som erbjuds av den privata sektorn bejakas därmed när rådighetskraven är lägre. Tillsammans innebär detta att offentlig förvaltning kan få bättre möjligheter att utveckla och använda AI på ett sätt som fungerar såväl i vardagen som i händelse av kris eller krig, och som långsiktigt stärker både digital utveckling och nationell motståndskraft.

Vad ingår i en AI-verkstad?

Detta avsnitt presenterar hur en AI-verkstad kan utformas för att möta de utmaningar och behov kopplat till AI som aktörer inom offentlig förvaltning uppger att de har.⁷⁴

Det rör sig om följande övergripande funktioner som ökar en aktörs AI-förmåga:

- stöd och rådgivning
- kvalitetsgranskade AI-tjänster
- teknisk plattform
 - labbmiljö för experiment och innovation
 - utvecklingsmiljö
 - produktionsmiljö.

AI-verkstaden är till för offentliga aktörer (kommuner, regioner och myndigheter) och omfattas av de redovisade funktioner som aktörer från både offentlig förvaltning och näringslivet bidrar till att tillhandahålla.

De tre tekniska miljöerna benämns gemensamt som den tekniska plattformen i AI-verkstaden. Respektive funktion beskrivs närmare i detta avsnitt.

AI-verkstaden kommer löpande att göra bedömningar utifrån behov, efterfrågan och en rad rättsliga regelverk för respektive teknisk miljö och AI-tjänst som AI-verkstaden avser att tillhandahålla. De rättsliga förutsättningarna för att tillhandahålla tjänster ser olika ut bland annat beroende på om mottagaren är en statlig myndighet alternativt en kommun eller region. Det innebär att möjligheten att tillhandahålla en specifik tjänst eller miljö kan vara olika beroende på typ av mottagare. Där det finns alternativ på den privata marknaden eller inte finns höga krav på rådighet, kommer AI-verkstaden att erbjuda stöd för kommunala och regionala aktörer att anskaffa tjänsterna direkt från den privata marknaden.

⁷⁴ Se kapitel 2.

Eftersom utgångspunkten för AI-verkstaden är att nyttorna med AI-verkstaden ska komma hela den offentliga förvaltningen till godo, förutsätts att tjänster ska kunna tillhandahållas även till kommuner och regioner – inte bara till statliga myndigheter. Samtidigt innebär det att tidsplanen för AI-verkstadens etablering kan behöva justeras utifrån när eventuella nödvändiga lagändringar träder i kraft. Det innebär även att AI-verkstadens utbud kan komma att påverkas om det bedöms att de rättsliga förutsättningarna inte går att ändra. De rättsliga förutsättningarna utifrån en rad regelverk beskrivs närmare i kapitel 11.

Labbmiljö för experiment och innovation

Labbmiljön omfattar i huvudsak en provisionerad⁷⁵ miljö som tillhandahålls av AI-verkstaden för att användas för experiment, innovation och utforskande verksamhet. Inom ramen för miljön kan olika utvecklingsverktyg, standardkomponenter och modeller ingå. Labbmiljön är isolerad från AI-verkstadens övriga miljöer.

Labbmiljön får endast användas för test och inte för operativ drift eller generell hantering av produktionsdata. Det finns också begränsningar i vilket slags utforskade verksamhet som är tillåten, till exempel får man genomföra funktionstester, men inte last- eller stresstester.

En viktig aspekt av labbmiljön är lärande och kompetensdelning, därför blir det viktigt att främja utveckling, aktiv kunskapsdelning och samverkan mellan de offentliga aktörer som nyttjar miljön.

Utvecklingsmiljö

Utvecklingsmiljön omfattar i huvudsak en provisionerad miljö som tillhandahålls av AI-verkstaden för utveckling och test av AI-tjänster. I likhet med labbmiljön kan olika utvecklingsverktyg, standardkomponenter och modeller ingå som delar av utvecklingsmiljön.

I utvecklingsmiljön ska det vara möjligt för en offentlig aktör att ta fram en ny AI-tjänst som ska användas av aktören i den egna verksamheten. AI-tjänsten ska därefter kunna sättas i drift i miljöer som erbjuds på den privata marknaden. När det är motiverat av rådighetsskäl ska AI-tjänsten kunna driftsättas i AI-verkstadens produktionsmiljö. AI-verkstaden kan också få rätt att vidareutveckla och tillgängliggöra AI-tjänsten för andra offentliga aktörer.⁷⁶ Utvecklingsmiljön får inte användas för operativ drift.

Produktionsmiljö

Produktionsmiljö omfattar i huvudsak en provisionerad miljö som tillhandahålls av AI-verkstaden för att användas för drift av AI-tjänster som används av offentliga aktörer när det är motiverat av till exempel säkerhets- eller rådighetsskäl. Produktionsmiljön innefattar exempelvis funktioner och verktyg för monitorering, prestandaoptimering, incidenthantering, underhåll och support.

⁷⁵ Med provisionerad miljö menas att en fullständig, självständig miljö kan skapas och konfigureras för varje användare, genom en i hög grad automatiserad process.

⁷⁶ För att AI-verkstaden ska kunna vidareutveckla och tillgängliggöra en AI-tjänst behöver det fastställas att detta kan göras utan hinder av tredje parts rättigheter eller licensvillkor i förhållande till AI-tjänsten eller någon av dess komponenter. Om detta inte kan säkerställas riskerar AI-verkstaden att genom vidareutveckling och tillhandahållande av AI-tjänsten göra intrång i tredje parts rättigheter eller bryta mot licensvillkor. Förutom denna immaterialrättsliga fråga, måste även frågor om dataskydd och sekretess beaktas för varje tjänst (se kapitel 11 och avsnitten "Dataskydd" och "Sekretess").

Produktionsmiljön är endast avsedd för drift av AI-tjänster och får således inte användas för experiment, utveckling eller test. AI-tjänster som sätts i drift i produktionsmiljön kan vara AI-tjänster som har utvecklats av aktörerna själva, till exempel AI-tjänster som har tagits fram i AI-verkstadens utvecklingsplattform. Det kan också vara tjänster som anskaffats på den privata marknaden via dynamiska inköpssystem (DIS), (se kapitel 6 och avsnittet "Dynamiska inköpssystem") eller på annat sätt. Slutligen kan det också vara de AI-tjänster som vidareförmédlas av AI-verkstaden.

Kvalitetsgranskade AI-tjänster

AI-verkstaden ska etablera en katalog av kvalitetsgranskade AI-tjänster. Exempel på tjänster kan vara översättning eller transkribering av text, tolkning av bilder, dataanalys och beslutsstöd samt AI-assistenter. Katalogen bör omfatta en beskrivning av såväl vilken typ av AI-tjänst det rör sig om (till exempel en AI-assistent eller en tjänst för bild- eller textanalys), som vad tjänsten är avsedd att användas för och hur den fungerar. Givet att tjänsten har kvalitetsgranskats, bör det framgå vilka krav som har tillämpats vid kvalitetsprövningen och hur AI-tjänsten uppfyller dem. Utöver kvalitetsgranskningen kan AI-verkstaden även erbjuda att AI-tjänsterna tillhandahålls med en specificerad nivå av rådgivning, utifrån användarens behov. Katalogen av AI-tjänster i AI-verkstaden byggs upp successivt och kommer exempelvis bestå av följande:

- AI-tjänster eller komponenter som Försäkringskassan eller Skatteverket har tagit fram till sina egna verksamheter, och som vidareutvecklas för att kunna återanvändas av andra aktörer inom den offentliga förvaltningen.⁷⁷
- AI-tjänster som har utvecklats av aktörer inom den offentliga förvaltningen, och som förmedlas vidare genom att AI-verkstaden har tagit över ansvaret för förvaltningen.⁷⁸ Tjänsterna kan vara framtagna i AI-verkstadens tekniska plattform.
- AI-tjänster som har utvecklats av privata leverantörer och som AI-verkstaden har anskaffat i syfte att förmedla vidare. I AI-verkstaden får aktören rådgivning över dessa tjänster.

Därutöver kan kvalitetsgranskade AI-tjänster från externa leverantörer tillhandahållas genom dynamiska inköpssystem.⁷⁹ Till dynamiska inköpssystem kan alla leverantörer som uppfyller uppsatta kvalificeringskrav anslutas löpande. Därmed får användarna både tillgång till AI-tjänster med specificerad grad av rådgivning och de mest innovativa AI-tjänsterna.

På sikt kan AI-tjänstekatalogen utvecklas till en marknadsplats som ingår i AI-verkstadens portal, som beskrivs i kapitel 5 och avsnittet "Portal". Produktivitetskommissionen har föreslagit att regeringen bör ta initiativ till en marknadsplats för digitala lösningar riktade mot offentlig sektor.⁸⁰ It-driftsutredningen konstaterade att det kan underlätta för myndigheter om tillgängliga tjänster presenteras på ett samlat vis.⁸¹ Utredningen bedömde samtidigt att det enbart marginellt skulle underlätta för myndigheter med utmaningar inom kravställning och upphandling. En AI-tjänstekatalog bör därför ses i ljuset av det stöd för att anskaffa AI som AI-verkstaden kommer att erbjuda. Likt Produktivitetskommissionen anser

⁷⁷ Frågor om dataskydd och sekretess måste beaktas för varje tjänst, se kapitel 11 och avsnitten "Dataskydd" och "Sekretess", liksom immaterialrätt, fotnot 76.

⁷⁸ Frågor om dataskydd och sekretess måste beaktas för varje tjänst, se kapitel 11 och avsnitten "Dataskydd" och "Sekretess", liksom immaterialrätt, fotnot 76.

⁷⁹ Se kapitel 6.

⁸⁰ SOU 2025:96, s. 189f.

⁸¹ SOU 2021:97, s. 281.

Försäkringskassan och Skatteverket att regeringen bör gå vidare med ett utvecklingsprojekt i syfte att föreslå hur en sådan marknadsplats för digitala lösningar bör utformas. AI-verkstadens tjänstekatalog kan utgöra grunden för ett sådant arbete.

Stöd och rådgivning

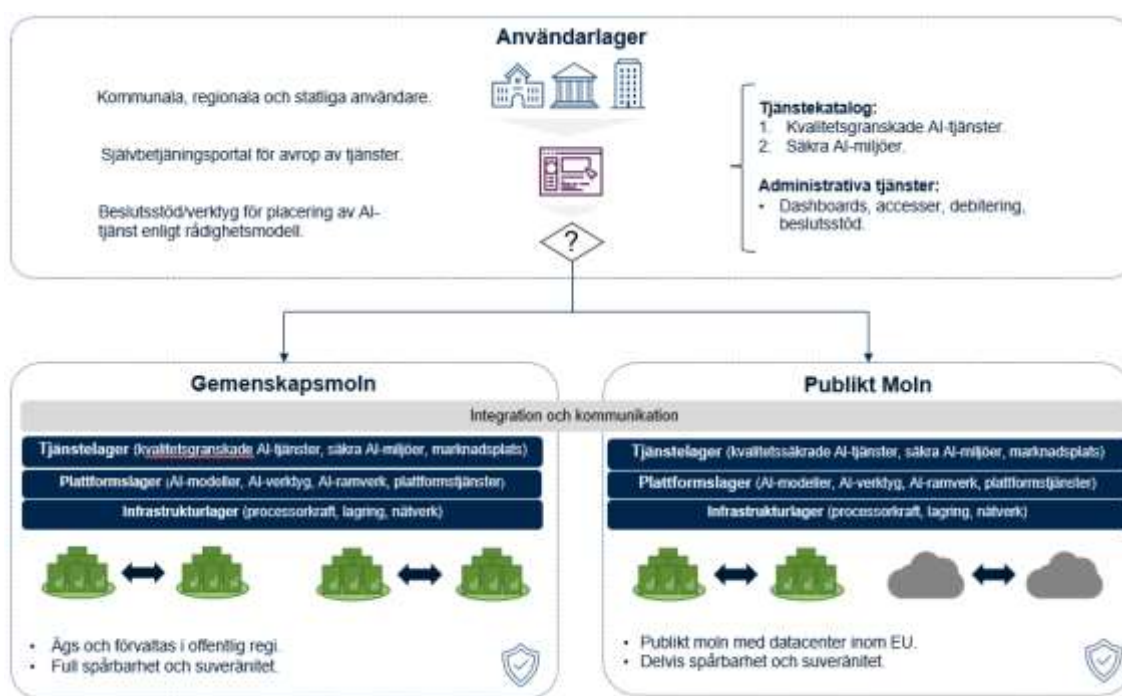
AI-verkstaden rymmer även funktionerna stöd och rådgivning. Stöd och rådgivning erbjuds på olika nivåer: grundläggande stöd, stöd till fördjupad rådgivning samt riktat stöd i form av en AI-insatsstyrka. Särskilt rättsligt stöd finns också i form av en regulatorisk sandlåda⁸².

De olika stöden beskrivs mer ingående i kapitel 5.

Hur kan AI-verkstadens tekniska arkitektur se ut?

Övergripande arkitektur

Den övergripande arkitekturen styr hur AI-verkstadens tekniska förmågor är strukturerade. Arkitekturen möjliggör en sammanhållen plattform där beräkning, data, modeller och tjänster kan hanteras på ett effektivt och säkert sätt. Varje komponent har ett definierat ansvar och komponenterna och deras inbördes relationer är utformade för att fungera på ett sammanhållet sätt så att AI-verkstaden kan användas vid olika verksamhetsbehov, informationstyper och vald AI-tillämpning.



Figur 1: Hybridmiljö för AI-verkstaden

⁸² Den regulatoriska sandlådan som beskrivs i detta kapitel är inte en regulatorisk sandlåda enligt AI-förordningen. AI-regulatoriska sandlådor enligt AI-förordningen beskrivs i kapitel 11.

Användarlagret

Användarlagret är gränssnittet som möter användarna i den offentliga förvaltningen. Här finns portaler, vyer och stöd som gör det möjligt att ta del av verkstadens tjänster, beställa kapacitet och följa upp användningen. Genom tydliga gränssnitt och beslutsstöd kan användare enkelt hitta rätt tjänst, miljö eller modell beroende på behov och informationsklass.

Gemenskapsmoln

Gemenskapsmolnet är den gemensamma delen av AI-verkstadens infrastruktur. Här delar flera offentliga organisationer resurser på ett säkert sätt för att utveckla och använda AI tillsammans. Molnet används av aktörer som har liknande krav på säkerhet, regelefterlevnad och svensk kontroll. Syftet är att skapa en gemensam grund för samarbete, där den offentliga förvaltningen kan använda och dela lösningar inom tydliga ramar. Gemenskapsmolnet bygger vidare på redan gjorda investeringar inom uppdraget enligt förordningen om samordnad och säker statlig it-drift⁸³.

Publikt moln

Publikt moln är en molndistributionsmodell som levereras av privata aktörer, där molntjänster potentiellt är tillgängliga för olika kunder, och resurser i molntjänsten kontrolleras av molntjänstleverantören. Här finns stor kapacitet och möjlighet till snabb utveckling där man kan dra nytta av redan gjorda investeringar inom den privata sektorn. Molntjänsterna kan tillhandahållas av svenska eller globala leverantörer. Det publika molnet används främst för öppna och mindre skyddsvärda tillämpningar, men alltid inom ramarna för Sveriges och EU:s regelverk för exempelvis dataskydd.

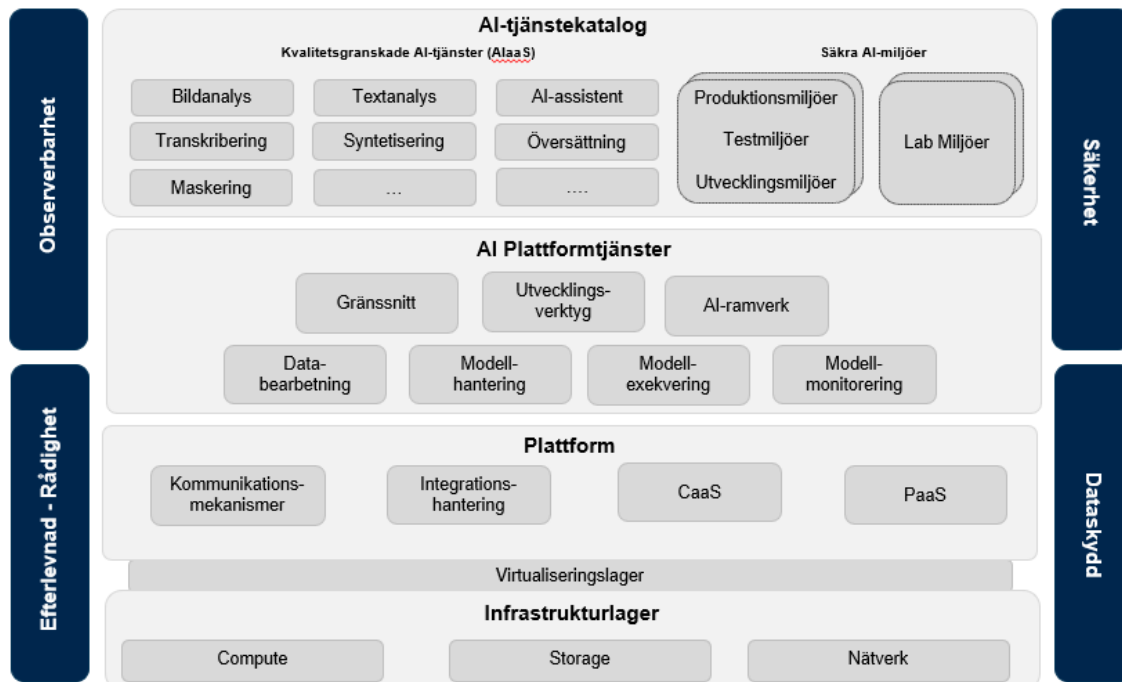
It-arkitektur

It-arkitekturen beskriver hur den tekniska plattformen byggs upp – från den övergripande arkitekturnivå och ned till den tekniska infrastrukturen, hela vägen till färdiga AI-tjänster som användaren kan ansluta till.

Byggblocken i it-arkitekturen är gemensamma för alla typer av plattformar på den övergripande nivån, oavsett om det handlar om gemenskapsmoln eller mer publika moln.

Arkitekturen kan sedan anpassas utifrån respektive plattforms kapacitet och skyddsnivåer. På så sätt kan AI-verkstaden kombinera full kontroll och hög säkerhet där det krävs, med flexibilitet och innovationskraft där det är möjligt.

⁸³ Förordning (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift.



Figur 2: Föreslagen övergripande arkitektur

AI-verkstadens arkitektur är uppbyggd i olika lager. Varje lager har ett tydligt syfte och bidrar till helheten, från den tekniska grunden till de färdiga tjänster som offentliga aktörer skulle kunna använda. Valet av teknologier och komponenter ska alltid utgå från en avvägning mellan rådighet, säkerhet, kostnadseffektivitet och tid till värde. Grundprincipen är att föredra öppen källkod när det är genomförbart utan att kompromissa med leveransförmåga eller regelefterlevnad.⁸⁴

De fyra arkitekturlagren är som följer.

- **AI-tjänstekatalog (översta lagret):** Här presenteras de färdiga AI-tjänster som den offentliga förvaltningen skulle kunna använda direkt, till exempel bildanalys, textanalys, översättning och AI-assistenter. Inom samma lager finns också olika typer av säkra miljöer – labbmiljö, utvecklingsmiljö, och produktionsmiljö.
- **AI-plattformstjänster:** Detta lager innehåller verktyg och ramverk för att utveckla och hantera och bygga AI-lösningar. Här finns funktioner för att bearbeta data, träna och hantera modeller, köra dem i drift samt övervaka att de fungerar som tänkt.
- **Plattform:** Tillhandahåller standardiserade sätt att bygga och köra applikationer. Här ingår bland annat mekanismer för kommunikation, integrationer samt stöd för containrar (CaaS) och plattformstjänster (PaaS).

⁸⁴ Om AI-verkstaden tillgängliggör AI-system via öppen källkod, kan Försäkringskassan och Skatteverket omfattas av undantag vad gäller leverantörsansvar enligt AI-förordningen såvida det inte handlar om AI-system som omfattas av reglerna om förbjuden användning, AI-system med hög risk eller AI-system som omfattas av transparenskrav. Det blir samtidigt viktigt att förhålla sig till hur det påverkar den aktör som vill arbeta vidare med eller använda den lösning som levereras.

- **Infrastrukturlagret (basen):** Här finns den tekniska infrastruktur som driver AI-tjänster, såsom beräkningskapacitet (till exempel processorer och grafikkort), lagring av data och nätverk som knyter samman plattformen.

Gemensamma byggblock

Säkerhet

Arkitekturen följer principen om inbyggd säkerhet (security by design) vilket innebär att kryptering, autentisering och spårbarhet är integrerade i alla lager. AI-verkstadens plattform och infrastruktur ska vara dimensionerad för att hantera både stora volymer vid modellträning och kontinuerliga dataflöden i drift, med krav på hög tillgänglighet och motståndskraft. All kommunikation ska ske via för ändamålet godkända, krypterade kanaler med tydlig identitetshantering och reglerad åtkomstkontroll. Integrationshanteringen bygger på standardiserade API:er och meddelandeflöden.

AI-verkstaden behöver en robust modell för att isolera data, användare och tjänster för alla teknologier och komponenter (modell för konsumentisolering). Isoleringen bygger på att varje aktörs data och körmiljöer hålls logiskt separerade med kontroller för åtkomst, kryptering och lagring. Det innebär att aktören alltid kommer att fortsätta att äga sin data. Kommunikation och integrationer sker genom skyddade och standardiserade gränssnitt, vilket förhindrar att data delas eller exponeras på fel sätt.

All aktivitet loggas och kan kopplas till en specifik användare eller aktör för att stödja spårbarhet, revision och incidenthantering. Isoleringsmodellen styrs av etablerade säkerhetspolicyer, informationsklassning och regulatoriska krav, vilket gör att rätt skyddsnivå tillämpas beroende på datans känslighet och verksamhetens behov. Genom denna strukturerade isolering kan AI-verkstaden erbjuda delade resurser utan att kompromissa med säkerhet, rådighet eller förtroende.

Dataskydd – integritetsfrämjande tekniker (Privacy Enhancing Technologies, PET)

För att kunna dela och använda data på ett säkert sätt används metoder som gör att information kan analyseras och modeller kan tränas utan att enskilda individers information röjs. Genom att integrera PET från början i AI-verkstadens ansvar, infrastruktur samt rådgivning och stöd, skapas förutsättningar för att den offentliga förvaltningen ska kunna dela och använda data enligt gällande reglering, utveckla AI-lösningar samt i övrigt kunna samverka på effektivt, säkert och robust sätt. Ett sådant arbetssätt bidrar även till att uppfylla kraven i dataskyddsförordningen gällande inbyggt dataskydd och dataskydd som standard.

Integritetsfrämjande tekniker som kan appliceras i AI-verkstaden inkluderar

- federerat lärande som gör det möjligt för flera aktörer att träna en gemensam AI-modell utan att dela rådata
- skydd för personuppgifter och uppgifter som omfattas av sekretess genom att kontrollerat brus läggs till i data
- homomorfisk kryptering som möjliggör att beräkningar kan göras på krypterade data utan att dessa behöver dekrypteras
- pseudonymisering och anonymisering för att ta bort eller maskera personuppgifter eller uppgifter som omfattas av sekretess
- syntetiska data, vilket innebär skapande av artificiella data som statistiskt liknar verkliga data
- säker flerpartsberäkning, vilket innebär att flera aktörer kan beräkna ett gemensamt resultat utan att dela indata med varandra.

Utvecklingen inom integritetsfrämjande tekniker går mycket fort och tillämpningen av dem behöver löpande följas upp under AI-verkstadens etablering och förvaltning.

Efterlevnad – rådighet

Efterlevnad bygger på en kombination av gemensamma processer, tekniskt stöd och juridisk kompetens. Det kräver rutiner för onboarding av AI-system, automatiserad rapportering och analys av hur väl modeller uppfyller krav enligt AI-förordningen och andra relevanta regelverk. Arkitekturen omfattar förmågor för att bedöma och följa upp regelefterlevnad, exempelvis genom spårning och automatiskt genererade rapporter. Förmågan uppnås genom exempelvis loggning, modellhantering, dataskydd och säkerhet. Dessa komponenter samverkar för att möjliggöra dokumentation, versionshantering och spårbarhet av modeller, data och beslut.

Observerbarhet

Observerbarheten ska ge en helhetsbild av systemets tillstånd och prestanda för att möjliggöra proaktiv drift, snabb incidenthantering och kontinuerlig förbättring i AI-verkstaden. Funktionen omfattar loggning, upprättande av telemetridata, larmfunktioner och analys och stödjer både drift, säkerhet och regelefterlevnad. Den inkluderar också kostnadsuppföljning för att ge transparens i resursanvändning och kostnader.

AI-tjänstekatalog

I AI-tjänstekatalogen presenteras AI-verkstadens tjänster i en sammanhållen vy. Katalogen möjliggör för användare att snabbt hitta, beställa och använda färdigpaketerade AI-tjänster och tekniska miljöer.

De dynamiska inköpssystem som beskrivs i kapitel 6 och avsnittet "Dynamiska inköpssystem", utgör ett komplement till tjänstekatalogen.

AI-tjänster

AI-tjänster som tillgängliggörs i AI-tjänstekatalogen är kvalitetsgranskade, färdigutvecklade, driftsatta och kan användas exempelvis direkt via en självbetjäningsportal eller genom ett API.

Tekniska miljöer

De tekniska miljöerna gör det möjligt för användare att utveckla, testa, driftsätta och förvalta AI-lösningar. Det ska också finnas labbmiljöer för validering av hypoteser och experiment tidigt i AI-projekt.

AI-plattformstjänster

AI-plattformstjänster omfattar gränssnitt, utvecklingsverktyg, AI-ramverk, modellhantering, modellexekvering och modellmonitorering samt funktion för databearbetning.

Gränssnitt mot aktörer

Gränssnittet utgör ingången till AI-verkstadens resurser och samlar åtkomst till tjänster, miljöer och modeller i en enhetlig struktur.

- Via AI-verkstadens portal eller på annat lämpligt sätt kan användare beställa resurser, ta del av dokumentation, följa konsumtion och arbeta utifrån rådighetsmodellen.
- En API-katalog erbjuder standardiserade gränssnitt för integration av modeller, data och metadata i egna system, och kompletteras av verktyg för automatisering och utvecklingsflöden.

Åtkomst sker genom federerad identitet⁸⁵, multifaktorautentisering och roll- eller attributbaserad styrning. All användning är spårbar, vilket gör att åtkomst, kostnader och förändringar kan följas upp på ett kontrollerat sätt. Gränssnittslagret skapar därmed en gemensam och säker yta där både nybörjare och avancerade team kan arbeta konsekvent med plattformens funktioner.

Utvecklingsverktyg

Utvecklingsverktygen utgör den arbetsmiljö där användare kan bygga, träna, testa och driftsätta AI-modeller i en kontrollerad och säker miljö. Lagret erbjuder standardiserade och versionshanterade verktyg som kan anpassas efter informationsklass, säkerhetsnivå och funktionella behov.

AI-ramverk

Genom gemensamma ramverk kan användare arbeta enligt etablerade standarder, med inbyggt stöd för spårbarhet och efterlevnad av regelverk såsom AI-förordningen. Ramverken ska bygga på aktuella branschstandarder, vara kompatibla med flera programmeringsspråk och möjliggöra styrning av processorkraft utifrån behov och informationsklass. De består av bibliotek, verktyg och färdiga funktioner som förenklar framtagande, träning och optimering av modeller. Exempel på vad ramverken ska finnas för:

1. Standardiserade utvecklingsmiljöer för att möjliggöra en enhetlig struktur och metodik för AI-projekt.
2. Färdigbyggda komponenter för vanliga funktioner som databehandling, träning och inferens⁸⁶.
3. Optimering för att möjliggöra effektiv resursanvändning och skalbarhet vid exempelvis modellträning.
4. Samarbete och delning, vilket omfattar funktioner som underlättar gemensam utveckling och återanvändning av modeller.

Modellhantering, modellexekvering och modellmonitorering

Plattformen erbjuder en sammanhållen struktur för att utveckla, driftsätta och följa upp AI-modeller genom hela deras livscykel. Funktionerna är standardiserade och utformade för att uppfylla krav på spårbarhet, säkerhet och efterlevnad enligt relevanta regelverk, inklusive AI-förordningen.

- **Modellhantering:** Modellhanteringen omfattar utveckling, träning, versionshantering och dokumentation av AI-modeller i avskilda miljöer. All data, kod och parameterhistorik knyts till respektive modell för att möjliggöra spårbarhet, reproducerbarhet och kvalitetssäkring.
- **Modellexekvering:** Exekveringen sker i kontrollerade, skalbara körmiljöer som isolerar olika aktörers modeller från varandra, och där resurser fördelas utifrån respektive modells krav.
- **Modellmonitorering:** Monitoreringen övervakar kvalitet, prestanda och beteende hos modeller i drift. Den stödjer uppföljning av drifteffekter, datadrift, bias och andra avvikelser som kan påverka modellens tillförlitlighet över tid. Resultat loggas och

⁸⁵ Federerad identitet betyder att en användares identitet hanteras och verifieras av en extern identitetsleverantör (IdP), men kan användas för att logga in på flera olika system eller tjänster utan att skapa separata konton för varje.

⁸⁶ I AI-sammanhang är inferens processen där en tränad modell använder sina inlärd parametrar för att, givet nya indata, beräkna utdata.

visualiseras, vilket gör det möjligt att vidta korrigerande åtgärder och uppfylla krav på rapportering och regelefterlevnad.

Databearbetning

Funktionen databearbetning säkerställer att data kan användas på ett konsekvent, säkert och reproducerbart sätt genom modellernas livscykel. Både strukturerade och ostrukturerade data ska kunna hanteras, vilket ställer krav på funktionalitet som säkerställer att data är i rätt form och format för den aktuella modellen, testfallet eller inferensen. Funktionen bygger på principen att data ska vara tillgängliga för återanvändning när detta är lagligt och lämpligt, men ha tillräckliga skyddsmekanismer när detta är nödvändigt.

Plattform

Plattformslaget utgör den tekniska grund som binder samman AI-verkstadens tjänster och möjliggör att komponenter och miljöer kan byggas, integreras och köras på ett säkert och skalbart sätt. Lagret omfattar de mekanismer som hanterar kommunikation, integrationer, containerbaserad drift och de gemensamma plattformstjänster som behövs för att utveckla och driva AI-lösningar effektivt.

Kommunikationsmekanismer och integrationshantering

AI-verkstaden kräver en säker och tillförlitlig infrastruktur för dataflöden mellan plattformen och anslutna offentliga aktörer. Kommunikationsmekanismerna ska möjliggöra säker anslutning, krypterad dataöverföring och robusta integrationer, oavsett om trafiken går via dedikerade förbindelser eller via internet till statlig eller godkänd molninfrastruktur.

CaaS (Container as a Service) och PaaS (Platform as a Service)

CaaS möjliggör driftsättning av applikationer och modeller i containrar med styrning, skalning och övervakning. Det ger en tydlig separation mellan applikation och infrastruktur och gör det enklare att flytta lösningar mellan miljöer för utveckling, test och produktion. PaaS erbjuder färdiga plattformstjänster som databaser, lagring, meddelandehantering, integrationsmotorer och funktioner för kontinuerlig integration och produktionssättning.

Infrastrukturlagret

Processorkraft, lagring och nätverk utgör den tekniska basen i AI-verkstaden och möjliggör utveckling, träning och drift av modeller på ett säkert och effektivt sätt. Lagret omfattar både generella processorer och specialiserade beräkningsresurser för AI-träning och att köra AI-lösningar, samt lagring för strukturerade och ostrukturerade data, med stöd för kryptering, redundans och styrning utifrån informationsklass. Nätverket säkerställer snabb och säker kommunikation mellan plattformens komponenter och kan hantera både stora datamängder och realtidsflöden.

Arkitekturen bygger på en modell där olika slags molntjänster används i kombination efter krav på säkerhet, rådighet, hållbarhet och kostnadseffektivitet. Hållbarhet och resurseffektivitet innebär att AI-verkstaden använder beräkningsresurser på ett energieffektivt och rättvist sätt. Genom gemensam infrastruktur, delad modellträning och optimerade processer minskas energiförbrukning, dubbelarbete och klimatpåverkan. Plattformen främjar även långsiktig hållbarhet genom att förlänga livslängden på hårdvara och säkerställa att resurser för AI-utveckling fördelas på ett rättvist och transparent sätt inom offentlig förvaltning.

Sammanfattning

AI-verkstaden kan erbjuda en gemensam infrastruktur och stödfunktioner som skulle kunna göra det enklare för offentliga aktörer att dra nytta av AI, samtidigt som regelefterlevnad

och den statliga värdegrunden kan säkerställas. En central utgångspunkt bör vara att verksamheten är långsiktig och flexibel för att kunna anpassas till förändrade behov och rättsliga förutsättningar.

AI-verkstaden bedöms kunna etableras i en så kallad hybridlösning. Det innebär att Försäkringskassan och Skatteverket kan etablera ett gemenskapsmoln som kan interagera med privata aktörers infrastrukturer.

AI-verkstaden bör bidra till digital suveränitet och minska beroenden som kan skapa sårbarhet i samhällsviktiga funktioner. Begreppet rådighet är centralt och handlar om graden av kontroll över tjänster och data. Verkstaden bör kunna erbjuda lösningar som ger högre rådighet när det krävs, exempelvis genom egna produktionsmiljöer med isolering och segregering av data, samtidigt som den kan möjliggöra användning av privata tjänster där det är lämpligt. På så sätt kan offentlig förvaltning välja en nivå av kontroll som är proportionerlig och ändamålsenlig i förhållande till behov och risk.

AI-verkstaden föreslås omfatta följande huvudfunktioner: labbmiljö för experiment och innovation, utvecklingsmiljö, produktionsmiljö, en katalog med kvalitetsgranskade AI-tjänster samt stöd och rådgivning. Dessa funktioner bör underlätta utveckling, test och drift av AI-tjänster, kan främja kompetensdelning och kan bidra till att säkerställa att tjänster uppfyller krav på säkerhet, dataskydd och rättslig efterlevnad. Katalogen med kvalitetsgranskade tjänster bör byggas upp successivt och kan på sikt utvecklas till en marknadsplats för digitala lösningar riktade mot offentlig förvaltning.

Genom dessa insatser kan en strukturerad miljö som stödjer innovation och ger offentlig förvaltning förutsättningar att använda AI på ett långsiktigt hållbart och ansvarsfullt sätt, vilket kan stärka både digital utveckling och nationell motståndskraft.

De viktigaste delarna i samtliga arkitekturlager kan sammanfattas så här:

- **Skyddad infrastruktur:** Den tekniska grunden kan bestå av beräkningskapacitet och lagring som kan anpassas för olika nivåer av känslighet. Kritiskt material bör hanteras inom statlig eller svensk kontrollerad miljö, medan mindre känsliga delar kan dra nytta av modern kapacitet i tillhandahållna lösningar av privata leverantörer.
- **Säker plattform:** Plattformen kan utformas med inbyggda mekanismer som ser till att data och tjänster är avskilda, krypterade och övervakade. All aktivitet bör loggas och vara spårbar, vilket medför att vi kan upptäcka och hantera incidenter i tid samt följa upp hur information används.
- **Styrd åtkomst:** Endast behöriga personer bör få tillgång till rätt information vid rätt tillfälle. Systemet övervakar kontinuerligt åtkomsten och skyddar mot obehöriga åtkomstförsök.
- **Skydd mot informationsläckage (Data Loss Prevention, DLP):** Avancerade funktioner som kan förhindra att känslig information av misstag eller avsiktligt lämnar systemet. Detta är centralt både för att skydda enskildas integritet och för att värna samhällsviktiga uppgifter.
- **Observerbarhet och uppföljning:** Plattformen bör ha inbyggda funktioner för loggning, övervakning, larm och kostnadsuppföljning. Detta kan skapa förutsättningar för både teknisk drift, regelefterlevnad och ekonomisk transparens.
- **Integritetsfrämjande tekniker (PET):** Genom att från början integrera PET-tekniker i AI-verkstaden kan förutsättningar skapas för att den offentliga förvaltningen ska kunna dela och använda data, utveckla AI-lösningar samt i övrigt kunna samverka på ett effektivt, säkert och robust sätt utan att riskera att röja integritetskänsliga data.

5 Vilket stöd kan AI-verkstaden erbjuda?

Vi kan konstatera att offentliga aktörers förmåga att anskaffa, utveckla och använda AI-lösningar varierar kraftigt. En AI-verkstad som enbart skulle bestå av digital infrastruktur och tekniska lösningar skulle löpa en betydande risk att inte nyttjas till sin fulla potential. En central del av AI-verkstadens verksamhet är därför att tillhandahålla stöd och rådgivning i syfte att främja den offentliga förvaltningens utveckling och användning av AI. AI-verkstaden tillhandahåller dessutom olika typer av vägledningar som rör AI i offentlig förvaltning.

Därutöver erbjuder AI-verkstaden stöd och rådgivning när offentliga aktörer nyttjar verkstadens tekniska miljöer och AI-tjänster. Det stödet omfattar följande delar:

- anslutningsstöd
- utvecklingsstöd
- AI-insatsstyrka.

Anslutnings- och utvecklingsstödet ges i olika former utifrån användarnas differentierade behov av stöd. Grundläggande stöd ges i form av självbetjäning och innebär till exempel tillgång till digitalt material. När det finns ett behov kommer AI-verkstaden också att erbjuda fördjupat stöd och kvalificerad rådgivning inom exempelvis rättsligt stöd och säkerhet för att stärka användare i deras förmåga att använda AI. Det mest skräddarsydda stödet är i form av en AI-insatsstyrka kopplad till AI-verkstadens tjänster.

Utöver det stöd som AI-verkstaden erbjuder när offentliga aktörer nyttjar verkstadens tekniska miljöer och AI-tjänster, planeras rättsligt stöd via AI-verkstadens portal och i form av en regulatorisk sandlåda i samspel med IMY.

Dessutom är avsikten att erbjuda stöd för att anskaffa AI, bland annat när aktörer vill nyttja ramavtal och dynamiska inköpssystem, vilket beskrivs i kapitel 6.

De olika typerna av stöd beskrivs närmare i följande avsnitt.

Stöd och rådgivning för att främja användningen av AI

Aktörer inom den offentliga förvaltningen som har ett behov av stöd och rådgivning kan initiera en kontakt med AI-verkstaden genom att registrera sig. De får därefter tillgång till bland annat rättsligt och säkerhetsrelaterat stöd genom självbetjäning och tillgång till digitalt material. Det kan handla om

- tillgång till riktlinjer, "best practices", strategier, mallar och checklistor
- en chattbot-funktion eller personlig service.

Utöver det grundläggande stödet erbjuder AI-verkstaden även fördjupade insatser som fokuserar på långsiktig kompetensutveckling och kontinuerlig rådgivning. Syftet är att höja den övergripande AI-mognaden och underlätta en effektiv implementering av AI inom offentliga verksamheter. AI-verkstaden kan bidra till att kompetenshöjande insatser genomförs i form av exempelvis seminarier och workshoppar för att öka AI-kompetensen hos målgruppen. Både det grundläggande och det fördjupade stödet är generellt återanvändbart samt gemensamt värdeskapande, och finansieras via anslag.

Stöd för att nyttja de tekniska miljöerna och AI-tjänsterna i AI-verkstaden

Anslutningsstöd

Syftet med anslutningsstödet är att stödja aktörerna i anslutningen till AI-verkstaden. Att ansluta till AI-verkstaden innebär att få förutsättningar att nyttja de tekniska miljöerna och AI-tjänsterna som tillhandahålls av AI-verkstaden. För anslutning måste användarna uppfylla vissa tekniska och säkerhetsmässiga krav.

Anslutningsstödet handlar om att stödja användarna i praktiska, tekniska, säkerhetsmässiga och rättsliga frågor när de ansluter till AI-verkstaden. Det innebär till exempel att

- informera om vad anslutning till AI-verkstaden innebär och omfattar
- vägleda aktörerna i hur de steg för steg tekniskt ansluter till AI-verkstaden, vilket bland annat rör integration och behörigheter
- stödja aktörerna i vilka säkerhetsmässiga aspekter som behöver beaktas när de ansluter till AI-verkstaden
- hantera avtal i det fall anslutning till AI-verkstaden ställer krav på anslutningsavtal.

Anslutningsstödet bemannas av personer som är anställda vid Försäkringskassan och Skatteverket. Anslutningsstödet är initialt anslagsfinansierat, samtidigt som långsiktig finansieringsform utreds under AI-verkstadens etablering, (se kapitel 9 och avsnittet "Kostnader för etablering och förvaltning").

Utvecklingsstöd

För att stödja aktörer i utveckling av sin förmåga att ta till sig och dra nytta av AI-verkstaden erbjuder AI-verkstaden ett utvecklingsstöd. Utvecklingsstödet är huvudsakligen kopplat till AI-verkstadens tjänster och funktioner. Stödet erbjuds efter anslutning till AI-verkstaden och omfattar olika typer av stöd för användarnas fortsatta utveckling inom AI-verkstaden. Det omfattar även stöd i att realisera den nytta som användarna vill nå när de nyttjar AI-verkstadens AI-tjänster och tekniska miljöer. Utöver stöd vid utveckling av nya AI-tjänster omfattar utvecklingsstödet bland annat rättslig rådgivning, säkerhetsrådgivning och teknikstöd. Det kan handla om tillfällig expertkompetens inom områden som till exempel databeredskap, val av arkitektur, förändringsledning eller tolkning av rättsliga riktlinjer.

Utvecklingsstödet bemannas av personer som är anställda vid Försäkringskassan och Skatteverket. Utvecklingsstödet är initialt anslagsfinansierat, samtidigt som långsiktig finansieringsform utreds under AI-verkstadens etablering (se kapitel 9 och avsnittet "Kostnader för etablering och förvaltning").

AI-insatsstyrkan

Insatsstyrkan vänder sig framför allt till aktörer med låg AI-mognad som ofta saknar egen AI-kompetens, exempelvis mindre kommuner, myndigheter och regioner. Insatsstyrkan föreslås organiseras genom både central och lokal representation för att möta aktörers olika behov av stöd. AI-insatsstyrkan omfattar ett riktat stöd till aktörer i den offentliga förvaltningen kring AI-frågor relaterade till AI-verkstaden. Insatsstyrkan syftar till att ge snabb tillgång till stöd vid behov, bistå i att stärka förmågan att hantera komplexa frågor om exempelvis data, regelverk eller säkerhet samt bidra till en jämnare fördelning av AI-kompetens inom hela förvaltningen.

Försäkringskassan och Skatteverket föreslås bygga upp en mindre grundbemanning av insatsstyrkan i egen regi. Det innebär att nyckelkompetens i huvudsak säkerställs genom ett rent anställningsförfarande. Insatsstyrkan kan ge stöd på distans eller fysiskt på plats. Vid behov av ytterligare kompetens och resurser stärks denna grundbemanning genom att externa aktörer anlitas på marknaden. Dessa upphandlas i sådana fall av Försäkringskassan och Skatteverket och betraktas som en del av dess organisering av insatsstyrkan. På så vis säkerställs en flexibilitet i bemanning av insatsstyrkan utifrån variationer i behov av stöd. Insatsstyrkan bör avgiftsfinansieras.⁸⁷ Det innebär att verksamheten blir mer skalbar och att de aktörer som har ett behov av särskilt stöd erbjuds det mot en kostnad.

Insatsstyrkans verksamhet omfattar frågor relaterade direkt till AI-verkstaden och dess tjänster, men avgränsas från konsulttjänster för generell rådgivning om AI samt från konsulttjänster för verksamhetsutveckling i allmänhet. I det fall AI-verkstaden skulle göra anspråk på att omfatta sådana typer av tjänster finns det rättsliga frågor som kan komma att aktualiseras, bland annat konkurrensrätten (se kapitel 11).

Regulatorisk sandlåda

Ett särskilt sätt att utforma regulatoriskt stöd är genom att etablera en så kallad regulatorisk sandlåda. Det är ett särskilt arbetssätt, utan vedertagen definition, där kärnan handlar om att innovatörer och myndigheter arbetar tillsammans för att tolka hur regelverk kan fungera i praktiken med innovativa produkter och tjänster.⁸⁸ IMY har sedan hösten 2022 arbetat med regulatoriska sandlådor i syfte att ge fördjupad vägledning till specifika innovationsinitiativ om hur dataskyddsregelverket bör tolkas och tillämpas. I budgetpropositionen för 2026⁸⁹ aviserades att IMY ska fortsätta utveckla sin regulatoriska sandlåda inom ramen för AI-verkstaden.

I kartläggningen av behov (se kapitel 2 och avsnittet "Utmaningar och behov hos statliga myndigheter") framgår att den offentliga förvaltningen har behov av en labbmiljö ihop med rättsligt stöd. Det är alltså ett behov som inte kan mötas av att IMY:s dataskyddsrättsliga regulatoriska sandlåda kopplas till AI-verkstaden. En sådan labbmiljö kan troligen inrättas och drivas utan särskilda regulatoriska förutsättningar utöver rättsligt stöd för verksamheten i sig. Försäkringskassan och Skatteverket bedömer det därför som lämpligt att utöver IMY:s regulatoriska sandlåda erbjuda rättsligt stöd i anslutning till labbmiljön för experiment och innovation.

Vägledningar

Inom ramen för uppdraget har vi genomfört en kartläggning av befintliga vägledningar kopplat till AI som finns tillgängliga.

Kartläggning av tillgängliga vägledningar om AI

Det finns i dag en rad tillgängliga riktlinjer, vägledningar och verktyg som används av offentliga organisationer i deras egen utveckling och användning av AI. Stöden spänner över ett antal områden med koppling till AI och är framtagna av ett antal olika aktörer.

⁸⁷ Förutsatt att myndigheterna får ett bemyndigande att ta ut avgifter (se kapitel 10 och avsnittet "Avgiftsfinansiering").

⁸⁸ Integritetsskyddsmyndigheten (2023) *Federerad maskininlärning mellan två vårdgivare. Slutrapport om Integritetsskyddsmyndighetens pilotprojekt med regulatorisk testverksamhet om dataskydd*, s. 5

⁸⁹ Prop. 2025/26:1 Budgetpropositionen för 2026.

På nationell nivå finns bland annat vägledningar inom juridik, etik och säkerhet, såsom

- riktlinjer för generativ AI inom offentlig förvaltning (Digg och IMY)⁹⁰
- vägledning om dataskyddsförordningen och AI (IMY)⁹¹
- förtroendemodellen för AI (Digg)⁹²
- verktyg för informationssäkerhet, cybersäkerhet och säkra kommunikationer (MSB)⁹³.

Inom upphandlingsområdet finns stöd för behovsanalys, kravformulering, utvärdering och uppföljning i AI-anskaffningar (Upphandlingsmyndigheten och Digg⁹⁴). Inom området kompetens och mognad finns bland annat AI-lyftet⁹⁵ och andra utbildningsinsatser⁹⁶ samt AI-stöd för kommuner och regioner (SKR⁹⁷).

Inom implementering och metodstöd finns handböcker, checklistor och riskbedömningar framtagna av E-sam och AI Sweden. Inom området data och infrastruktur finns bland annat dataportalen (Digg).⁹⁸ Därtill har E-sam respektive AI Sweden Data Factory tagit fram stöd för att hantera data.⁹⁹ Vägledning för testmiljöer och sandlådor har tagits fram av Research Institutes of Sweden (Rise), IMY, AI Sweden respektive E-sam.¹⁰⁰ Slutligen har Mediemyndigheten nyligen lanserat en satsning som ska stärka individer som medvetna medianvändare i en tid av AI och desinformation¹⁰¹.

Vi har emellertid identifierat en rad områden där det i dag saknas vägledningar, bland annat vägledning kring juridik med fokus på immaterialrätt och vägledning som rör modeller

⁹⁰ Digg (2025e) *Riktlinjer för generativ AI inom offentlig förvaltning*. <https://www.digg.se/ai-for-offentlig-forvaltning/riktlinjer-for-generativ-ai> (Hämtad 2025-12-08).

⁹¹ Integritetsskyddsmyndigheten (2025b) *GDPR och AI*. <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/vagledning-om-gdpr-och-ai/gdpr-och-ai/> (Hämtad 2025-12-08).

⁹² Digg (2025b) *Förtroendemodellen*. <https://www.dataportal.se/fortroendemodellen> (Hämtad 2025-12-08).

⁹³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2025a) *Informationssäkerhet, cybersäkerhet och säkra kommunikationer*. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/> (Hämtad 2025-12-08).

⁹⁴ Digg (2025c) *Köp generativ AI enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)*. <https://www.digg.se/ai-for-offentlig-forvaltning/riktlinjer-for-generativ-ai/kop-generativ-ai-enligt-lagen-om-offentlig-upphandling> (Hämtad 2025-12-08).

⁹⁵ AI-lyftet (2025) <https://ai-lyftet.se/> (Hämtad 2025-12-08).

⁹⁶ Bland annat framtaget av Research Institutes of Sweden (2025) *AI-steget – Grundutbildning*. <https://www.ri.se/sv/expertisomraden/utbildningar/ai-steget-grundutbildning> (Hämtad 2025-12-08).

⁹⁷ Sveriges kommuner och regioner (2025a) *Artificiell intelligens – möjligheter och stöd*. <https://skr.se/digitaliseringivalfarden/datadrivenutveckling/artificiellintelligensai.716.html> (Hämtad 2025-12-08).

⁹⁸ Digg (2025f) *Sveriges dataportal*. <https://www.digg.se/digitala-tjanster/sveriges-dataportal> (Hämtad 2025-12-08).

⁹⁹ E-samverkansprogrammet (2024a) *Roadmap för myndigheters datahantering*.

¹⁰⁰ E-samverkansprogrammet (2024c) *Svensk pilot för AI-regulatorisk sandlåda*. Integritetsskyddsmyndigheten (2025a) *Det här är IMY:s regulatoriska sandlåda för dataskydd*. <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/Vagledning-om-GDPR-i-innovationsprojekt/det-har-ar-imys-regulatoriska-sandlادا-for-dataskydd/> (Hämtad 2025-12-08).

¹⁰¹ Mediemyndigheten (2025) *Mediemyndigheten lanserar utbildning för att stärka befolkningen*. <https://via.tt.se/pressmeddelande/4127241/mediemyndigheten-lanserar-utbildning-for-att-starka-befolkningen?publisherId=3235838&lang=sv> (Hämtad 2025-12-08).

för styrning och översyn. AI-verkstaden kommer att ha unika förutsättningar att i dialog fånga statliga myndigheters, regioners och kommuners behov av vägledningar.

Försäkringskassan och Skatteverket föreslår att AI-verkstaden får ansvar för att

- identifiera behov av vägledningar hos statliga myndigheter, regioner och kommuner
- förmedla identifierade behov av nya vägledningar till relevanta expertmyndigheter
- säkerställa att vägledningar tillgängliggörs på ett samlat och användarvänligt sätt, förutsatt att expertmyndigheterna förvaltar vägledningarna.

En av de relevanta expertmyndigheterna är Digg. I budgetpropositionen för 2026 aviserades att Digg under 2026 och därefter Post och telestyrelsen (PTS) för 2027 och framåt, tilldelas medel för arbetet med vägledningar kopplat till AI-verkstaden.¹⁰²

Portal

I uppdraget har det ingått att bedöma om det kan finnas ett behov eller om det skapar mervärde att tillhandahålla en portal, exempelvis i form av ett webbgränssnitt, som fungerar som en samlad väg in för aktörer som söker information och stöd i AI-relaterade frågor. I vår bedömning har vi utgått från kartläggningen av befintliga vägledningar och den behovsanalys som vi har genomfört (se kapitel 2 i avsnittet "Handfast rådgivning och samlad information").

Slutsatsen är att det både finns ett behov av en samlad väg in till befintliga vägledningar och att det kan skapa mervärde om AI-verkstaden etablerar ett sådan portal. Realiseringen av portalen kan se olika ut. Huvudsaken är att det etableras en enkel och användarvänlig ingång för aktörer som söker information om och stöd i AI-relaterade frågor. På sikt kan portalen utvecklas till en samlad väg in till tjänster som den offentliga förvaltningen kan nyttja, och som en del av det grundstöd som AI-verkstaden tillhandahåller.

En samlad väg in

Försäkringskassan och Skatteverket föreslår att en samlad ingång till vägledningar tillhandahålls inom AI-verkstaden, förslagsvis i form av portallösningar, där statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra intressenter hittar vägledningar och relevant information.

På sikt kan portallösningar utvecklas till en ingång till AI-verkstadens tjänster, med tillgång till olika tekniska miljöer samt olika typer av rådgivning och stöd. Där kan användare också se de kvalitetsgranskade AI-tjänster som tillgängliggörs via AI-verkstaden. De kan även ta del av fallstudier och exempel på effekter och nyttor som tjänster har gett upphov till. Ingången kan dessutom fungera som en plattform för erfarenhetsutbyte. Sammantaget kan det bli en strategisk plattform som skapar betydande mervärde för offentlig förvaltning genom att samla AI-tjänster, stöd och inspirationsmaterial på ett lättillgängligt sätt.

Försäkringskassan och Skatteverket föreslår att AI-verkstaden ska bära huvudansvaret för förvaltningen av den samlade ingången. Det omfattar teknisk drift, innehållsförvaltning, kundsupport och strategisk utveckling. Finansieringen bör ske via anslag för att skapa

¹⁰² I prop. 2025/26:1 meddelade regeringen att de avser att slå samman Digg och Post- och telestyrelsen den 1 januari 2027.

förutsättningarna för kontinuerlig vidareutveckling och uppdatering i takt med teknikens utveckling och förändrade regelverk.

Sammanfattning

AI-verkstaden föreslås erbjuda olika typer av stöd och rådgivning i syfte att främja den offentliga förvaltningens utveckling och användning av AI.

Grundläggande stöd ges i form av självbetjäning via tillgång till digitalt material såsom riktlinjer, mallar och checklistor. Aktörerna kan även få tillgång till bland annat rättsligt och säkerhetsrelaterat stöd genom AI-verkstadens portal och chattbot. För att främja långsiktig AI-mognad kan AI-verkstaden erbjuda kompetenshöjande insatser i form av till exempel seminarier och workshoppar.

Fördjupat stöd riktar sig till aktörer med större behov och innefattar kvalificerad rådgivning samt skräddarsydda insatser. En särskild AI-insatsstyrka föreslås ge riktat stöd till aktörer med låg AI-mognad, särskilt mindre kommuner och myndigheter.

Anslutnings- och utvecklingsstöd omfattar hjälp vid teknisk anslutning till AI-verkstaden, inklusive säkerhets- och avtalsfrågor. Det innefattar även stöd vid utveckling av AI-tjänster och nyttorealiserings, med rättslig och teknisk rådgivning.

En särskild form av rättsligt stöd är en regulatorisk sandlåda, där syftet är att tolka regelverk i praktiken och ge vägledning för innovativa AI-lösningar. I budgetpropositionen för 2026 aviserades att IMY ska fortsätta utveckla sin regulatoriska sandlåda inom ramen för AI-verkstaden. Utöver en regulatorisk sandlåda skulle AI-verkstaden kunna erbjuda rättsligt stöd i anslutning till experiment som genomförs i labbmiljön.

Utöver dessa stödformer föreslås AI-verkstaden ansvara för att samla tillgången till vägledningar via en portal. Kartläggning visar att befintliga vägledningar täcker flera områden, såsom juridik, etik, säkerhet, upphandling och kompetensutveckling, men att det finns luckor inom immaterialrätt och styrmodeller. AI-verkstaden föreslås kunna identifiera behov, förmedla dem till expertmyndigheter och tillgängliggöra vägledningar via portalen.

Den långsiktiga finansieringsformen för de olika typerna av stöd föreslås utredas närmare. Initialt föreslås insatsstyrkan finansieras med avgifter medan övriga typer av stöd anslagsfinansieras.

6 Hur kan en AI-verkstad förbättra förutsättningarna för upphandling och inköp av AI?

I uppdraget har ingått att analysera om den offentliga förvaltningen har behov av stöd vid upphandling kopplat till AI. Om Försäkringskassan och Skatteverket bedömde att ett sådant stöd behövs, skulle myndigheterna föreslå hur det skulle kunna tillhandahållas inom ramen för en AI-verkstad, på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

I uppdraget har det även ingått att utreda om en AI-verkstad skulle kunna förbättra den offentliga förvaltningens förutsättningar för inköp av AI genom samordnade ramavtal, dynamiska inköpssystem eller genom att främja innovationsupphandling.

Denna typ av stöd har potential att fylla en viktig funktion. En AI-verkstad för offentlig förvaltning ska inte konkurrera med aktörer på den privata marknaden. AI-verkstaden ska i stället komplettera dessa genom att erbjuda lösningar, utifrån den offentliga förvaltningens särskilda krav och behov som marknaden inte erbjuder, se kapitel 2, "Vilka behov kopplat till AI finns i offentlig förvaltning". Därutöver bör verkstaden också hjälpa offentliga aktörer att, där så är lämpligt, dra nytta av de möjligheter som marknadens utbud av produkter och tjänster på AI-området skapar. Ett sådant stöd är sålunda till gagn såväl för den offentliga förvaltningen som för den privata marknaden.

Behov av stöd vid upphandling och inköp av AI

Det finns ett tydligt behov av stärkt stöd vid upphandling och inköp kopplat till AI i den offentliga förvaltningen. Upphandling och inköp av AI upplevs som resurskrävande och svårt. Upphandlingsprocessen saknar den snabbhet och flexibilitet som offentliga aktörer önskar, och är ett av de största hindren för att snabbt och säkert införa nya AI-lösningar.

Behoven sträcker sig från generell kompetens- och kunskapshöjning till praktisk hjälp med att utforma krav och avtal. Det handlar om sådant som kravställning, regelefterlevnad och avtalstrygghet. Särskilt innovationsupphandling ställer stora krav på kompetens och innebär stora kostnader.

Från behovsanalyserna i kapitel 2 framkommer att det största intresset hittills ligger i att köpa eller avropa färdiga AI-tjänster. Samtidigt upplevs upphandlingsprocessen som alltför tidskrävande, vilket gör att de intervjuade efterfrågar snabbare tillgång till redan säkra och kvalitetsgranskade AI-tjänster.

Intervjuerna pekar också på utmaningar när organisationer köper AI-lösningar med ambitionen att integrera dem i befintliga system. Integrationsarbetet blir ofta mer komplext än förväntat, med snabbt uppkomna och svårförutsägbara kostnadsökningar som följd. En intervjuperson menar att både beställare och anbudsgivare fortfarande är relativt omogna i dessa typer av affärer.

Tidigare granskningar och utredningar visar på behov av stärkt stöd vid upphandling som rör digitalisering och it mer allmänt. Riksrevisionen har granskat statens arbete med strategiska digitaliseringsprojekt. Av granskningen framgår att många myndigheter väljer att göra egna upphandlingar utan att avropa de befintliga ramavtal som Kammarkollegiet har upphandlat. Samtidigt är försenade eller misslyckade upphandlingar ett av de främsta skälen till att digitaliseringsprojekt blir försenade eller dyrare än tänkt. Detta beror bland annat på brister i arbetet med kravspecifikationer, enligt granskningen. För närvarande är det dock ingen myndighet som erbjuder ett heltäckande stöd för kravställning vid it-

upphandling. Granskningen rekommenderar därför att regeringen ger lämplig myndighet i uppdrag att utveckla generella stöd för it-upphandling och att redovisa hur ramavtal kan utvecklas för att bättre motsvara myndigheternas faktiska behov inom it-upphandling.¹⁰³

Digitaliseringsrättsutredningen konstaterar att upphandlande aktörer i många fall betraktar upphandlingsreglerna som komplexa och krävande. Det upplevs vara svårt att åstadkomma nödvändig flexibilitet vid upphandling relaterad till digitalisering. Särskilt mindre och medelstora myndigheter efterfrågar mer stöd för att hantera de omfattande krav som ställs vid dessa upphandlingar, bland annat i förhållande till dataskydd, säkerhet och sekretess.¹⁰⁴

Upphandlingsmyndigheten noterar i sitt yttrande över AI-kommissionens betänkande att det för närvarande inte finns något uttryckligt uppdrag för myndigheten att specifikt stödja inköp av it, inklusive digitala tjänster och AI, trots att det är ett av de mest komplexa inköpsområdena.¹⁰⁵ Upphandlingsmyndigheten framhåller att det är centralt att det finns stöd och vägledning för it-relaterad upphandling, där AI bör ingå.¹⁰⁶ Ett sådant stöd skulle kunna tillhandahållas inom ramen för AI-verkstad.¹⁰⁷

En AI-verkstad kan erbjuda stöd vid upphandling och inköp av AI

Försäkringskassan och Skatteverket har inom ramen för uppdraget identifierat ett behov av stärkt stöd vid upphandling och inköp av AI. AI-verkstaden bör erbjuda ett sådant stöd, utformat på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Med ändamålsenlighet avses här att stödet ska vara praktiskt användbart, anpassat till relevanta regelverk och utformat för att hantera de utmaningar som präglar inköp av AI.

Stödet bör integreras i AI-verkstadens övriga stödfunktioner. Det ska konkret bidra till ett snabbare och mer kostnadseffektivt sätt att anskaffa AI, vare sig det handlar om upphandlingar, avrop, inköp eller andra moment i en anskaffningsprocess. Stödet ska även bidra till att de anskaffande aktörerna kan känna sig trygga i valet av varor och tjänster, i utformningen av avtal och i regelefterlevnaden.

Grundläggande stöd kan erbjudas i form av exempelvis standardiserade mallar, såsom avrops- och avtalsmallar, verktyg, metoder, kriterier, riktlinjer och standardavtalsklausuler. Fördjupat stöd skulle kunna vara seminarier och workshoppar som arrangeras för upphandlare, personal med tekniska uppgifter och beslutsfattare. I syfte att dela kunskaper

¹⁰³ Riksrevisionen (2025) *Statliga strategiska digitaliseringsprojekt – stora gemensamma utmaningar*, s. 6 och 9.

¹⁰⁴ SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*. Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.

¹⁰⁵ Upphandlingsmyndigheten (2025d) *Remissvar AI-kommissionens Färdplan för Sverige*.

¹⁰⁶ Under hösten 2025 presenterade regeringen *Färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030*. Upphandlingsmyndigheten fick samtidigt i uppdrag att genomföra insatser för att främja genomförandet av färdplanen. Bland annat ska myndigheten inrätta ett forum som ska samordna upphandlingsstöd kopplat till inköpskategorin informationsteknik och bidra till att främja måluppfyllelsen för de upphandlande myndigheterna och enheternas it-inköp. (Upphandlingsmyndigheten (2025c) *Regeringsuppdrag*. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-oss/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/> (Hämtad 2025-12-12))

¹⁰⁷ Upphandlingsmyndigheten (2025d).

och erfarenheter kan AI-verkstaden bland annat etablera nätverk där erfarna upphandlare och specialister från resursstarka aktörer kan erbjuda vägledning till andra aktörer.

Förbättrade förutsättningar för att anskaffa AI

Befintliga ramavtal anses, som nämndes tidigare, inte möta avropsberättigade aktörers behov och används därför endast i begränsad omfattning.¹⁰⁸ AI-verkstaden skulle kunna förbättra förutsättningarna för att anskaffa AI på två sätt:

- genom att inrätta dynamiska inköpssystem (DIS) för att anskaffa AI-tjänster
- genom att upphandla ramavtal för att anskaffa infrastrukturtjänster med tillhörande funktioner.

Hela den offentliga förvaltningen ska kunna använda dessa dynamiska inköpssystem och ramavtal.

Den övergripande målsättningen för all anskaffning är att upphandlande aktörer ska kunna vara trygga i att de får rätt leverans på rätt sätt, i rätt tid och till rätt kostnad. Gemensamt för de olika formerna av samordnad upphandling är att de behöver säkra avtalstrygghet för de upphandlande aktörerna. Det innebär att avtalen behöver ge en förutsägbarhet när det gäller villkor, kostnader och ansvar.

Oavsett vilken form av anskaffning som används blir det viktigt att säkerställa att endast pålitliga och seriösa leverantörer inkluderas, vilket ställer höga krav på processen för att kvalificera leverantörer och på uppföljning av avtalen. Det krävs därmed en tät dialog mellan leverantörer, förvaltare av ramavtal och dynamiska inköpssystem samt mottagarna av tjänsterna.

Samordnade ramavtal

Med ramavtal avses avtal som fastställer delar av villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod. Att använda samordnade ramavtal för infrastrukturtjänster kan erbjuda flera fördelar. För det första kan de innebära lägre transaktionskostnader och minskad tidsåtgång. Genom att avropa från existerande ramavtal slipper enskilda aktörer genomföra en fullständig upphandling från grunden. För det andra kan samordnade ramavtal ge stordriftsfördelar och bättre villkor, exempelvis i termer av lägre priser och tydligare krav på leverantören. För det tredje kan samordnade ramavtal användas för att åstadkomma en mer enhetlig kravställning. Det kan bidra till att säkerställa att tjänsterna är adekvata och att leverantörer efterlever de krav som ställs i regelverken om bland annat AI, dataskydd, sekretess och säkerhet.

Att använda samordnade ramavtal är samtidigt förenat med flera utmaningar och begränsningar. För det första är det inte möjligt för ytterligare leverantörer att ansluta sig under ramavtalets giltighetstid. För det andra löper samordnade ramavtal vanligtvis över flera år. I kombination med den snabba tekniska utvecklingen, medför detta en risk för att ramavtalet blir inaktuellt. För det tredje är möjligheterna normalt sett begränsade att justera upphandlingsföremålet. Det kan resultera i att aktörers behov inte motsvaras av ramavtalets utbud.

Samordnade ramavtal lämpar sig således bäst för upphandling av tjänster där behoven är mer standardiserade och delas av många aktörer. De passar också bra där lösningarna

¹⁰⁸ Riksrevisionen (2025).

inte är föremål för snabba tekniska förändringar och där det finns ett begränsat antal leverantörer. Ramavtal skulle troligen kunna användas för att upphandla infrastrukturtjänster med tillhörande funktioner för vilka det inte ställs krav på specificerad nivå av rådighet. Ramavtalen behöver utformas så att det finns förutsättningar att flytta AI-tjänster mellan olika infrastrukturmiljöer, antingen AI-verkstadens infrastruktur eller någon annan leverantörs infrastruktur.

Innovationsupphandling genom beställarnätverk

Med innovationsupphandling avses upphandling som främjar utveckling och införskaffande av nyskapande och bärkraftiga lösningar.¹⁰⁹ I stället för att upphandla färdiga varor och tjänster handlar det om att upphandla "på behov". Nätverk av potentiella köpare – beställarnätverk – och privata aktörer möts i något som liknar ett innovationspartnerskap. Beställarnätverket ska ha kompetens och vilja att utveckla, främja förnyelse och driva utvecklingen tillsammans med privata aktörer.¹¹⁰

Innovationsupphandling används främst för behov som inte kan lösas av marknadens befintliga utbud, eller där vidareutveckling av existerande lösningar bedöms vara nödvändigt för att möta särskilda behov. Innovationsupphandling kan därför fungera som ett viktigt verktyg när det gäller AI, där helt nya lösningar kan behöva utvecklas eller befintliga lösningar vidareutvecklas.

Fördelarna med beställarnätverk är att de främjar kunskapsdelning och minskar riskerna och kostnaderna för den enskilda aktören. Det blir också mer attraktivt för leverantörer att investera i att ta fram nya lösningar där det finns tydlig efterfrågan.

De huvudsakliga utmaningarna med innovationsupphandling är att det är mer tids- och resurskrävande än upphandling av befintliga lösningar. För utvecklingsfasen, som äger rum före själva upphandlingen, kan det behövas statligt stöd eller projektfinansiering. Vidare bygger beställarnätverken på frivillig samverkan över organisationsgränser, och som med all samverkan på frivillig basis finns en risk för att deltagarna prioriterar annat.

Försäkringskassan och Skatteverket bedömer att det är svårt att försöka främja innovationsupphandling genom någon form av samordnad insats från en central myndighet. Det är en upphandlingsform som lämpar sig för unika och inte generella behov. AI-verkstaden främjar innovation huvudsakligen genom labbmiljön och utvecklingsmiljön, samt genom det expertstöd som ska tillhandahållas.

Dynamiska inköpssystem

Ett dynamiskt inköpssystem (DIS) är en helt elektronisk process som kan användas av aktörer för att återkommande anskaffa AI-tjänster. Ett sådant system har en bestämd giltighetstid och är öppet för alla leverantörer som uppfyller kvalificeringskraven. De huvudsakliga fördelarna med dynamiska inköpssystem är öppenhet och flexibilitet. Nya leverantörer som erbjuder tjänster utifrån den senaste tekniska utvecklingen kan ansluta sig under hela giltighetstiden. Risker för inlåsning till vissa leverantörer och tekniker är därför lägre än vid användningen av ramavtal.

Dynamiska inköpssystem är särskilt lämpliga för AI-tjänster som präglas av snabb teknisk utveckling och som finns på en dynamisk marknad. Vi föreslår därför att dynamiska

¹⁰⁹ SOU 2010:56 *Innovationsupphandling*. Betänkande av Innovationsupphandlingsutredningen.

¹¹⁰ Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2019) *Statistik om offentlig upphandling 2019*.

inköpssystem inrättas och drivs av en central aktör, vilket vi återkommer till längre ner i avsnittet.

Jämfört med ramavtal erbjuder dynamiska inköpssystem en större flexibilitet för den anskaffande aktören eftersom det i större utsträckning är möjligt att anpassa avtalsunderlaget vid varje specifik situation. Möjligheten för nya leverantörer att ansluta sig till dynamiska inköpssystem ökar förutsättningarna för att ständigt få tillgång till nya innovativa lösningar. Det främjar konkurrensen och små och medelstora leverantörers deltagande.

Dynamiska inköpssystem erbjuder en snabbare och mer kostnadseffektiv process än upphandlingar som enskilda aktörer genomför på egen hand. Det beror på att processen för att kvalificera leverantörer hanteras redan när de ansluter till systemet. AI-verkstaden skulle också kunna bistå med mallar och standardavtalsklausuler som kan användas av offentliga aktörer när de ingår kontrakt med leverantörer.

Däremot går det snabbare att avropa från ramavtal än från dynamiska inköpssystem. Ramavtal har färre anslutna leverantörer och upphandlingsföremålet är i större utsträckning reglerat där.

Utmaningarna med dynamiska inköpssystem handlar huvudsakligen om administration. Till att börja med måste en central aktör ta rollen som huvudman, och inrätta och förvalta systemet. I det ingår att löpande kvalificera leverantörer som ansöker om att få delta i systemet. Det ingår också att hålla leverantörsdatabasen uppdaterad och att stödja anskaffande aktörer i avropsprocessen.

Den aktör som ansvarar för systemet tar fram kvalificeringskrav och erbjuder stöd genom avropsprocessen. Genom vägledning, mallar, kriterier och standardavtalsklausuler kan dynamiska inköpssystem bidra till trygghet för anskaffande aktörer när det gäller avtal och regelefterlevnad. Ett system med tillhörande avtalsklausuler behöver vara utformat på så sätt att det finns tekniska förutsättningar att flytta AI-tjänster mellan olika infrastrukturmiljöer, antingen AI-verkstadens infrastruktur eller någon annan leverantörs infrastruktur.

Huvudmannaskap för framtida ramavtal och dynamiska inköpssystem

Inom ramen för vårt uppdrag har vi identifierat att ramavtal för infrastrukturtjänster med tillhörande funktioner och dynamiska inköpssystem för AI-tjänster skulle kunna främja användningen av AI inom offentlig förvaltning. Ramavtal måste upphandlas och dynamiska inköpssystem måste upprättas av en inköpscentral, och båda måste dessutom förvaltas. Detta är något som AI-verkstaden eller Statens inköpscentral skulle kunna göra. I resonemangen om de olika alternativen har vi haft en tät dialog med Statens inköpscentral.

Det finns fördelar med att låta Statens inköpscentral upprätta och förvalta ramavtal och dynamiska inköpssystem. I huvudsak handlar det om att det är effektivt att använda befintliga strukturer när det är möjligt.

- Statens inköpscentral är redan en inköpscentral med uppdrag att upphandla ramavtal åt myndigheter. Inom it upphandlar de även åt kommuner och regioner.
- Statens inköpscentral har stor erfarenhet av att upphandla, förvalta och följa upp ramavtal.
- Statens inköpscentral är vana vid att samverka med olika expertmyndigheter och kravställare.
- Statens inköpscentral har kanaler för att nå ut till offentlig förvaltning och sprida information.

Det arbete som AI-verkstaden har framför sig under de kommande åren är redan omfattande. Att till detta lägga rollen som inköpscentral, med ansvar för ramavtal och dynamiska inköpssystem, vore att ytterligare bredda uppdraget och addera nya kompetens- och resursbehov. Utöver de resurser som krävs för att upphandla samordnade ramavtal och inrätta dynamiska inköpssystem kommer det löpande att krävas resurser för förvaltning. Att förvalta ett ramavtal innebär bland annat att ge upphandlingsteknisk rådgivning till aktörer som vill avropa varor eller tjänster från ramavtalet. Det ingår också att följa upp avtalets användning och planera för eventuella justeringar inför kommande avtalsperioder. Att förvalta dynamiska inköpssystem kräver ännu mer resurser, eftersom man löpande måste bedöma nya leverantörer som vill ansluta sig, men också hålla listan med leverantörer uppdaterad. Oavsett om det gäller ramavtal eller dynamiska inköpssystem behöver man löpande följa upp leverantörerna för att försäkra sig om kvaliteten i leveranserna och hantera eventuella oklarheter, exempelvis relaterat till avtalsvillkor.

Försäkringskassan och Skatteverket bedömer att det vore mindre effektivt att lägga detta ansvar på AI-verkstaden, givet existensen av Statens inköpscentral och ovan angivna fördelar med att fördela ansvaret dit. Om Statens inköpscentral upphandlar ramavtal och inrättar dynamiska inköpssystem kommer i och för sig Statens inköpscentral, och inte AI-verkstaden, att ta ställning i vissa avtalsfrågor. Det riskerar också att minska AI-verkstadens insyn i leveranserna, behoven hos de offentliga aktörerna och användningen av avtalen. Statens inköpscentral påtar dock att AI-verkstaden kan vara involverad i att både ta fram och förvalta ramavtalen och de dynamiska inköpssystemen. AI-verkstaden skulle kunna fungera som beställare eller behovsägare och ingå i styrgruppen under etableringen. I förvaltningsfasen kan AI-verkstaden fortsätta att samverka med Statens inköpscentral och bidra med kompetens i uppföljningen av leverantörerna.

Utifrån resonemanget ovan är Försäkringskassan, Skatteverket och Statens inköpscentral därmed överens om att Statens inköpscentral tar huvudmannskapet för att upphandla ramavtal samt inrätta dynamiska inköpssystem. Dock ser vi vikten av att regeringen ger uppdrag åt Statens inköpscentral (Kammarkollegiet) att samverka med AI-verkstaden i det ovannämnda arbetet, samt att i nära samverkan tillhandahålla avropsstöd och mallar, såväl under tiden systemen/ramavtalen etableras som för tiden därefter.

Sammanfattning

Försäkringskassan och Skatteverket har analyserat behovet av stöd vid upphandling och inköp av AI inom offentlig förvaltning. Upphandling av AI upplevs som komplext, resurskrävande och ett av de största hindren för att snabbt införa nya lösningar. Behovet sträcker sig från generell kompetenshöjning till praktiskt stöd för kravställning, regelefterlevnad och avtalsutformning. Särskilt innovationsupphandling är svårt och kostsamt eftersom den avser behov som inte kan mötas av befintliga lösningar.

AI-verkstaden bedöms kunna förbättra förutsättningarna för anskaffning av AI genom att erbjuda kompetensstöd, nätverk, mallar och riktlinjer samt genom att främja samordnade upphandlingar. Två centrala verktyg är dynamiska inköpssystem (DIS) och ramavtal. DIS ger flexibilitet och möjlighet för nya leverantörer att ansluta, vilket är viktigt på en snabbt föränderlig marknad. Ramavtal kan ge stordriftsfördelar och enhetlig kravställning, men är mindre flexibla och lämpar sig därför bättre för infrastrukturtjänster.

För att säkerställa effektivitet och kvalitet föreslås att Statens inköpscentral ansvarar för att upphandla ramavtal och inrätta dynamiska inköpssystem, i nära samverkan med AI-verkstaden som behovsägare och kompetensstöd. AI-verkstaden, tillsammans med Statens inköpscentral, kan samtidigt bistå med praktiskt stöd i form av mallar,

standardavtalsklausuler och vägledning för att underlätta avrop och inköp. Sammantaget bedöms detta skapa bättre förutsättningar för en snabb, säker och kostnadseffektiv anskaffning av AI-tjänster inom offentlig förvaltning. För att säkerställa samverkan föreslås att regeringen ger Statens inköpscentral i uppdrag att arbeta nära AI-verkstaden i detta arbete.

Processen för att upphandla ramavtal och upprätta dynamiska inköpssystem kommer antagligen att ta cirka två år. Som en interimslösning kan AI-verkstaden och Statens inköpscentral gemensamt undersöka förutsättningarna för att ta fram avropsstöd och mallar som kan användas för att avropa från de befintliga ramavtalen hos Statens inköpscentral.

7 Hur kan AI-verkstaden styras och organiseras?

För att AI-verkstaden ska ge önskad effekt krävs en tydlig styrningsstruktur med klara mandat, ansvarsfördelning och samverkansstruktur. En hållbar implementering av AI-verkstaden förutsätter en styrnings- och organisationsstruktur som är utformad för att effektivt tillhandahålla AI-verkstadens funktioner, både under etableringsfasen (se kapitel 9) och för den långsiktiga förvaltningen. Det uppdrag som nu avrapporteras, liksom det som aviserats i budgetpropositionen för 2026, utgår från att AI-verkstaden byggs upp av Försäkringskassan och Skatteverket tillsammans under en femårsperiod, men med ett tydligt ansvar för respektive myndighet.

Förslaget nedan utgår från att AI-verkstadens infrastrukturella uppbyggnad huvudsakligen finansieras med statliga anslag under en etableringsperiod. Avgifter för tjänster bör däremot börja tas ut så snart nödvändiga förutsättningar är på plats. Läs mer om finansieringen i kapitel 10.

Myndighetsgemensam samordning och separerat huvudmannaskap

Uppdraget att fram till år 2030 etablera AI-verkstaden förväntas tilldelas Försäkringskassan och Skatteverket gemensamt. Det krävs därför en organisatorisk lösning som hanterar att två självständiga myndigheter ska driva AI-verkstaden. Organisationen kan utformas på olika sätt, med olika grader av integration mellan myndigheterna och deras respektive delar av verksamheten.

Försäkringskassan och Skatteverket förordar, av skäl som redogörs för nedan, en lösning där verksamheten som utgångspunkt genomförs och är organiserad på respektive myndighet (separerat huvudmannaskap), men med former för viss gemensam utveckling och hantering av AI-verkstadens uppdrag (myndighetsgemensam styrning och samordning).

Den myndighetsgemensamma samordningen bedrivs federerat, vilket innebär att respektive myndighet etablerar och förvaltar sin del av funktionen inom ramen för sitt ordinarie ansvar. Samtidigt tillämpas samordning genom gemensamma beslut i utvalda frågor för att säkerställa likvärdighet och effektivitet över myndighetsgränser. Över tid är avsikten att dessa frågor ska bli färre.

Den myndighetsgemensamma styrningen och samordningen

Den myndighetsgemensamma styrningen och samordningen syftar till att skapa en samordnad förmåga mellan Försäkringskassan och Skatteverket för AI-verkstaden. Arbetet omfattar strategiska frågor som gemensamma principer, standarder, processer och uppföljning, medan operativ leverans sker inom respektive myndighet. Det är viktigt att beakta att dessa strategiska frågor kan förändras över tid.

Under etableringen behöver ett ytterligare antal frågor som identifierats under uppdraget att fortsätta utredas gemensamt. Försäkringskassan och Skatteverket behöver till exempel samordna sitt arbete inom planering, utveckling, rättsliga analyser och kostnadsmodeller. Samordningen bör även omfatta extern kommunikation och samverkan med andra aktörer.

Försäkringskassan och Skatteverket behöver tillsammans hålla ihop aktörernas möte med AI-verkstaden. Det sker via en gemensam ingång. Att hålla ihop en aktörs interaktion ställer höga krav på att vissa komponenter i AI-verkstaden är gemensamma, och att flera

aktiviteter kan drivas tillsammans under etableringen och i driften, vilket hanteras i den gemensamma myndighetssamordningen.

Den föreslagna modellen för att styra och samordna AI-verkstaden kommer att struktureras genom tre centrala komponenter:

- **Strategisk styrgrupp:** En gemensam strategisk styrgrupp för långsiktiga inriktningsbeslut. Gruppen ska skapa samsyn om målen för AI-verkstadens verksamhet samt göra strategiska prioriteringar och vägval.
- **Samverkansfunktion:** En gemensam grupp medarbetare som bereder frågor som behov, upphandling, konsumtionsmodeller, rättsliga förutsättningar, kommunikation, etablerings- och anslutningsprocesser med mera.
- **Intern styrgrupp/verksamhetsledning:** En ledningsgrupp vid varje myndighet som ansvarar för myndighetsspecifik planering.

Samverkan med andra aktörer

Samverkan med externa aktörer behöver också hanteras gemensamt. Försäkringskassan och Skatteverket ansvarar tillsammans för att ingå överenskommelser samt för att sammankalla och genomföra samverkansinsatser, inklusive bilaterala möten mellan AI-verkstaden och andra aktörer. Denna samverkan, liksom relationerna med övriga aktörer, beskrivs mer ingående i kapitel 8.

Separerat huvudmannaskap

Utöver den gemensamma samverkansfunktionen etableras AI-verkstaden även inom respektive myndighet. Syftet är att bygga upp interna förmågor för att kunna tillhandahålla AI-verkstadens tekniska funktioner och stödfunktioner. Verksamheten inom uppdraget att erbjuda it-driftstjänster, i enlighet med it-driftsförordningen, är uppbyggd på samma sätt, med leverantörsmyndigheter som tillhandahåller delar av det samordnade statliga tjänsteutbudet. Enligt samma princip avser vi att etablera AI-verkstadens förmågor.

En uppdelad organisation med tydligt fördelat ansvar och tydliga beslutsvägar skapar förutsättningar för minskad sårbarhet, både i verksamhetens interna funktioner och i de tekniska miljöer som myndigheterna ansvarar för. Genom att kritiska system och kompetenser fördelas på båda myndigheterna, blir AI-verkstaden som helhet robust vid förändringar eller störningar. En uppdelning leder också till önskvärd redundans, vilket utöver att bidra till robustheten även skapar en kapacitetsbuffert och flexibilitet. Det gör det möjligt att anpassa resurser och arbetssätt vid ökad eller förändrad efterfrågan. När nya funktioner etableras kan dessutom befintliga organisatoriska och beslutsmässiga strukturer användas och vidareutvecklas. Det i sin tur skapar kontinuitet och effektivitet vid etableringen. Tydliga roller och mandat möjliggör mer förutsägbara och effektiva beslutsprocesser, där facklig samverkan integreras systematiskt.

Förmågor som etableras inom respektive myndighet

Försäkringskassan och Skatteverket behöver båda etablera följande förmågor:

- **Infrastruktur och utveckling:** Innefattar AI-förmågeutveckling, vidareutveckling av tjänster samt etablering av tekniska miljöer.
- **Stöd:** Innefattar förmågan att leverera stöd och rådgivning, inklusive anslutnings- och utvecklingsstöd, samt AI-insatsstyrkan.
- **Interna förmågor:** Innefattar en rad stödjande interna förmågor för att säkerställa förutsättningar för verksamheten. Det rör bland annat rättsligt stöd, ekonomi,

säkerhet och intern kommunikation. Dessa förmågor ska i största möjliga mån etableras inom befintliga strukturer på respektive myndighet.

Ansvar fördelas för respektive ärende

Genom att definiera ansvar på ett strukturerat sätt stärks transparensen, vilket underlättar styrning, uppföljning och prioritering. Både Försäkringskassan och Skatteverket ska utveckla egen förmåga att tillhandahålla alla AI-verkstadens funktioner. Det innebär att ansvar inte fördelas för respektive funktion, utan att ansvar fördelas för respektive ärende som AI-verkstaden hanterar.¹¹¹ Det kan till exempel vara ansvar för en specifik stödinsats, tjänsteleverans eller ett specifikt åtagande.

För enklare ärenden kan ansvaret fördelas direkt till respektive myndighet. För ärenden som kräver mer omfattande åtaganden eller insatser kan ett beslut behöva fattas efter beredning inom samordningsfunktionen innan ansvar fördelas.

För att undvika dubbelarbete och säkerställa effektivitet kommer samarbete och samordning av insatser ske via den gemensamma samverkansfunktionen med tillhörande styrgrupp som beskrivs ovan.

Särskilt om ansvarsfördelningen mellan Försäkringskassan och Skatteverket utifrån AI-förordningen

I den utsträckning Försäkringskassan och Skatteverket tillgängliggör AI-tjänster för andra offentliga aktörer, kan någon av myndigheterna komma att få ett leverantörsansvar enligt AI-förordningen (kapitel 11). Fram till dess att det är rättsligt klarlagt utifrån AI-förordningen om delat leverantörsskap, kommer en av myndigheterna att tilldelas ett entydigt leverantörsansvar.

Arbetsgivaransvaret inom AI-verkstaden

Eftersom AI-verkstaden bedrivs i respektive myndighet och i samverkan mellan Försäkringskassan och Skatteverket, kommer arbetsgivaransvaret att kvarstå hos respektive myndighet för den personal som arbetar i verkstaden.

Om det finns behov av att låna in personal, behöver det beaktas att personallån mellan myndigheter i dag sker med stöd av myndighetsförordningen¹¹², som inte gäller för personallån mellan kommun eller region och statlig myndighet. Förvaltningslagens regler om samverkan gäller endast inom det egna verksamhetsområdet, och ger därför inte stöd för att låna ut personal.¹¹³ Det saknas även centrala kollektivavtal som möjliggör personallån mellan stat och kommun eller region. Om personal inom exempelvis insatsstyrkan behöver utföra arbetsuppgifter på plats hos kommuner eller andra myndigheter, borde det alternativt vara möjligt att reglera genom att det framgår av deras arbetsbeskrivning att det ingår tjänstgöring på annan plats.

¹¹¹ Det innebär bland annat ett administrativt ansvar, exempelvis arkivansvar samt ansvar för diarieföring och redovisning, för respektive ärende som respektive myndighet ansvarar för.

¹¹² Myndighetsförordning (2007:515) 6 §.

¹¹³ Förvaltningslag (2017:900) 8 §. Ds 2022:26 *En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter*, s. 25.

Om AI-verkstaden avser att inhämta personalresurser från privata bolag eller organisationer, kommer den kompetensen sannolikt att behöva upphandlas enligt lag om offentlig upphandling.

Utveckling över tid

Organisationen samt styrnings- och samordningskonceptet för AI-verkstaden behöver utvecklas successivt, i takt med den tekniska utvecklingen och i samspel med att fler aktörer ansluter. Utvecklingsarbetet sker gemensamt och stegvis mellan Försäkringskassan och Skatteverket, med fokus på långsiktig stabilitet. Innehåll och omfattning av det gemensamma ansvaret utvärderas löpande, och formerna för samverkan ses över och justeras vid behov. Den gemensamma styrningen och samordningen av AI-verkstadens interna och externa arbete följs upp och utvecklas över tid.

Sammanfattning

Kapitlet beskriver hur AI-verkstaden ska organiseras och styras för att uppnå långsiktig effektivitet och robusthet. Försäkringskassan och Skatteverket väntas tilldelas ett gemensamt uppdrag att etablera AI-verkstaden, och rekommenderar en myndighetsgemensam samordning men med separerat huvudmannaskap. Organisationen bör bygga på tydliga mandat, ansvarsfördelning och gemensamma principer, samtidigt som operativ leverans sker inom respektive myndighet. Oavsett den bakomliggande strukturen ska aktören som ansluter till AI-verkstaden uppleva *en* AI-verkstad.

Förmågor etableras parallellt på båda myndigheterna inom infrastruktur, stöd och interna funktioner. Ansvar för ärenden fördelas strukturerat för att undvika dubbelarbete och stärka transparens. Arbetsgivaransvaret kvarstår hos respektive myndighet, och särskilda regler gäller för personallån och upphandling av extern kompetens.

Den gemensamma styrningen och samordningen kommer att ske via tre centrala komponenter:

- **en strategisk styrgrupp** för långsiktiga inriktningsbeslut
- **en samverkansfunktion** för beredning av gemensamma frågor
- **en intern styrgrupp** vid varje myndighet för myndighetsspecifik planering.

AI-verkstaden kommer att behöva utvecklas över tid, i takt med bland annat den tekniska och rättsliga utvecklingen och i samspel med att fler användare ansluter.

8 Vilka andra aktörer behöver AI-verkstaden samverka med?

Principer för samverkan

Vilken nytta en AI-verkstad kommer att skapa beror på hur väl det som erbjuds i form av AI-tjänster, tekniska miljöer och stöd möter faktiska behov hos aktörer i offentlig förvaltning. Det är också avhängigt av i vilken mån en AI-verkstad kompletterar det som är tillgängligt inom det nationella AI-ekosystemet i övrigt. Inom ekosystemet ryms allt från EU-initiativ, statliga myndigheter och näringslivsaktörer till forskning och tvärssektoriella samarbeten. I detta sammanhang måste AI-verkstaden upplevas som legitim och relevant för offentliga aktörer och andra intressenter. En effektiv samverkansstruktur med berörda aktörer och intressenter är en nyckel för att uppnå det.

Det kommande arbetet inom samverkansstrukturen utgår från följande principer:

- i möjligaste mån samverka i redan befintliga strukturer
- ha en hög grad av flexibilitet i, och hitta nya former för, samverkan om behov uppstår
- utvidga samverkan till fler aktörer successivt.

Det är centralt att AI-verkstadens verksamhet är förankrad i det nationella AI-ekosystemet. AI-verkstaden behöver därför försäkra sig om att relevanta externa perspektiv kommer arbetet med verkstaden till del. AI-verkstaden kan därför komma att etablera egna strukturer genom till exempel forum eller råd för samordning och dialog. Det kan exempelvis göras för myndigheter med särskilt ansvar, användargrupper, näringsliv, akademien med flera. Det kan även inrättas referensgrupper med fokus på särskilda frågor. I sådana referensgrupper kan representanter med särskild sakkunskap ingå, för att ge konkret återkoppling till AI-verkstadens verksamhet.

De kommande behoven av samverkan har diskuterats med berörda aktörer inom ramen för det uppdrag som redovisas i denna rapport. Samverkan upplevs positivt och bedöms ge den efterfrågade och nödvändiga dialogen med relevanta aktörer, inklusive näringslivet.

Samverkan med andra myndigheter med uppdrag som rör AI-verkstaden

I budgetpropositionen för 2026¹¹⁴ aviserades att Kungliga biblioteket, Integritetsskyddsmyndigheten och Myndigheten för digital förvaltning (Digg) får medel för att medverka i arbetet med att etablera en AI-verkstad. Under 2026 finns därför ett behov av att formalisera samverkan mellan Försäkringskassan, Skatteverket och dessa myndigheter. Samverkan rör bland annat vägledning om AI för den offentliga förvaltningen och en regulatorisk sandlåda (se kapitel 5 och avsnittet "Regulatorisk sandlåda").

AI-verkstaden och Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet avser att gemensamt upprätta dynamiska inköpssystem och upphandla ramavtal, i syfte att förbättra förutsättningarna för att anskaffa AI-tjänster och infrastrukturtjänster (se kapitel 6 och

¹¹⁴ Budgetpropositionen för 2026 (Prop. 2025/26:1).

avsnittet "Huvudmannaskap för framtida ramavtal och dynamiska inköpssystem"). Det är ett samarbete som påbörjas under 2026.

AI-verkstaden avser vidare samordna sitt arbete med E-hälsomyndighetens arbete inom en nationell digital infrastruktur för hälso- och sjukvård samt hälsodata. I första hand görs det genom deltagande i den strategiska samordningsgrupp som E-hälsomyndigheten leder.

Övriga berörda myndigheter med vilka samverkan förväntas är initialt Konkurrensverket, Post- och telestyrelsen, Upphandlingsmyndigheten, Kammarkollegiet och Myndigheten för civilt försvar. Under etableringen kan samverkan med ytterligare myndigheter komma att utvecklas i takt med att AI-verkstadens verksamhet vidgas och olika myndigheters ansvar inom AI-området förändras.

Samverkan med andra initiativ och aktörer

Statliga myndigheter, regioner och kommuner utgör målgruppen för AI-verkstaden. Det finns flera pågående samverkansinitiativ på kommunal, regional, statlig och EU-nivå som AI-verkstaden måste ta tillvara synergier med. Sådan samverkan bidrar bland annat till att skapa förståelse för olika aktörers behov och att sprida goda exempel. Till exempel driver Sveriges kommuner och regioner (SKR) ett antal initiativ, både själva och i samarbete med andra aktörer.

På nationell nivå finns samordnad och säker statlig it-drift med ett samordningskansli på Försäkringskassan, och E-samverkansprogrammet där både Försäkringskassan och Skatteverket är medlemmar. Myndigheterna deltar också i den samverkansstruktur som finns för Ena – en nationell digital infrastruktur med gemensamma standarder och hög säkerhet för att möjliggöra AI- och datadriven utveckling samt säkerställa effektiv datadelning.¹¹⁵ Arbetet med Ena samordnas och leds av Myndigheten för digital förvaltning (Digg).

Utöver nationella initiativ finns även en rad AI-initiativ på EU-nivå. AI-verkstaden kan vid behov etablera samverkan med centrala aktörer inom EU och med aktörer i andra medlemsländer inom EU. Det kan exempelvis göras i syfte att utveckla gränsöverskridande lösningar för AI inom den offentliga förvaltningen och för att söka kompletterande finansiering via EU:s program och fonder. Sådan samverkan inkluderar också akademi- och forskningsaktörer samt svenska myndigheter med särskilda ansvar kopplat till EU:s digitaliserings- och AI-arbete, såsom Digg, Post- och telestyrelsen och Tillväxtverket.

Den särskilda satsningen som EU gör på AI-fabriker är ett exempel på där aktiviteter inom AI-verkstaden kan komma att påverkas.¹¹⁶ AI-fabrikerna ska vara hubbar som ska driva fram AI-lösningar inom sektorer som hälsa, tillverkningsindustri, klimat, finans och rymd. AI-verkstaden och EU:s satsning på AI-fabriker kommer tillsammans att möta den stora bredden av behov hos den offentliga förvaltningen på både kort och lång sikt. Det kommer att finnas användare som använder både AI-verkstaden och en AI-fabrik som sammankopplar center för superdatorer¹¹⁷, universitet, små och medelstora företag,

¹¹⁵ Finansdepartementet (2025) *Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030*.

¹¹⁶ European Commission (2025) *Apply AI Strategy*. COM(2025) 723 final. Brussels: European Commission. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0723> (Hämtad: 2026-01-05).

¹¹⁷ Med superdator avses i regel en dator som är signifikant snabbare än för tiden genomsnittlig dator. En superdator kan antingen utgöras av en enskild dator med många processorer eller ett kluster av datorer.

industrin och finansiella aktörer. Förutsättningar bör finnas för användare att bedriva ett utforskande arbete i AI-verkstaden, för senare implementation i en AI-fabrik om kapacitetsbehoven kräver superdatorer. Det behövs därför ett gott samarbete mellan främst AI-noden Mimer och AI-verkstaden.

Det finns en rad andra aktörer och initiativ som bidrar till utveckling och innovation i offentlig förvaltning, som AI Sweden samt akademi och forskningsaktörer. Dessa aktörer har i många fall egna aktörsnätverk med deltagande från både offentlig förvaltning och näringsliv. Samverkan kommer att bidra i båda riktningarna med innovation, kanalisering av forskning till skräddarsydda lösningar i AI-verkstaden, tillgång till expertis men också med öppnande av nya möjligheter för nationell och internationell forskning inom offentlig förvaltning.

Samarbetet mellan akademi och AI-verkstaden bör syfta till att ge ett kontinuerligt tillflöde av forskningsresultat, utvärderingsmetoder och talangutveckling. Det omfattar teknik, men även forskningsresultat inom de samhällsvetenskapliga och humanistiska områdena, där ett exempel är SAMverkansArena, SAMA Välfärd, en plattform för samverkan mellan WASP-HS forskare och samhällsorganisationer.

Samverkan med näringslivet

Näringslivet är viktiga för att offentliga aktörer ska få tillgång till en bredd av tjänster. Samverkan omfattar både enskilda företag som erbjuder teknik- och kompetenshöjande tjänster till offentlig förvaltning, och branschorganisationer, till exempel TechSverige och Vårdföretagen. Privata aktörers kompetens och förståelse för behov kommer att utvecklas genom detta nära samarbete med offentlig förvaltning.

AI-verkstaden ska genom tydliga riktlinjer möjliggöra förenklat samarbete mellan privat sektor och 700 aktörer inom offentlig förvaltning. För att säkerställa legitimitet och ömsesidig tillit, måste samverkan med näringslivet ske inom tydliga ramar.

Enligt AI-kommissionens rapport kan privata leverantörer idag bidra till att lösa delar av offentlig förvaltnings utmaningar, men deras lösningar uppfyller ofta inte tillräcklig säkerhetsnivå, och erbjuder inte den fulla rådhetsnivå över lösningar, infrastruktur och data som offentlig förvaltning kräver. AI-verkstaden ska möjliggöra för privata aktörer att leverera AI-tjänster till offentlig förvaltning och produkter till AI-verkstadens infrastruktur. Tidigt engagemang, intresse och samspel är avgörande för att bygga broar mellan näringsliv och offentlig förvaltning.

Näringslivet kan även bidra till att stärka stödet till myndigheter och i den praktiska tillämpningen av AI. Det skapar en dynamisk och ömsesidig lärandemiljö, där företag får insikt i offentlig förvaltnings behov och regelverk, samtidigt som förvaltningen får tillgång till spetskompetens och innovationsförmåga.

Genom dynamiska inköpssystem och ramavtal underlättar AI-verkstaden för privata aktörer att leverera såväl AI-tjänster som infrastrukturtjänster till den offentliga förvaltningen. Sådana system och avtal ger offentliga aktörer en trygghet i att tjänsterna uppfyller adekvata krav, och privata aktörer får en tydlighet i vilka krav de måste uppfylla. Osäkerheten minskar från båda håll, vilket möjliggör en tryggare AI-användning och ger en harmoniserad marknad för avtalsvillkor och teknisk kompatibilitet. AI-verkstaden behöver fortsätta hitta former för att involvera och samverka med näringslivet under både etableringen och vidareutvecklingen av AI-verkstaden.

Sammanfattning

Kapitlet beskriver hur AI-verkstaden behöver samverka med olika aktörer för att skapa nytta för offentlig förvaltning. Som en central nod för att driva användningen av AI i offentlig förvaltning, måste AI-verkstaden integreras med nationella och europeiska initiativ.

Samverkan är avgörande för legitimitet, kompetensutveckling och effektiv resursanvändning. Näringslivet och akademin är viktiga för innovation och kompetensförsörjning, men väl fungerande samverkan kräver tydliga former. AI-verkstaden ska bidra till att minska osäkerhet kring krav, säkerhet och kompatibilitet för både offentliga och privata aktörer. Samverkan ska ske bland annat med följande:

- Myndigheter: Kungliga biblioteket, Statens inköpscentral, IMY, Digg, PTS, med flera för till exempel modellhantering, vägledning, regulatoriska sandlådor och upphandling.
- Kommuner och regioner: SKR, Sambruk, enskilda kommunala och regionala aktörer för att integrera och bygga vidare på befintliga strukturer.
- Nationella initiativ: AI Sweden, Ena, E-samverkansprogrammet, samordnad statlig it-drift.
- EU-initiativ: AI-fabriker, superdatanoder (Mimer), forskningsprogram.
- Akademi och forskning: Rise, WASP-HS med flera, för kontinuerligt inflöde av forskning och kompetens.
- Näringslivet: Företag och branschorganisationer för tjänster, kompetens och innovation.

Samverkan ska bygga på principerna: nyttja befintliga strukturer, flexibilitet och successiv utvidgning.

9 Hur kan AI-verkstaden etableras?

Försäkringskassan och Skatteverket föreslår en femårig etableringsperiod för AI-verkstaden. Under denna tid kommer såväl verkstadens funktioner som kapacitet gradvis att byggas ut. Då AI-utvecklingen går fort, och såväl behov som möjligheter och utmaningar förväntas förändras i hög hastighet, framstår fem år på många sätt som en otillfredsställande lång tid för att nå målet om en fullt etablerad AI-verkstad. Samtidigt gör beroenden till rättslig utveckling (se kapitel 11 och 14), med de ledtider som sådana processer har, att tidsplanen bitvis redan kan anses forcerad. Därtill bygger AI-verkstadens värde för offentlig förvaltning delvis på de garantier den ska kunna ge när det gäller regelefterlevnad, säkerhet, suveränitet och robusthet, som är svåra att säkerställa om etableringen genomförs för snabbt.

För att AI-verkstaden ska kunna skapa nytta för offentlig förvaltning så tidigt som möjligt planerar Försäkringskassan och Skatteverket för en stegvis etablering. Ordningen och takten i etableringen styrs i stor utsträckning av vad som skapar störst värde och vad som är möjligt att genomföra närmast i tid. Det inkluderar att tidigt få på plats sådana funktioner i AI-verkstaden – exempelvis stöd och rådgivning – som underlättar för offentliga aktörer att, där så är möjligt och lämpligt, anskaffa, utveckla och använda AI.

Preliminär plan för etablering och förvaltning av AI-verkstaden

Givet att Försäkringskassan och Skatteverket får sina uppdrag i januari 2026 påbörjas etableringen av AI-verkstaden då. Visst stöd och rådgivning kan erbjudas tidigt, vilket är något som offentliga aktörer efterfrågar (se kapitel 6 och avsnittet "Behov av stöd vid upphandling och inköp av AI"). I övrigt utgår etableringsplanen från de tekniska förutsättningarna som finns hos myndigheterna när arbetet påbörjas. Planen förutsätter tillgång till tillräckliga resurser med rätt kompetens, att nödvändiga rättsliga förutsättningar finns och att upphandlingar inte drar ut på tiden. Tidsplanen är tekniskt rimlig, men etableringen kan fördröjas av skäl som rör juridik, upphandling eller rekrytering.

Planen omfattar följande huvudfunktioner:

- stöd och rådgivning
- kvalitetsgranskade AI-tjänster
- tekniska plattformar
 - labbmiljö för experiment och innovation
 - utvecklingsmiljö
 - produktionsmiljö.

Planen omfattar även den webbaserade portal som behövs för information om AI-verkstaden och för kommunikation med intresserade aktörer. En sådan portal lanseras tidigt som en samlad väg in till befintliga vägledningar och generellt stöd. På sikt kan portalen utvecklas till en ingång till de tekniska miljöerna och de kvalitetsgranskade AI-tjänsterna, och fungera som en plats för erfarenhetsutbyte.

Kvalitetsgranskade AI-tjänster efterfrågas framför allt av offentliga aktörer med mindre resurser för egen utveckling och upphandling. En första uppsättning tjänster kan lanseras relativt tidigt, eftersom de kan etableras i och tillgängliggöras från Försäkringskassans befintliga tekniska plattform. Utbudet av tjänster kan därefter successivt utvidgas.

De funktioner i form av tekniska miljöer som ska erbjudas offentliga aktörer behöver utvecklas under en längre tid och lanseras i ett senare skede. Labbmiljön byggs först eftersom den kräver lägre driftsäkerhet. Där kan användare börja experimentera och

verifiera koncept. Därefter etableras utvecklingsmiljön för vidareutveckling och testning under mer kontrollerade förhållanden. Produktionsmiljön etableras sist, eftersom den ställer högre krav på tillgänglighet, säkerhet och support, och därmed tar längst tid att utveckla. Produktionsmiljön är dessutom vanligtvis den miljö som tillgängliggörs sist i utvecklingskedjan. Det kommer att vara möjligt att labba och utveckla en tjänst inom AI-verkstaden, för att sedan driftsätta den i annan miljö. Det motsatta kommer också att vara möjligt.

De tekniska miljöerna och kvalitetsgranskade AI-tjänster lanseras först i pilotformat för ett mindre antal aktörer att använda. Pilotformatet ger möjlighet till snabb återkoppling på tekniska funktioner, rättsliga bedömningar och användbarhet, innan miljöerna och tjänsterna skalas upp för fler aktörer. Det innebär också att AI-verkstaden kan erbjuda aktörer tillgång till miljöer och tjänster redan under etableringsfasen.

Nedan presenteras en möjlig tidsplan på övergripande nivå för etableringen av AI-verkstaden. Försäkringskassan och Skatteverket bedömer den som realistisk utifrån vad som är känt i dag och rimliga antaganden. Det finns dock betydande osäkerhetsfaktorer. Främst bland dessa är förmodligen de rättsliga förutsättningarna, och tidsramarna för den rättsliga utveckling som behöver ske, vilket beskrivs närmare i kapitel 11. Tidsplanen ska därmed ses som en hypotes, och en illustration av hur etableringen skulle kunna gå till.

Tidsplan för 2026–2030

AI-verkstaden etableras till en början i liten skala, med piloter för ett begränsat antal aktörer, och därefter utökas antalet användare i olika steg. Det rör sig alltså om en successiv uppskalning med fler och fler aktörer som kan ta del av AI-verkstadens tjänster. Detta gäller för samtliga funktioner i AI-verkstaden.

Som tidigare nämndes införs inte alla funktioner samtidigt. De tekniska miljöerna startar i pilotversioner vid olika tidpunkter och utvidgas efter hand. Syftet med ett sådant införande är att kunna ge tillgång till så många tjänster som möjligt, till så många användare som möjligt, så fort som möjligt – samtidigt som införandet görs på ett kontrollerat sätt. AI-verkstaden måste i alla skeden uppfylla höga krav på säkerhet och kvalitet i enlighet med de regelverk som finns.

Tidigt under 2026 påbörjar AI-verkstaden och Statens inköpscentral arbetet att tillsammans ta fram ett dynamiskt inköpssystem som är specificerat för kvalitetsgranskade AI-tjänster samt ramavtal för infrastrukturtjänster.

2026 – AI-verkstaden i pilotformat

Under 2026 avser Försäkringskassan och Skatteverket att lansera AI-verkstadens portal för att kunna informera om AI-verkstaden och kommunicera med intresserade aktörer. På portalen kan även statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra intressenter hitta samlad vägledning och relevant information. Funktionen stöd och rådgivning börjar etableras för att stötta aktörer i syfte att främja den offentliga förvaltningens utveckling och användning av AI.

Under 2026 är avsikten att lansera kvalitetsgranskade AI-tjänster och en labbmiljö i pilotformat. Det kommer att finnas kapacitet för en till fem kvalitetsgranskade AI-tjänster, som upp till tio pilotaktörer kan ta del av, och en labbmiljö som är tillgänglig för upp till fem pilotaktörer. Val av pilotaktörer, som kan vara kommuner, regioner eller statliga myndigheter, avgörs delvis av de rättsliga förutsättningarna vid tidpunkten för anslutning. När pilotverksamheten startar kommer det att finnas ett anslutningsstöd på plats.

2027 och 2028 – etablering och utvidgning av AI-verkstaden

Under 2027 och 2028 utvecklas portalen vidare och mer funktionalitet läggs till. Funktionen stöd och rådgivning utökas och anpassas utifrån en behovsbild som uppdateras löpande. Etableringen av insatsstyrkan påbörjas om förutsättningar finns.

Under 2027 skalas även kapaciteten för de kvalitetsgranskade AI-tjänsterna och labbmiljön upp. De kvalitetsgranskade AI-tjänsterna blir fler och kan erbjudas till ytterligare 20–40 aktörer och labbmiljön kan ta in ytterligare 10–20 aktörer.

I slutet av 2027 är planen att erbjuda upp till fem aktörer tillgång till utvecklingsmiljön i pilotformat. Det betyder att aktörer som har fått fram fungerande koncept i labbmiljön kan gå vidare med utveckling och testning. Utvecklingsmiljön kan också vara tillgänglig för aktörer som redan har koncept som de vill utveckla vidare i AI-verkstaden.

Under början av 2028 är avsikten att en pilotversion av produktionsmiljön blir tillgänglig för upp till fem aktörer, vilket bland annat gör det möjligt att sätta färdiga AI-tjänster från utvecklingsmiljön i produktion. Därmed kan de första AI-tjänsterna som användare själva har utvecklat i AI-verkstaden användas i deras egen verksamhet. Som nämndes tidigare kan aktörerna välja att driftsätta sina AI-lösningar i miljöer som privata aktörer erbjuder. Det ska också vara möjligt att driftsätta AI-tjänster som aktörer har utvecklat på annat håll i AI-verkstadens produktionsmiljö.

Från 2028 är funktionen stöd och rådgivning fullt etablerad, och AI-insatsstyrkans organisation har byggts upp och är skalbar utifrån behov. Portalen förvaltas och uppdateras löpande.

Under 2028 blir de kvalitetsgranskade AI-tjänsterna och labbmiljön som AI-verkstaden erbjuder styrda utifrån efterfrågan. Kapaciteten för kvalitetsgranskade AI-tjänster utökas så att ytterligare 40–50 aktörer kan ansluta. Tjänsteutbudet förväntas omfatta tjänster som har utvecklats i AI-verkstaden av Försäkringskassan och Skatteverket, tjänster som AI-verkstaden har tagit över från offentliga aktörer och tjänster som har anskaffats från privata aktörer. Labbmiljön skalas upp för ytterligare 15–20 aktörer.

Under hösten 2028 finns kapacitet att ansluta ytterligare 15–20 aktörer till utvecklingsmiljön, som då är fullt etablerad.

Under 2028 är planen att Statens inköpscentral lanserar ett dynamiskt inköpssystem som är specificerat för kvalitetsgranskade AI-tjänster samt ramavtal för infrastrukturtjänster.

2029 och framåt – förvaltning och fortsatt utveckling av AI-verkstaden

Från och med 2029 är även den produktionsmiljö som AI-verkstadens aktörer ska kunna använda fullt etablerad. Observera att det inte är samma produktionsmiljö som AI-verkstadens egna kvalitetsgranskade AI-tjänster har etablerats i under de första åren. Kapaciteten utökas så att ytterligare 15–20 organisationer kan släppas in.

Under etableringen av tjänster styrs AI-verkstadens verksamhet av vilka delar som hunnit utvecklas och av kapacitetsbegränsningar. Att alla delar övergår i förvaltning från och med 2029 innebär att fortsatt utveckling av verksamheten i stället blir efterfrågad.

Kompetenser, resurser och bemanning

De kompetenser som AI-verkstaden kommer att behöva är attraktiva på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att uppnå synergieffekter med Försäkringskassans och Skatteverkets övriga verksamheter. Befintliga resurser inom uppdraget att erbjuda it-

driftstjänster i enlighet med it-driftsförordningen kan förstärkas, något som även är önskvärt för att möta skiftande behov över tid. Det behövs även medarbetare för att hantera frågorna inom den myndighetsgemensamma samordningen och för de förmågor som etableras på respektive myndighet (se kapitel 7).

De kompetenser som AI-verkstaden bedöms behöva på sikt, det vill säga när AI-verkstaden är fullt ut etablerad, presenteras här som ett antal kompetensområden:

- strategi och styrning
- juridik, upphandling, etik och säkerhet
- teknik och arkitektur
- analys
- utbud av AI-tjänster och användarperspektiv
- samverkan och kommunikation.

Bemanningen av dessa områden kommer att bestå av både befintliga medarbetare och nya resurser som direkt kan knytas till AI-verkstaden. Den ökade bemanningen kommer även att medföra ett behov av ökad kapacitet inom allmänna stödfunktioner. Behovet av bemanning kommer att täckas genom intern och extern rekrytering samt konsulter.

Enligt initiala uppskattningar kräver AI-verkstaden mellan 110 och 160 årsarbetskrafter under åren 2026–2030.

Medarbetare som arbetar med teknisk infrastruktur och förvaltning, utveckling och förvaltning av kvalitetsgranskade AI-tjänster samt stöd och rådgivning finns på båda myndigheterna, och uppgår tillsammans till 120 årsarbetskrafter i genomsnitt. Den gemensamma organisationen förväntas bestå av upp till 15 årsarbetskrafter och det rättsliga utredningsarbetet kräver 5 årsarbetskrafter i genomsnitt.

Kostnader för etablering och förvaltning

Kostnaderna (se tabell 1) redovisas per år och utgår från tidsplanen. De osäkerheter som gäller för tidsplanen gäller därmed även för kostnaderna, bland annat att nödvändiga resurser finns tillgängliga och att rättsliga förutsättningar finns.

Kostnaderna har skattats för de övergripande funktionerna (stöd och rådgivning, kvalitetsgranskade AI-tjänster, den tekniska plattformen med labb-, utvecklings- och produktionsmiljöer), samt för upphandling och avtal, den gemensamma organisationen och förutsättningsskapande rättsliga utredningar.

Utgångspunkterna för personalkostnaderna är att anställda kostar 1,16 mnkr per år och att konsulter kostar 2 mnkr per år; alla personalkostnader är uttryckta i 2026 års priser.

Den sammanlagda kostnaden för AI-verkstaden framgår av tabell 1.

Tabell 1 Kostnader i mnkr per år

	2026	2027	2028	2029	2030
Totalt	184	262	345	347	325

Teknisk infrastruktur och förvaltning står för ungefär 60 procent av de totala kostnaderna under hela perioden (2026 till 2030). Av dessa är närmare 60 procent personalkostnader. Resterande kostnader för teknisk infrastruktur utgörs i huvudsak av avskrivningar. Sammantaget står avskrivningarna för närmare 23 procent av AI-verkstadens totala kostnader under 2026 till 2030. Stöd och vägledning står för närmare 18 procent av AI-verkstadens kostnader. Kostnaderna för både teknisk infrastruktur och stöd och rådgivning kommer att vara lägre initialt än när verkstaden är fullt ut etablerad. För den tekniska infrastrukturen beror ökningen till stor del på att avskrivningar förskjuter initiala kostnader framåt. För stöd och rådgivning handlar det om att antalet årsarbetare ökar i takt med att utbudet av tjänster och antalet aktörer ökar.

Anslutnings- och utvecklingsstöd ingår i kostnadsberäkningen för AI-verkstaden och anses alltså ingå i anslagsfinansiering. Insatsstyrkan föreslås däremot vara avgiftsfinansierad till största grad. I kostnadsberäkningen ingår därför bara en kostnad för att etablera en mindre grundbemanning för att etablera AI-insatsstyrkor.

Utveckling och förvaltning av kvalitetsgranskade AI-tjänster står för omkring 10 procent av AI-verkstadens sammantagna kostnader under 2026 till 2030. Den gemensamma organisationen, inklusive det rättsliga utredningsarbetet, står för drygt 10 procent av AI-verkstadens sammantagna kostnader under perioden.

Under AI-verkstadens första fem år beräknas personalkostnader utgöra nästan 75 procent av de totala kostnaderna. Andelen är högre under de första två åren och minskar sedan i takt med att avskrivningskostnaderna ökar.

Sammanfattning

Det här kapitlet sammanfattar hur etableringen av AI-verkstaden planeras över en femårsperiod (2026–2030). Denna kommer att ske genom en successiv uppskalning av verkstadens funktioner. Dessa omfattar, stöd och rådgivning, kvalitetsgranskade AI-tjänster, den tekniska plattformen med labb-, utvecklings- och produktionsmiljöer. Införandet sker stegvis men med fokus på att vara värdeskapande redan under etableringen, med pilotformat för ett begränsat antal aktörer i ett första skede, följt av en successiv utvidgning. För att skapa nytta tidigt prioriteras etableringen av stöd- och rådgivningsfunktionen samt portalen. De tekniska miljöerna utvecklas med labbmiljön först, därefter utvecklingsmiljön och slutligen produktionsmiljön.

Etableringen ställer höga krav på kompetens inom områden som strategi, juridik, etik, säkerhet, teknik, analys, kommunikation och samverkan. Bedömningarna är initiala, men bemanningsbehovet uppskattas till mellan 110 och 160 årsarbetskrafter under perioden, främst för teknisk infrastruktur och stöd. Kostnaderna beräknas uppgå till cirka 1,46 miljarder kronor över fem år, med tyngdpunkt på teknisk infrastruktur och personal. Det finns dock osäkerhetsfaktorer som kan påverka tidsplan och genomförande, framför allt rättsliga förutsättningar, upphandlingar och rekrytering.

10 Hur kan AI-verkstaden finansieras?

Kostnaderna för AI-verkstaden och dess olika delar kan över tid finansieras på olika sätt och från olika källor. I detta kapitel beskriver vi vilka finansieringsformer¹¹⁸ som kan bli aktuella och vilka ställningstaganden de innebär.

Finansieringsformer – en introduktion

Statliga myndigheter finansieras i regel genom anslag, avgifter eller bidrag – ofta i kombination. Även efter att det på övergripande nivå har beslutats om verksamheten ska vara anslags- eller avgiftsfinansierad, kvarstår ett antal viktiga ställningstaganden. Den vanligaste formen av finansiering är anslag¹¹⁹, där det krävs ställningstaganden kring typ av anslag (förvaltnings- eller sakanslag) och fördelning på anslagsposter.

När det gäller avgifter finns två grundförutsättningar som måste vara uppfyllda innan det är aktuellt att överväga avgiftssättning. För det första måste det finnas en motprestation, det vill säga att ersättning erhålls för en specifik vara eller tjänst som staten tillhandahåller. För det andra ska avgiften baseras på tjänstens långsiktiga självkostnad.

När det har fastställts att villkoret om motprestation föreligger är nästa steg alltså att definiera och beräkna kostnaden. Huruvida avgiften sedan ska täcka hela självkostnaden eller inte beror på det ekonomiska mål som har beslutats, men påverkar inte att avgiften ska baseras på en kostnadsberäkning.¹²⁰ Utöver det ekonomiska målet finns även andra ställningstaganden kring avgiftsbelagd verksamhet, såsom avgiftskonstruktion samt hur bemyndigandet¹²¹ ska regleras och formuleras.

AI-verkstadens finansieringsform

I kapitel 9 anges uppskattade kostnader för att etablera och förvalta AI-verkstaden utifrån den utformning som beskrivs i denna rapport. I detta skede finns det dock osäkerhet kring AI-verkstadens framtida omfattning och utformning, bland annat med hänsyn till den rättsliga analysen (se kapitel 11), tjänsternas utformning, samspelet med näringslivet samt i vilken takt offentliga aktörer ansluter sig. En central kostnadspåverkande faktor är i vilken takt gemenskapsmolnet behöver skalas upp för att möta behoven.

Mot bakgrund av ovannämnda osäkerhet, och med hänsyn till risken för finansiella felval, bör Skatteverket och Försäkringskassan ges fortsatt ansvar och mandat att utreda vilken finansieringsform som är lämpligast. Detta bör ske i nära anslutning till de vägval och beslut som regeringen fattar om verksamhetens inriktning och omfattning.

¹¹⁸ Ekonomistyrningsverket (2016) *Basbok: Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?*

¹¹⁹ Ekonomistyrningsverket (2020a) *Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur*, s 16.

¹²⁰ ESV Forum (2025b) *Att beräkna kostnaderna*. <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/prissattning-och-uppfoljning-av-avgiftsbelagd-verksamhet/att-berakna-kostnaderna/> (Hämtad 2025-12-08).

¹²¹ Myndigheter får endast ta ut en avgift för en verksamhet, besluta om avgiftens storlek och disponera avgiftsinkomsten om det följer av en lag, förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen, enligt avgiftsförordning (1992:191) 3, 5 och 25 §§.

Under den initiala etableringsfasen bör finansiering främst ske genom anslag. Samtidigt bör en modell för avgiftsuttag, där förutsättningarna för detta finns och det bedöms lämpligt, införas så tidigt som möjligt.

Finansieringslösningen bör därefter anpassas efter verksamhetens fortsatta utveckling och i takt med att förutsättningarna förtydligas och förändras. Avgiftsfinansiering behöver utredas särskilt med hänsyn till upphandlings-, konkurrens- och statsstödsreglerna (se kapitel 11) för olika målgrupper/avgiftskollektiv. Kommuners och regioners möjligheter att ta del av tjänsterna behöver utredas närmare, dels med hänsyn till ovan nämnda regelverk, dels avseende skäliga kostnadsbelopp utifrån de olika målgrupperna (avgiftskollektiven). Erfarenheter visar att en alltför optimistisk syn på avgiftsuttag, i kombination med svårigheter att uppskatta skalbarhet, kan leda till betydande ackumulerade underskott, som kräver regeringsbeslut.¹²²

Anslagsfinansiering

Utgångspunkten är att AI-verkstadens tjänster ska kunna tillhandahållas med hög säkerhet och specificerad nivå av rådighet för att stärka Sveriges civila beredskap och digitala suveränitet. De AI-tjänster som aktörerna senare kommer använda i sin verksamhet kommer med största sannolikhet finnas i såväl kärnprocesser som lednings- och stödprocesser. Den infrastruktur som byggs upp blir därmed samhällsviktig, även om tjänsteutbudet initialt är begränsat. Det är ändamålsenligt att bedriva AI-verkstaden som ett långsiktigt uppdrag, integrerat i myndigheternas ordinarie verksamhet.

Följande faktorer talar för att AI-verkstaden i vart fall under etableringen bör finansieras med anslag:

- **Samhällsviktig funktion:** AI-verkstaden förväntas stödja Sveriges digitala suveränitet och civila beredskap, vilket motiverar statlig finansiering.
- **Begränsad initial tillgång:** Tjänsterna kommer inledningsvis endast vara tillgängliga för ett fåtal offentliga aktörer, vilket kan försvåra en bred avgiftsbas.
- **Förvaltningsgemensam infrastruktur:** Enligt ESV:s vägledningar är anslagsfinansiering lämplig för långsiktiga och gemensamma satsningar inom staten.
- **Kapacitetsbegränsningar:** Precis som i fallet med statlig it-drift kommer AI-verkstaden att ha begränsad kapacitet i början. Anslagsfinansiering möjliggör att aktörer med störst behov kan prioriteras.
- **Erfarenheter från tidigare satsningar:** Vid etableringen av samordnad och säker statlig it-drift finansierades initiala kostnader delvis genom bidrag, vilket underlättade anslutning för främst mindre myndigheter.

I budgetpropositionen för 2026 framgår att Försäkringskassan och Skatteverket tillförs 100 miljoner kronor vardera i förvaltningsanslag för att etablera en AI-verkstad. Anslagen planeras förstärkas med motsvarande belopp årligen till och med 2030.¹²³ Finansieringen är därmed fördelad på två olika utgiftsområden och två separata anslag, vilket innebär att medlen är låsta till respektive myndighet. Skatteverket kan därmed inte nyttja

¹²² Statskontoret (2024b) *Vem är det som kör? Avgiftsbelagd verksamhet i staten.*

¹²³ Prop. 2025/26:1 Försäkringskassans ramanslag, anslag 2:1 inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning samt Skatteverkets ramanslag, anslag 1:1 inom utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution.

Försäkringskassans anslag för sin del av AI-verkstad. En ändring eller omfördelning förutsätter troligtvis att regeringen lämnar förslag till riksdagen.¹²⁴

Avgiftsfinansiering

Det regelverk som styr villkor och användning av avgifter för statliga myndigheter finns i huvudsak i avgiftsförordningen (1992:191). Dåvarande Ekonomistyrningsverket har utfärdat föreskrifter och allmänna råd till förordningen. Enligt förordningen får en myndighet bara ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Detsamma gäller bestämmandet av storleken på avgifter. Avgiftsförordningen ger ett generellt bemyndigande för myndigheter att avgiftsbelägga tillhandahållandet av vissa särskilda tjänster. Bemyndigandet omfattar emellertid endast verksamhet som är tillfällig eller av mindre omfattning. Även rätten att disponera avgiftsinkomster ska framgå av ett särskilt bemyndigande. Det krävs därför ett bemyndigande för Försäkringskassan och Skatteverket att ta ut, bestämma storleken på, samt disponera inkomsten från avgifter för AI-verkstad. Bemyndigandet bör framgå av instruktion, regleringsbrev eller det regelverk eller beslut som reglerar AI-verkstad.

Huvudregeln för avgifter är att de ska bestämmas så att de helt täcker verksamhetens kostnader. Det finns dock möjlighet för riksdag och regering att besluta om andra ekonomiska mål för en avgift. Det kan exempelvis ske om principen om full kostnadstäckning skulle motverka syftet med den avgiftsbelagda verksamheten. Andra obestämda ekonomiska mål kan exempelvis vara i form av att avgifterna får beslutas upp till full kostnadstäckning, eller att avgifterna ska bidra till att täcka verksamhetens kostnader.

Enligt ESV:s vägledningar kan det vara lämpligt med avgifter när det finns en tydlig och direkt koppling mellan tjänst och användare. Det är rimligt att den som nyttjar en verksamhet också betalar för den. Detta förutsätter dock att både produkten och målgruppen kan identifieras. Därtill måste kostnaderna för tjänsten kunna definieras och beräknas. Myndigheten måste också säkerställa att avgiften inte sätts för högt i förhållande till de kostnader som motprestationen är förenad med.

Vissa tjänster inom AI-verkstad kan vara lämpliga att finansiera med avgifter, både tidigt under etableringen och på längre sikt. En sådan finansieringsmodell stärker kopplingen mellan nytta och kostnad, och kan bidra till att motverka överutnyttjande. Den minskar också risken att utbyggnadstakten begränsas av tillgängliga anslag, särskilt i situationer där aktörer inom den offentliga förvaltningen både efterfrågar en snabbare utbyggnad och har förmåga och vilja att medverka till finansieringen via avgifter. Möjligheten till avgiftsuttag bör därför införas tidigt för att säkerställa att AI-verkstad kan byggas upp på det sätt och i den takt som föreslås i denna rapport.

Avgiftskonstruktionen måste utgå från respektive myndighets verksamhetslogik och redovisningsmodeller, vilket innebär att Försäkringskassan och Skatteverket sannolikt behöver olika beräkningsmetoder även om gemensamma principer kan fastställas på övergripande nivå.

Förutsättningarna för att ta fram avgiftsmodeller inom AI-verkstad är ännu inte fullt utvecklade. Att särskilja kostnader i integrerade verksamheter kan också vara både

¹²⁴ Ekonomistyrningsverket (2016). Basbok: Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet? ESV 2016:50 s. 20 och ff.

tidskrävande och administrativt betungande.¹²⁵ Att verksamheten bedrivs i samverkan medför ytterligare komplexitet. Bland annat kan myndigheterna få olika grad av kostnadstäckning om de ska fakturera samma avgift för nyttjande av samma tjänst. Om målet sätts till full kostnadstäckning kommer det inte vara möjligt för myndigheterna att regelmässigt ta ut samma avgift.

Mot denna bakgrund bör regeringen möjliggöra avgiftsuttag för AI-verkstaden. Troligen handlar det då om avgiftsformen uppdragsverksamhet snarare än offentligrättsliga avgifter. Avgifterna bör få disponeras inom verksamheten för att täcka kostnaderna och det ekonomiska målet bör vara *upp till full kostnadstäckning*, det vill säga ett obestämt ekonomiskt mål. Tydlig normering är avgörande, särskilt vid samverkan mellan myndigheter, där olika tolkningar kan skapa komplexitet.¹²⁶ I myndigheternas regleringsbrev skulle det ekonomiska målet kunna formuleras enligt följande:

AI-verkstadens tjänster får finansieras med avgifter i lämplig omfattning med hänsyn till syftet med verksamheten. Avgifter får bestämmas upp till full kostnadstäckning.

Det bör framgå i regleringsbreven, alternativt av särskilt regeringsbeslut, att myndigheterna får besluta om storleken på avgifterna.

Hur bör investeringar finansieras?

Investeringar avser anskaffningar av resurser för stadigvarande bruk och som inte förbrukas omedelbart. De investeringar som avses har även potential att klassificeras som anläggningstillgångar enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Eftersom praktisk tillämpning av reglerna ofta kräver tolkning, tar varje myndighet fram egna riktlinjer för att bland annat säkerställa enhetlig hantering i balansräkningen.

Anläggningstillgångar delas in i materiella (fysiska tillgångar såsom maskiner, hårdvara och byggnader) och immateriella (icke-fysiska tillgångar, till exempel egenutvecklade it-system eller licenser). AI-verkstaden kommer troligen att omfatta båda dessa typer.

Investeringar kan klassificeras som verksamhets- eller samhällsinvesteringar. Det är den finansiella styrningen som avgör klassificeringen, inte typen av anläggningstillgång eller hur investeringen används.¹²⁷

Verksamhetsinvesteringar och samhällsinvesteringar

Verksamhetsinvesteringar avser tillgångar som används direkt i en myndighets egen verksamhet. Huvudregeln är att dessa investeringar ska finansieras med lån från Riksgäldskontoret enligt reglerna i kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).¹²⁸ Regeringen kan besluta om undantag från lånefinansiering och i stället tilldela anslagsmedel.

¹²⁵ Statskontoret (2024b), s. 35.

¹²⁶ Ekonomistyrningsverket (2020b) Styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet, s. 14 och 32.

¹²⁷ ESV Forum (2025a) *Anläggningstillgångar*. <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/anlaggningstillgangar/> (Hämtad 2025-12-08).

¹²⁸ ESV Forum (2025d) Verksamhetsinvesteringar finansieras enligt lånemodellen. <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/lan-och-rantekonto/vara-finansiering-av-verksamhetsinvesteringar/> (Hämtad 2025-12-08).

Samhällsinvesteringar är investeringar som syftar till att tillgodose breda samhällsbehov och som ofta innebär stora ekonomiska åtaganden. Vanligt förekommande exempel är vägar, järnvägar och försvarsmateriel. Dessa investeringar finansieras huvudsakligen med anslag, ofta som sakanslag, och riksdagen beslutar om en investeringsplan som ska redovisas i budgetunderlaget.

Om en samhällsinvestering används i en avgiftsbelagd verksamhet, sker finansieringen vanligtvis genom en särskild låneram som riksdagen beslutar om. Dessutom kan samhällsinvesteringar helt eller delvis finansieras genom medfinansiering från exempelvis kommuner eller EU, vilket är vanligt för infrastrukturprojekt. Sådan medfinansiering kräver normalt ett riksdagsbeslut. Till skillnad från verksamhetsinvesteringar görs normalt inte avskrivningar på samhällsinvesteringar, vilket påverkar redovisningen och den ekonomiska styrningen.¹²⁹

ESV har analyserat finansieringsformerna för förvaltningsgemensamma digitala immateriella anläggningstillgångar, det vill säga digitala resurser som används av flera statliga myndigheter, kommuner och regioner, till exempel digital infrastruktur och tjänster.¹³⁰ ESV skriver att merparten av de förvaltningsgemensamma tjänsterna klassas som verksamhetsinvesteringar, men att tjänsterna i flera fall skulle kunna klassificeras som samhällsinvesteringar. ESV menar också att klassificeringen som verksamhetsinvesteringar kan vara ett hinder för att nå målet om en ökad digitaliseringstakt.¹³¹

AI-verkstadens investeringar

Vissa delar av AI-verkstadens tjänster kan komma att klassificeras som samhällsinvesteringar, vilket skulle innebära en ny typ av förvaltningsgemensam digital anläggningstillgång. En sådan bedömning kräver dock ytterligare konkretisering av tjänsteinnehållet.

Därför bör det undersökas om ett undantag från kapitalförsörjningsförordningen kan tillämpas när så är lämpligt. Ett sådant undantag kan i vissa fall vara motiverat för att möjliggöra vissa investeringar med anslagsmedel, men det är inte självklart att det alltid bör tillämpas. Bedömningen bör göras utifrån verksamhetens karaktär, investeringens syfte och långsiktiga finansieringsbehov.

I det inledande, utforskande skedet kan anslagsfinansiering vara mer ändamålsenlig än lånefinansiering. Anslag kan på så sätt användas för etablering och uppbyggnad av AI-verkstadens infrastruktur utan risk för nedskrivningar. Det minskar även den ekonomiska risken för de aktörer som i framtiden använder AI-verkstaden som i annat fall kan komma att belastas med kostnader för avskrivningar om verksamheten senare avgiftsfinansieras.

Mot denna bakgrund föreslår vi att Försäkringskassan och Skatteverket även får i uppdrag att närmare utreda frågan om principen för samhällsinvesteringar kan vara ett lämpligt sätt att finansiera investeringar i AI-verkstaden, och om regeringen bör besluta om undantag från kapitalförsörjningsförordningen.

¹²⁹ ESV Forum (2025c) Samhällsinvesteringar finansieras i huvudsak av anslag. <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/lan-och-rantekonto/finansiering-av-samhallsinvesteringar/> (Hämtad 2025-12-08).

¹³⁰ Ekonomistyrningsverket (2020a).

¹³¹ Ekonomistyrningsverket (2020a), s 7.

Sammanfattning

Kapitel 10 behandlar finansieringsformer för AI-verkstaden och de ställningstaganden som krävs för att säkerställa både etablering och långsiktig hållbarhet. Regeringen har i budgetpropositionen för 2026 föreslagit att Försäkringskassan och Skatteverket tillförs 100 miljoner kronor vardera årligen till och med 2030. Det bedöms att AI-verkstaden bör finansieras med anslag initialt under etableringsfasen, samtidigt som det finns starka skäl att tidigt möjliggöra avgiftsuttag.

Avgiftsuttag kräver särskilt bemyndigande och tydlig normering i exempelvis regleringsbrev. Avgifterna bör kunna disponeras inom verksamheten, med ett ekonomiskt mål om *upp till* full kostnadstäckning. Konstruktionen är dock komplex och behöver utredas vidare. Försäkringskassan och Skatteverket bör få i uppdrag att fortsatt utreda lämplig finansieringsform för AI-verkstaden, inklusive konstruktion av avgifter.

Kapitlet belyser även finansiering av investeringar, som kan klassificeras som antingen verksamhets- eller samhällsinvesteringar. Vissa delar av AI-verkstaden skulle kunna betraktas som samhällsinvesteringar och därmed finansieras med anslag. Även verksamhetsinvesteringar kan i vissa fall bedömas lämpliga att finansiera med anslag, något som dock kräver beslut om undantag från kapitalförsörjningsförordningen. Försäkringskassan och Skatteverket bör, i den föreslagna fortsatta utredningen av finansieringsformer, även undersöka dessa frågor närmare.

11 Hur ser de rättsliga förutsättningarna för en AI-verkstad ut?

Att göra en rättslig analys av förutsättningarna för att etablera och förvalta en AI-verkstad är en komplex uppgift. Tekniken för artificiell intelligens utvecklas i rask takt och hur offentliga organisationer bäst använder tekniken är inte givet. Samtidigt genomförs många förändringar och utredningar inom de rättsområden som påverkar en AI-verkstad. Exempelvis har sekretesslagstiftningen många gånger varit föremål för utredning¹³² och trots att AI-förordningen ännu inte har trätt i kraft i alla delar, har EU-kommissionen redan föreslagit att den ska få flera lättnader¹³³. Ytterligare en aspekt i komplexiteten är att uppdragsgivaren har en omfattande målbild och vill att AI-verkstaden ska vara till för statliga myndigheter, regioner och kommuner.

På grund av komplexiteten och den snäva tidsramen för regeringsuppdraget har vi prioriterat rättsliga analyser som rör existentiella frågor för AI-verkstaden, såsom rättslig grund, organisationsform, konkurrensrätt, lagen om offentlig upphandling och statsstöd. Under AI-verkstadens etablering kommer frågor om dataskydd, sekretess med mera att behöva utredas vidare vartefter verksamheten och de olika tjänster som AI-verkstaden ska erbjuda konkretiseras. Den rättsliga analysen bör betraktas som självständig i förhållande till övriga kapitel i rapporten, förutom kapitel 14.

Det är ett flertal regelverk som väntas påverka AI-verkstaden. Generellt kan sägas att AI-verkstadens rättsliga förutsättningar för en etablering är tydligare och mer gynnsamma i de fall där verkstaden ska leverera tjänster till statliga myndigheter, jämfört med om regioner och kommuner är målgruppen. Det kommer också att vara centralt att utvärdera, analysera och motivera vilka typer av tjänster som verkstaden ska tillhandahålla. Om verkstaden tillhandahåller tjänster som är viktiga för att den offentliga förvaltningen ska kunna bedriva sina kärnuppgifter och uppfylla sina uppdrag som myndigheter, kommunala såväl som statliga, så minskar de rättsliga riskerna i exempelvis statsstöds- och konkurrenshänseende. Den rättsliga analysen har också visat att mer generell vägledning och rådgivning om AI-tjänster till aktörer inom den offentliga förvaltningen är möjlig.

Andra rättsliga förhållanden innebär i stället att vägval i utformningen av verkstaden får konsekvenser. Exempelvis innebär upphandlingsregelverket att kommuner och regioner behöver upphandla verkstadens tjänster om tjänsterna inte tillhandahålls helt kostnadsfritt. Sekretess- och dataskyddslagstiftningen kan också begränsa möjligheterna att dela data inom verkstaden, men innebär mindre hinder om verkstaden utformas på ett sådant sätt att data endast hanteras inom ramen för bestämmelserna om teknisk bearbetning och lagring.

Uppdraget om att etablera en AI-verkstad innebär att möjlighet finns att utreda och belysa grundläggande frågor om möjligheten för offentlig förvaltning att samarbeta och utvecklas. Med vidare utredning kan bilden klarna för vad som är möjligt att göra med dagens reglering och vad som behöver utvecklas. Försäkringskassans och Skatteverkets avsikt är

¹³² Se SOU 2021:1 *Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering*. Delbetänkande av It-driftsutredningen och SOU 2024:63 *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter*. Delbetänkande av utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.

¹³³ Europeiska kommissionen (2025d) *Proposal for a regulation of the European parliament and of the council amending Regulations (EU) 2024/1689 and (EU) 2018/1139 as regards the simplification of the implementation of harmonised rules on artificial intelligence (Digital Omnibus on AI)*, COM (2025) 836 final.

att de rättsliga analyserna som presenteras i den här rapporten bidrar till att identifiera hinder och möjligheter, och att analyserna kan användas för att på sikt möjliggöra att AI-verkstaden kan leverera största möjliga nytta till den offentliga förvaltningen.

Det är i dag inte möjligt att lämna författningsförslag, men när behoven för att kunna utföra AI-verkstadens uppdrag klarnar, kan förslag tas fram. I sammanhanget bör det dock påpekas att såväl sekretesslagstiftningen som registerlagstiftningen framställs som något av ett "lapptäcke", med mycket specifika lagar som över åren har kompletterats med fler ändamålsbestämmelser och detaljerade uppräknings av vilka personuppgifter som får behandlas. Resultatet är en fragmenterad och en i delar svåröverskådlig och svårtolkad lagstiftning.¹³⁴ Det har fått bland andra Försäkringskassan och sedermera Produktivitetskommissionen att föreslå att offentlighet- och sekretesslagen bör utformas omvänt så att informationsutbyte är tillåtet som huvudregel. Kommissionen föreslår också att de befintliga specifika registerlagarna bör ersättas med en övergripande och generell registerlagstiftning.¹³⁵

Det ska också noteras att en betydande del av den lagstiftning som reglerar digitaliseringens utveckling utformas på EU-nivå, likt AI-förordningen som nämndes ovan. Unionens arbete med att skapa en harmoniserad inre marknad innebär att centrala regelverk tas fram gemensamt, i syfte att säkerställa likvärdiga förutsättningar för medlemsstaternas offentliga och privata aktörer. Både nya initiativ från EU-kommissionen och översyn av befintliga regelverk kan ha bäring på förutsättningarna för en AI-verkstad.

Bland annat planerar EU-kommissionen att första kvartalet 2026 lägga fram ett förslag om moln och AI: "Cloud and AI Development Act". Enligt EU-kommissionens handlingsplan¹³⁶ syftar förslaget till att säkerställa att både offentlig och privat sektor har tillgång till EU-baserad molnkapacitet och därmed lägga grunden för att den offentliga sektorn ska kunna införa AI i en förtroendefull miljö. I rättsakten väntas man även undersöka möjligheterna att inrätta en gemensam EU-marknadsplats för molnkapacitet och molntjänster. Kommissionen tros bland annat överväga förslag om en certifieringsordning för sådana tjänster. Försäkringskassan och Skatteverket bedömer det som viktigt att Sverige aktivt är med och bidrar till utformningen av förslaget och analyserar hur det kan påverka den offentliga förvaltningens möjlighet att få tillgång till AI-tjänster som möter de behov som kommuner, regioner och statliga myndigheter har.

Sammanfattning av de rättsliga analyserna

Rättsliga analyser har gjorts inom följande områden: rättsligt stöd för verksamheten, möjliga organisationsformer, statsstödsregelverket, konkurrenslagen, offentlig upphandling, sekretess, datadelning och AI-förordningen.

- Det behöver övervägas närmare hur AI-verkstaden ska formuleras på både kort och lång sikt. Utöver ett nytt regeringsuppdrag behöver myndigheterna i det korta perspektivet få ett tydligt rättsligt stöd för den fortsatta AI-verkstaden. Detta för att säkra verksamhetens legalitet.

¹³⁴ Se E-samverkansprogrammet (2022) *En modern registerförfattning* och Ds 2022:13 *Utökad informationsutbyte*.

¹³⁵ SOU 2025:96.

¹³⁶ Europeiska kommissionen (2025b) *Handlingsplan för AI-kontinenten*, COM (2025) 165 final.

- På längre sikt bedömer Försäkringskassan och Skatteverket att det ur ett rent rättsligt perspektiv finns tre huvudsakliga alternativ för AI-verkstadens organisation – att även fortsättningsvis bedrivs i samverkansform mellan myndigheter; att drivs med en myndighet som huvudman eller att bedrivs i bolagsform. Det finns legalitetsaspekter att beakta vid valet av organisationsform, bland annat konkurrens- och statsstödsrättsliga men också möjligheterna att effektivt dela och använda data.
- De statsstödsrättsliga konsekvenserna är särskilt svårbedömda givet den EU-rättsliga kontexten och risken för återbetalning, med ränta, av felaktigt utbetalda anslag.
- När det gäller de konkurrensrättsliga aspekterna av AI-verkstaden faller tjänster som betraktas som myndighetsutövning utanför konkurrensreglerna, liksom försöksverksamhet och sådana tjänster där det saknas motsvarighet på marknaden. För att minska risken att AI-verkstadens säljförfaranden träffas av förbud behöver AI-verkstaden ett tydligt författningsstöd för sin verksamhet.
- Statliga myndigheter kan leverera tjänster till varandra utan att behöva förhålla sig till upphandlingsregelverket. Kommuner, regioner och offentligt ägda bolag är dock som huvudregel skyldiga att förhålla sig till upphandlingsregelverket vid anskaffande av varor och tjänster från AI-verkstaden. Inget av undantagen från upphandlingsskyldigheten har bedömts aktuella för AI-verkstaden.
- Finansieringsformen för AI-verkstaden är avgörande för om upphandlingsregelverket blir tillämpligt eller inte. En finansiering med hjälp av avgifter talar för att kommuner och regioner är skyldiga att upphandla tjänsterna, medan en finansiering med stöd av anslag talar för att en sådan skyldighet inte infaller.
- Rättslig klarhet i hur data kan delas skulle avsevärt öka förutsättningarna och nyttan med AI-verkstaden. Försäkringskassan och Skatteverket föreslår att frågan om att införa en sekretessbrytande bestämmelse som tar sikte på att dela data inom AI-verksamheten utreds vidare och att myndigheterna ges möjlighet att lämna nödvändiga författningsförslag. I sammanhanget bör även övervägas förutsättningar och behov av en sekretessbestämmelse som tar sikte på att skydda AI-verksamhetens data.
- Dataskyddsförordningen begränsar hur personuppgifter, som ofta förekommer i data, får behandlas. Behandling av verksamhetens personuppgifter för egen räkning är många gånger möjlig, om de dataskyddsrättsliga kraven följs. Så är däremot inte fallet vid behandling av verksamhetens personuppgifter för (enbart) annans räkning. Den rättsliga grunden för att dela data inom AI-verkstaden behöver därför utredas vidare.
- Det behöver också övervägas dels om personuppgiftsansvaret för AI-verkstaden ska lagregleras, dels om det behöver införas undantag från de registrerades möjlighet att göra sina rättigheter gällande gentemot AI-verkstaden.
- EU:s allmänna reglering av artificiell intelligens, AI-förordningen, innebär inte nödvändigtvis några rättsliga hinder för etableringen av AI-verkstaden. I vilken utsträckning AI-förordningen är tillämplig på AI-verkstaden, eller de aktörer som interagerar med AI-verkstaden, beror på vilka AI-system och tillämpningsområden det rör sig om samt vilken roll AI-verkstaden och aktörerna kommer att ha.

- AI-verkstadens behov av en AI-regulatorisk sandlåda enligt AI-förordningen behöver utredas vidare, liksom frågan om den tekniska infrastrukturen i AI-verkstaden kan utgöra en teknisk miljö för projekt i den potentiella vertikala AI-regulatoriska sandlådan enligt AI-förordningen.

Rättsligt stöd för AI-verkstadens verksamhet

Det är av vikt att det finns tydligt rättsligt stöd för AI-verkstadens verksamhet. En myndighet kan inte vidta åtgärder där det saknas rättsligt stöd för handlandet. Det stöd som finns i förvaltningslagen och myndighetsförordningen bedöms otillräckligt.

Stöd i lag har konkurrensrättsliga fördelar.¹³⁷ En lag, och även en förordning, kan också ge ett tydligare stöd för AI-verkstadens konstruktion, eventuellt avgiftsuttag och andra frågor. Först måste det dock klargöras hur AI-verkstadens verksamhet ska bedrivas i vissa avseenden. En förordning har fördelen att den är lättare att ändra.

AI-verkstaden, eller ansvariga myndigheter för AI-verkstaden, behöver ha resurser för att löpande utvärdera behov av rättsligt stöd för verksamheten och identifiera eventuella rättsliga hinder som lagstiftaren behöver åtgärda.

Visst rättsligt stöd för samverkan och samarbete mellan myndigheter finns i förvaltningslagen¹³⁸ (FL) och i myndighetsförordningen¹³⁹. Bestämmelsen i FL är dock begränsad på så sätt att projekt eller samverkan i frågor som faller utanför en myndighets verksamhetsområde behöver regleras i specialförfattningar eller myndighetsinstruktioner.¹⁴⁰ Myndighetsförordningen träffar endast myndigheter under regeringen och inte till exempel regioner och kommuner. De befintliga reglerna om samarbete mellan myndigheter är därför inte tillräckliga för att säkerställa rättsligt stöd för hela AI-verkstadens verksamhet.

I fråga om valet mellan att ge rättsligt stöd i lag, förordning eller regleringsbrev alternativt regeringsuppdrag, bör tidsaspekten beaktas. Att ta fram lag tar typiskt sett längre tid än att meddela till exempel en förordning eller stöd i regleringsbrev. Om regeringens avsikt är att AI-verkstaden ska fortleva utan avbrott bör det i ett första skede prioriteras att få någon typ av rättsligt stöd på plats så snart som möjligt. Därför bör regeringen ge Försäkringskassan och Skatteverket ett nytt regeringsuppdrag.

Ansvariga myndigheters förordningar behöver ses över utifrån hur AI-verkstaden ska organiseras och fungera, och det måste tas fram författningsförslag under AI-verkstadens etablering. En lösning är att grunderna för AI-verkstaden regleras i lag och att den lagen kompletteras med en förordning. Det tänkta regelverket kring AI-verkstaden bedöms vara av sådan karaktär att regeringen kan besluta om den med stöd av sin restkompetens.¹⁴¹

¹³⁷ Se prop. 2008/09:231, s. 37 och SOU 2025:22, s. 367.

¹³⁸ Förvaltningslag (2017:900) 8 §.

¹³⁹ Myndighetsförordning (2007:515) 6 §.

¹⁴⁰ Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 71.

¹⁴¹ Regeringsformen (1974:152) 8 kap. 7 §.

Tre huvudsakliga alternativ för organisationsform

Sammanfattning och slutsatser

Enligt regeringsuppdraget ska Försäkringskassan och Skatteverket bland annat föreslå en effektiv organisatorisk struktur.¹⁴² Som en del i att kunna lämna ett sådant förslag är det av vikt att de rättsliga aspekterna av olika tillgängliga organisationsformer beaktas.

Försäkringskassan och Skatteverket bedömer att det finns tre huvudsakliga alternativ för organisationsformer för AI-verkstaden. Den kan fortsatt bedrivas i samverkansform mellan flera myndigheter, med en ensam myndighet som huvudman eller i bolagsform.

Det finns rättsliga förutsättningar som talar för att AI-verkstaden, i vart fall på sikt, bör få en ensam huvudman, antingen i form av en myndighet eller ett bolag. Det finns samtidigt andra skäl som talar för ett AI-verkstaden ska etableras och förvaltas i samverkan mellan Försäkringskassan och Skatteverket, se kapitel 7.

Konkurrens- och statsstödsrätten utgår primärt från vilken verksamhet som bedrivs, snarare än vilken organisationsform som används. Organisationsformen kan dock indirekt påverka bedömningen enligt statsstödsregelverket utifrån att ett bolag har andra möjligheter att ta ut avgifter på ett vinstdrivande sätt (se nedanstående avsnitt om statsstödsregelverket och konkurrenslagen).

Vissa juridiska svårigheter med delat huvudmannaskap

Lagen om offentlig upphandling (LOU), konkurrenslagen och reglerna om otillåtet statsstöd i EUF-fördraget påverkas inte av ett delat huvudmannaskap, men många andra regelverk antingen förutsätter en huvudman eller är svåra att administrera i praktiken vid delat huvudmannaskap.

Ett exempel på lagstiftning som tillåter flera huvudmän, men där situationen kompliceras, är dataskyddsförordningens regler om delat personuppgiftsansvar. Kraven på att delat personuppgiftsansvar ska regleras av ett offentliggjort, inbördes arrangemang tillsammans med kraven på personuppgiftsbiträdesavtal kräver löpande uppföljning och administrativt arbete. Eftersom AI-verkstaden kommer att utföra många olika personuppgiftsbehandlingsåtgärder, blir det fråga om många olika dokument som behöver underhållas. Reglerna är utformade för att tillämpas på specifika undantagsfall i långvariga avtalsrelationer mellan ett fåtal parter, inte att en hel verksamhet med omsättning av kunder och affärsrelationer ska delas upp.

Ett annat sådant exempel är de sammanhängande regelverken kring handlingsoffentlighet, diarieföring och sekretess.¹⁴³ Handlingar som utväxlas inom AI-verkstaden behöver inte bli allmänna även om avsändare och mottagare är anställda av olika myndigheter, genom att AI-verkstaden kan ses som ett självständigt myndighetsorgan.¹⁴⁴ Det finns dock inga motsvarande regler för diarieföring och sekretess, som är tillämpliga på varje myndighet för sig.¹⁴⁵ Diariefrågan innebär främst dubbelarbete, när båda myndigheter ser sig tvungna att diarieföra samma handling. I sekretessfrågan finns en risk för att myndigheterna bedömer

¹⁴² Finansdepartementet (2025d), s. 4.

¹⁴³ Se tryckfrihetsförordning (1949:105) 2 kap. samt offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

¹⁴⁴ Jfr. tryckfrihetsförordning (1949:105) 2 kap. 11 §.

¹⁴⁵ Se offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 2 kap. 1 §.

sekretess olika, till exempel att den ena myndigheten lämnar ut uppgifter som den andra myndigheten har bedömt omfattas av sekretess.

Även frågan om en eventuell ny sekretessbestämmelse till förmån för verksamheten i AI-verkstaden, och i så fall hur den ska utformas, blir mer komplex. Delat ansvar är också i stora delar utforskat ur juridisk synvinkel, vilket kommer att innebära merarbete när verksamheten måste ta ställning till nya rättsfrågor.

Även det immaterialrättsliga regelverket tillåter att rättigheter ägs av mer än ett rättssubjekt. Det kommer dock krävas att ett arbete görs med att på förhand förhandla fram hur ägandet ska se ut. Även när AI-verkstaden vill att något ska kunna nyttjas fritt, som öppen programvara, behöver själva licensen för den öppna programvaran ges ut av den aktör som faktiskt är rättighetsinnehavare.

Därutöver finns regelverk, till exempel AI-förordningen och dataförordningen, som inte uttryckligen tillåter olika former av delat ansvar. Det får till följd att det i varje fall måste bedömas vem som är "mest huvudman". Relationen till AI-förordningen kompliceras redan av att tillsynen föreslås delas mellan ett ganska stort antal tillsynsmyndigheter.¹⁴⁶ Det finns alltså utrymme för två eller flera tillsynsmyndigheter att ha olika synpunkter om vilken myndighet som egentligen bär ansvaret. Vad avser dataförordningen är den ännu inte utredd, varför det inte är aktuellt att försöka ge några belysande exempel, men problematiken blir i vart fall likartad.

I bedömningen av om en samverkansform är lämplig eller ej, bör även beaktas att samverkan kan bedrivas i flera olika former. Det finns exempel på mer strukturerad och reglerad myndighetssamverkan, till exempel inom uppdraget enligt förordningen om samordnad och säker statlig it-drift¹⁴⁷. Viss problematik kring exempelvis personuppgiftsansvar, leverantörsansvar inom AI-förordningen, kostnadsfördelning, ansvarsfrågor, sekretessregler och regler om allmänna handlingar riskerar dock att kvarstå även i en sådan konstruktion.

Mindre juridiskt komplicerat med statligt bolag

För ett statligt ägt bolag är situationen mindre komplicerad; som huvudregel är inga handlingar offentliga, vilket kan öka andra aktörers vilja att dela känslig information. Det är enklare att reglera var allmänhetens intresse av insyn är tillräckligt stort för offentlighet, än att försöka komma fram till en lämplig nivå av sekretess för hela verksamheten. Det är dock möjligt att lösa den frågan genom att uppgifter inom AI-verkstaden ges ett fullgott sekretesskydd.

Om AI-verkstaden bedrivs i bolagsform behöver även statliga myndigheter, inte bara kommuner och regioner, som utgångspunkt upphandla verkstadens tjänster, om inte tillhandahållandet av tjänsterna kan undantas upphandlingsregelverket (se även avsnittet nedan om offentlig upphandling).

En utmaning med en bolagskonstruktion som form för AI-verkstaden är det lagstiftade vinstintresset, som dock i viss utsträckning går att skriva bort i bolagsordningen. Att bedriva

¹⁴⁶ SOU 2025:101 *Anpassningar till AI-förordningen. Säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation*. Betänkande av Utredningen om AI-förordningen.

¹⁴⁷ Förordning (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift.

bolag helt utan att ta betalt förefaller dock ändå inte lämpligt, varför en verksamhet i bolag bör ta ut avgifter.

En skillnad mellan myndighet och bolag är den handlingsfrihet som kommer att råda inom verksamheten. En myndighets verksamhet måste regleras genom lag eller förordning, och myndigheten är strikt bunden av de uppgifter som är föreskrivna. Ett aktiebolag kan ha en betydligt friare formulerad bolagsordning, som sedan kan inskränkas via ägardirektiv från staten. Av det följer också att bolagsformen medför ett mindre behov av nya författningar. Samtidigt kan den minskade insynen och kontrollen upplevas som mer odemokratisk.

Statsstödsregelverket

Sammanfattning och slutsatser

Statsstödsregelverket reglerar hur staten får ge stöd till ekonomiska verksamheter, även sådana som ägs och drivs i offentlig regi. För att statsstöd ska få lämnas krävs att man har utformat det i enlighet med särskilda regler om undantag. Annars måste man anmäla den planerade stödåtgärden till Europeiska kommissionen och genomföra den först när kommissionen har gett sitt godkännande. Om det bedöms att staten har gett stöd till en ekonomisk verksamhet på ett otillåtet sätt kan verksamheten bli återbetalningsskyldig för det stöd, både direkt och indirekt, som det offentliga lämnat. Om statens stöd till AI-verkstan skulle bedömas vara ett otillåtet statsstöd kan det innebära att AI-verkstan blir återbetalningsskyldig för de anslag som staten lämnat till verksamheten, med ränta. Det är därför viktigt att säkerställa att verksamheten i AI-verkstan utformas på ett sätt som inte strider mot statsstödsregelverket. En allt för generös tolkning av rättsläget medför ett ekonomiskt risktagande.

Reglerna om statsstöd utgår från EU-rätten. Det är alltså inte möjligt för riksdag eller regering att ändra reglerna. För att minska risken att AI-verkstan blir återbetalningsskyldig för exempelvis anslag utbetalt till AI-verkstan bör regeringen ta en inledande kontakt med EU-kommissionen för att utreda kommissionens syn på AI-verkstan ur ett statsstödsperspektiv. En fördel med att därefter göra en formell anmälan till kommissionen är att om kommissionen bedömer att AI-verkstan inte omfattas av statsstödsregelverket av den anledningen att det är en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse så gäller heller ingen upphandlingsplikt enligt upphandlingsregelverket.¹⁴⁸ Om avsikten är att AI-verkstan ska få ta ut avgifter för verksamheten vore det önskvärt för att underlätta leverans av tjänster till kommuner och regioner.

Det finns en risk för att AI-verkstans tjänster anses vara ekonomiska och att verksamheten utgör företag. Det innebär att statsstödsregelverket därmed är tillämpligt. Den sparsamma rättspraxis som kommit på senare tid som innebär en tillåtande syn på tjänster som det offentliga behöver, kan inte med säkerhet anses tillämplig. Samtidigt innebär avgörandena en möjlighet att argumentera för att AI-verkstan inte får otillåtet statsstöd. Det är vidare möjligt att argumentera för att tjänster som uppfyller högt ställda krav på säkerhet och rådhets, och som marknaden därför inte kan tillhandahålla, inte omfattas av statsstödsregelverket. Detsamma kan argumenteras gälla för tjänster som tillhandahålls mellan statliga myndigheter. Men rättsläget är osäkert. Övriga kriterier för att klassa stöd till AI-verkstan som statsstöd bedöms vara uppfyllda.

¹⁴⁸ Rosèn Andersson med flera Lagen om offentlig upphandling (2025, Version 3A Juno) kommentaren till 1 kap. 15 §, under avsnittet "ekonomiska villkor".

De undantag som finns från reglerna om statsstöd begränsas av villkor om bland annat beloppsgränser, som klart understiger de anslag som AI-verkstaden har beviljats. Det finns därför sammantaget en risk för att kommissionen bedömer att stöd till AI-verkstaden är otillåtet statsstöd.

Är stöd till och från AI-verkstaden statsstöd?

För att ett stöd ska anses vara statsstöd måste följande kriterier vara uppfyllda:

1. **Offentliga medel:** åtgärden finansieras med offentliga medel och åtgärden kan kopplas till det offentliga.
2. **Selektivitet:** åtgärden är riktad till "vissa företag eller viss produktion".
3. **Företag:** mottagaren av stödet är ett "företag".
4. **Gynnande:** åtgärden ger mottagaren en ekonomisk fördel.
5. **Konkurrens- och samhandel:** åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan EU:s medlemsstater.¹⁴⁹

Det är möjligt att även mottagarna för AI-verkstadens tjänster bedöms bli mottagare av statsstöd. Det blir primärt aktuellt om mottagaren använder AI-tjänsten inom verksamhet som inte är myndighetsverksamhet. Det kommer därför krävas att även mottagarna av AI-verkstadens tjänster har kompetens och förmåga att löpande bedöma om deras agerande strider mot statsstödsregelverket.

Finansieras AI-verkstaden av offentliga medel?

AI-verkstaden finansieras av offentliga medel, oavsett om verkstadens inkomster kommer från anslag eller från avgifter.

Uppfyller AI-verkstaden kriteriet för selektivitet?

Statens stöd till AI-verkstaden är selektivt eftersom det inte är möjligt för samtliga ekonomiska verksamheter som tillhandahåller AI-tjänster att få ta del av finansiering från det offentliga på samma villkor.

Är AI-verkstaden ett företag?

Det går inte att utesluta att AI-verkstaden är att betrakta som ett företag.

I statstödsregelverket avses med företag ekonomiska verksamheter, och inte bara bolag av olika slag. Företag definieras som enheter som bedriver *ekonomisk verksamhet* oberoende av deras rättsliga ställning och hur de finansieras. All verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad utgör ekonomisk verksamhet.¹⁵⁰ Något vinstsyfte krävs inte.¹⁵¹

Bedömningen utgår alltså ifrån vilken verksamhet som bedrivs snarare än vilken juridisk person som bedriver verksamheten. Att AI-verkstaden avser att bedriva sin verksamhet i

¹⁴⁹ Upphandlingsmyndigheten (2025e) *Statsstöd* <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/> (Hämtad 2025-12-08).

¹⁵⁰ Europeiska kommissionen (2016a) *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01)*, p. 15.

¹⁵¹ Europeiska kommissionen (2016a), p. 9.

samverkansform mellan Försäkringskassan och Skatteverket påverkar därför inte i sig bedömningen av statsstödsregelverkets tillämpning. Om verksamheten bedrivs i bolagsform finns dock ett annat utrymme att ta ut avgifter med vinstmarginal, vilket i sin tur kan påverka bedömningen under kriteriet om ekonomiskt gynnande.

AI-verkstaden kommer tillhandahålla ett flertal olika tjänster av olika karaktär. Det kan till exempel ifrågasättas om den så kallade insatsstyrkan, med tjänster av konsultkaraktär, ska bedömas på samma sätt som de säkra tekniska miljöerna. Varje tjänst som AI-verkstaden erbjuder behöver därför som huvudregel bedömas för sig.

AI-verkstaden ska bedrivas av det offentliga. För att bedöma om offentlig verksamhet är att betrakta som ett företag, är en viktig faktor att avgöra när verksamheten utförs som en del av myndighetsrollen. Begreppet myndighetsutövning i EU-rätten skiljer sig från hur det generellt används i svensk kontext. Med myndighetsutövning inom EU-rätten avses verksamhet som utgör en del av statens väsentliga funktioner eller anknyter till dess funktioner genom sin art, sitt syfte och de regler det omfattas av.¹⁵² Om ett offentlig organ bedriver en ekonomisk verksamhet som kan särskiljas från myndighetsutövningen, agerar det organet i egenskap av företag med avseende på den verksamheten.¹⁵³ Om ett offentligt organ utför både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet ska den med andra ord bara betraktas som ett företag med avseende på den ekonomiska verksamheten.¹⁵⁴ I vissa fall kan det dock vara så att myndighetens ekonomiska verksamhet är så pass integrerad med myndighetens icke-ekonomiska verksamhet att hela verksamheten faller utanför företagskriteriet.¹⁵⁵

Det finns praxis som talar för att AI-verkstaden ska bedömas vara en myndighetsverksamhet, som bedriver icke-ekonomisk verksamhet. Sådan verksamhet uppfyller inte företagskriteriet för statsstöd. Det gäller framför allt i de delar som AI-verkstaden kan anses vara en offentlig infrastruktur och där tillhandahållandet av tjänster kan motiveras av säkerhetsaspekter.

Kommissionen har uttryckt att statsstödsreglerna inte gäller när offentliga organ samverkar för att tillsammans genomföra den offentliga sektorns grundfunktioner, så länge inga otillbörliga fördelar eller snedvridning av konkurrensen sker.¹⁵⁶ Dessa beslut rör dock tillhandahållande av it-tjänster till utbildningsväsendet, och utbildnings- och forskningsorganisationer har en särställning inom statsstödsrätten. Det finns därför anledning att vara försiktig med att dra allt för långtgående slutsatser utifrån besluten. Det

¹⁵² Europeiska kommissionen (2016a), p.17 och Europeiska kommissionen (2012) *Meddelande från kommissionen om tillämpning av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02)*, p.16.

¹⁵³ Europeiska kommissionen (2016a) p. 18.

¹⁵⁴ Europeiska kommissionen (2012), p. 9.

¹⁵⁵ Europeiska kommissionen (2016a), p. 18. Ett exempel på det är EU-domstolens avgörande i mål C-138/11 Compass-Datenbank, EU:C:2012:449.

¹⁵⁶ Europeiska kommissionen (2020) Kommissionsbeslut (EU) 2020/391 av den 20 september 2019 om åtgärden SA. 34402–2015/C (f.d. 2015/NN) som genomförts av Tyskland till förmån Hochschul-informations-System GmbH samt Europeiska kommissionen (2025c) Kommissionsbeslut (EU) 2025/1963 av den 21 november 2024 om den åtgärd SA. 39639 (2021/C) (f.d. 2021/NN) som Italien har genomfört till förmån för konsortiet Cineca.

finns visserligen beslut från kommissionen som inte rört utbildningsverksamhet och som har överprövats av EU-domstolen, men rättsläget får ändå betecknas som osäkert.¹⁵⁷

AI-kommissionen har i betänkandet angett att AI-verkstaden kommer att erbjuda tjänster till myndigheter för att myndigheterna ska kunna uppfylla nödvändiga offentliga uppgifter. Tjänsterna kommer att tillfredsställa behov av kontinuitet och säkerhet samt bidra till den svenska suveräniteten och det civila försvaret.¹⁵⁸ Om AI-verkstaden uppfyller sådana behov skulle det tala för att det rör sig om myndighetsverksamhet och verkstaden inte utgör ett företag. Om det dessutom finns tydligt reglerade uppdrag till verksamheterna (både tillhandahållande myndigheter och användande myndigheter) ökar sannolikheten ytterligare.

Gynnas AI-verkstaden ekonomiskt av åtgärden?

Det är sannolikt att AI-verkstaden kommer att gynnas ekonomiskt av offentliga medel.

Enbart det faktum att AI-verkstaden får anslag från staten innebär inte att AI-verkstaden gynnas ekonomiskt på ett sätt som innebär att det är fråga om statsstöd. Avgörande är i stället om tillskjutande av medel är en marknadsmässig åtgärd, som syftar till att få marknadsmässig avkastning på investerade medel, utan att beakta eventuella politiska mål med investeringen. Det är därför möjligt att bedöma att AI-verkstaden inledningsvis inte gynnas ekonomiskt av anslag, men att finansieringen på sikt är att betrakta som statsstöd. Det kräver dock att AI-verkstaden på sikt förväntas leverera ekonomisk avkastning och det är tveksamt om det är avsikten med verkstadens verksamhet.

Myndigheter tar normalt ut avgifter enligt avgiftsförordningen på en nivå som utgör full kostnadstäckning, eller upp till full kostnadstäckning. Det innebär vanligtvis att man har ett lägre "pris" än vad ett motsvarande privat företag har, då man enligt den lagstiftning som gäller för avgiftsuttag inte på samma sätt som ett privat företag kan lägga till något påslag för vinst. Därmed är sannolikheten för att priset hamnar under marknadsvärdet stor. Det innebär att det är sannolikt att AI-verkstaden gynnas ekonomiskt även vid en avgiftsfinansiering.

Om AI-verkstaden tillhandahåller tjänster avgiftsfritt eller till en avgift som medför lägre kostnad än marknadspris kan även de offentliga aktörerna som tar del av AI-verkstadens tjänster komma att gynnas ekonomiskt. Det kräver dock att de som tar del av AI-verkstadens tjänster bedriver ekonomisk verksamhet. Det behöver därför göras löpande bedömningar kring statsstödsregelverkets påverkan för varje tjänst och mottagare som AI-verkstaden levererar till.

Påverkar AI-verkstadens verksamhet konkurrensen och samhandeln?

Det är sannolikt att AI-verkstadens verksamhet kommer att bedömas påverka konkurrensen och samhandeln. En åtgärd som uppfyller övriga kriterier i begreppet statsstöd påverkar normalt konkurrensen och samhandeln, dvs handeln mellan medlemsstaterna.

Konkurrensbegränsningskriteriet kan inte uppfyllas på en marknad där det råder ett lagstadgat monopol och där utföraren inte får utses i konkurrens. Detta eftersom det inte

¹⁵⁷ EU-domstolens avgörande i mål C-687/17 P Aanbestedingskalender BV m.fl. mot kommissionen, EU:C:2019:932.

¹⁵⁸ SOU 2025:12, s. 132.

ska finnas någon konkurrens på marknaden.¹⁵⁹ Ett lagstadgat monopol, till exempel att tillhandahålla en digital infrastruktur för offentlig förvaltning, skulle därför innebära att varken konkurrens- eller statsstödsrättslig problematik uppstår i förhållande till de delar som omfattas av monopolet. Det är dock inte aktuellt att införa ett sådant monopol för AI-verkstaden.

Finns det några undantag från statsstödsregelverket som kan bli aktuella för AI-verkstaden?

De undantag som kan bli aktuella för AI-verkstaden är de undantag som gäller för allmännyttiga icke-ekonomiska tjänster. Det är dock osäkert hur rättsläget ska tolkas i relation till de tjänster som AI-verkstaden kommer att erbjuda, och det är inte osannolikt att de olika tjänsterna kommer att bedömas på olika sätt.

Allmännyttiga tjänster

Det finns två typer av tjänster av allmänt intresse:

- 1) icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse
- 2) tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

En icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse omfattas inte av EU-fördragets bestämmelser och statsstöds- och upphandlingsreglerna gäller inte för en sådan tjänst.

För att en tjänst ska vara av allmänt intresse krävs att den är betydelsefull för konsumenterna, öppen för alla konsumenter och tillhandahålls på liknande villkor för alla konsumenter. Det ska röra sig om tjänster som kommersiella företag inte skulle åta sig eller inte åta sig i samma utsträckning och på samma villkor.

En tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan omfattas av både statsstöds- och upphandlingsreglerna, men det så kallade gynnandekriteriet kan bedömas enligt vissa särskilda kriterier ("Altmark-kriterierna").

En tjänst av allmänt ekonomiskt intresse erbjuds på en marknad. Sådana tjänster ska vara riktade till medborgare och ligga i hela samhällets intresse. Exempel på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är postservice, telenätstjänster, apotekstjänster i glesbygd som inte skulle bedrivas utan stöd och sociala tjänster som att tillhandahålla billiga bostäder till utsatta grupper.

Ett av Altmark-kriterierna är att storleken på ersättningen till företaget som tillhandahåller tjänsterna ska ha fastställts på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välkött företag skulle ha åsamkats. Det är i princip bara ett upphandlingsförfarande med tilldelningskriterium lägsta pris som uppfyller det kriteriet. Altmarkkriteriet kommer därför inte kunna uppfyllas vad gäller AI-verkstadens tjänster. Det innebär att även om vissa av AI-verkstadens tjänster utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, så kommer statsstödsreglerna vara tillämpliga. Däremot har bedömningen av om

¹⁵⁹ Upphandlingsmyndigheten (2025b) *Konkurrens- och samhandelskriteriet*
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/vad-ar-statsstod/kriterier/konkurrens-och-samhandelskriteriet/> (Hämtad 2025-12-08).

tjänsterna är allmännyttiga eller inte betydelse för vilket de minimis-undantag som är tillämpligt. Mer om det under rubriken "De minimis-stöd" nedan.

Är AI-verkstadens verksamhet ekonomisk?

Som nämnts under avsnittet om företagskriteriet finns det ett visst utrymme för att bedöma att i vart fall delar av AI-verkstaden utgör myndighetsverksamhet. Det innebär att verkstadens tjänster i de delarna inte heller är ekonomiska. Rättsläget är dock oklart.

Även om rättsläget är oklart kan vissa delar av verkstadens tjänster vara närmare att bedömas som icke-ekonomiska än andra. Exempelvis är det närmare till hands att bedöma att tillhandahållande av säkra tekniska miljöer inte är att betrakta som en ekonomisk verksamhet, medan exempelvis insatsstyrkan, beroende på hur den utformas, tydligare framstår som ekonomisk verksamhet. Detsamma gäller för AI-tjänster där kraven på säkerhet och rådighet är lägre. För det fall dessa tjänster skulle vara att anse som ekonomiska skulle de ändå sannolikt kunna ses som allmännyttiga. Eftersom samtliga Altmark-kriterier inte kommer att uppfyllas, kommer de dock i sådana fall omfattas av statsstödsreglerna. En närmare analys behöver dock göras i takt med att AI-verkstadens utbud utvecklas.

De minimis-stöd

Ett stöd som inte överstiger 300 000 euro under en period av tre år är enligt den allmänna förordningen om de minimis-stöd undantaget från statsstödsreglerna. För tjänster av allmänt ekonomiskt intresse gäller i stället att de är undantagna om stödet uppgår till högst 750 000 euro under en treårsperiod. Att enbart förlita sig på de-minimisundantaget innebär alltså att det finns ett tak på hur mycket offentlig finansiering AI-verkstaden kan ha. Dessutom krävs att övriga villkor i aktuellt undantag är uppfyllda.

Hur statsstöddregelverket kan antas påverka olika delar av AI-verkstaden

Gör statsstöddregelverket skillnad på om AI-verkstaden tillhandahåller tjänster till kommuner och regioner i jämförelse med tillhandahållande till statliga myndigheter?

Frågan om köp mellan statliga förvaltningsmyndigheter är undantaget reglerna om statligt stöd har inte prövats i domstol med avseende på statsstödsreglerna. Rättsläget är därför oklart.

Att köp mellan statliga förvaltningsmyndigheter inte är upphandlingspliktigt enligt LOU¹⁶⁰ skulle kunna vara en omständighet som talar för att sådana tjänster heller inte omfattas av regelverket kring statsstöd. Regleringen kring statsstödsreglerna respektive reglerna kring upphandling är nära förbundna med varandra.

Mot detta talar att kommissionen uttalat att det faktum att en viss tjänst tillhandahålls internt inte har någon betydelse för verksamhetens ekonomiska art.¹⁶¹ Om andra aktörer skulle ha vilja eller kapacitet att tillhandahålla tjänsten på den berörda marknaden kan det ändå vara fråga om en ekonomisk verksamhet.

Är det problematiskt ur statstödshänseende om AI-verkstaden skapar förutsättningar för offentliga aktörer att ansluta sig till upphandlade avtal, genom till exempel ramavtal eller dynamiska inköpssystem?

¹⁶⁰ Se Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2021 ref. 35.

¹⁶¹ Europeiska kommissionen (2016a), p. 14 och Europeiska kommissionen (2012), p. 13.

Under förutsättning att upphandlingsregelverket följs hindrar inte statsstödsregelverket att AI-verkstaden bidrar till att offentliga aktörer kan ansluta sig till upphandlade avtal med privata aktörer.

Påverkar statsstödsregelverket möjligheten för AI-verkstaden att tillhandahålla rådgivning och stöd till offentliga aktörer? Påverkar statstödsregelverket möjligheterna för AI-verkstaden att tillhandahålla en så kallad AI-insatsstyrka?

Myndigheter kan normalt tillhandahålla rådgivning och vägledning inom ramen för sin serviceskyldighet. Så länge rådgivningen och vägledningen inte utgör konsultverksamhet som också tillhandahålls på en privat marknad medför inte statsstödsregelverket rättsliga hinder. AI-insatsstyrkan påminner dock mer om sådana tjänster som erbjuds på den privata marknaden och kan därför potentiellt omfattas av statsstödsregelverket.

Påverkar statsstödsregelverket lämpligheten i att anslagsfinansiera eller avgiftsfinansiera AI-verkstaden?

Anslagsfinansiering ökar sannolikheten för att AI-verkstaden och dess tjänster ses som en del av myndighetsuppdraget. Att en myndighet tar ut en lagstadgad avgift är dock inte i sig tillräckligt för att bedöma att en verksamhet är ekonomisk och att en myndighet agerar som företag.¹⁶² Samtidigt ökar risken för att exempelvis gynnandekriteriet är uppfyllt.

Sannolikheten för att AI-verkstadens verksamhet skulle betraktas som ekonomisk verksamhet ökar om verksamheten är avgiftsfinansierad. Avgiftsfinansiering med full kostnadstäckning, det vill säga att verksamheten belastas med alla relevanta kostnader, talar för att verksamheten inte kan anses ta emot statligt stöd. Detta förutsätter dock att det är marknadsmässigt, vilket full kostnadstäckning sannolikt inte når upp till eftersom det enligt avgiftsförordningens regler inte är möjligt för myndigheter att göra något påslag för vinst.

Vilka tjänster är mer eller mindre säkra ur ett statsstödhänseende?

Säkra alternativ ur statstödshänseende	Mer säkra än osäkra alternativ ur statstödshänseende	Mer osäkra än säkra alternativ ur statstödshänseende
- Förmedling av upphandlade ramavtal eller dynamiska inköpssystem med inköpscentralfunktion och dylikt - Rådgivning, vägledning och service	- Säkra tekniska miljöer för offentlig förvaltning - AI-tjänster med höga krav på säkerhet och rådgighet	- AI-tjänster med lägre krav på säkerhet och rådgighet - AI-tjänster som tillhandahålls till ekonomiska verksamheter (till exempel kommunala bolag) - Insatsstyrkan (om den utformas som ett slags konsultverksamhet)

¹⁶² EU-domstolens avgörande i mål C-138/11, Compass-Datenbank, EU:C:2012:449, p. 39.

Konkurrenslagen

Sammanfattning och slutsatser

Konkurrenslagen reglerar bland annat hur statliga myndigheter får tillhandahålla tjänster så att konkurrensen på marknaden inte påverkas negativt. Vid etablering och förvaltning av AI-verkstad är det framför allt reglerna om förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS-reglerna) som kan bli aktuella.

Allt eftersom AI-verkstadens utbud utvecklas och bestäms behöver löpande bedömningar utifrån konkurrensreglerna göras. För att minska risken att AI-verkstadens säljförfaranden förbjuds behöver AI-verkstadens ett tydligt författningsstöd, gärna i lag, för sin verksamhet.

Konkurrenslagen blir generellt sett tillämplig på AI-verkstadens tjänster eftersom de tillhandahålls på en marknad.¹⁶³ Försöksverksamhet som är av tillfällig natur omfattas dock inte av reglerna. Tjänster som betraktas som myndighetsutövning omfattas inte heller. Sådan rådgivning, vägledning och service som en myndighet normalt lämnar träffas till exempel inte av konkurrenslagens regler.

För merparten av tjänsterna finns sannolikt inte någon motsvarighet på marknaden, till exempel själva infrastrukturen med de säkra tekniska miljöerna för offentlig förvaltning, och de AI-tjänster som kännetecknas av hög grad av säkerhet och rådgivet. Några konkurrenssnedvridande effekter kan därmed inte uppstå för de tjänsterna. För vissa av tjänsterna (till exempel AI-insatsstyrkan och AI-tjänster som levereras med lägre krav på säkerhet och rådgivet) kan det finnas privata alternativ, beroende på hur de utformas. Då behöver man bedöma om konkurrensen kan påverkas negativt och i sådana fall hur stora effekterna kan tänkas bli.

Även om konkurrensen skulle påverkas negativt av AI-verkstadens kan de förfaranden som regleras direkt i lagstiftning inte förbjudas. Det är anledningen till att AI-verkstadens behöver ett tydligt författningsstöd.

Förbud får inte heller meddelas för sådana förfaranden som är "försvarbara från allmän synpunkt". Exempel på externa motiv som kan motivera ett undantag och som kan tänkas bli aktuella att tillämpa för AI-verkstadens är beredskapsskäl, innehav av särskilda förutsättningar och kompetens att bedriva verksamheten eller att det rör sig om drift av till exempel viktig infrastruktur för samhället. Nationell säkerhet och rådgivet bör kunna jämföras med detta. Sammantaget finns flera skäl som talar för att AI-verkstadens tillhandahållande av tjänster där behov finns av hög säkerhet och specificerad rådgivet är försvarbart från allmän synpunkt.

En bedömning i det enskilda fallet behöver alltid göras. Ett tydligt regeringsuppdrag borde kunna vägas in i bedömningen av om ett förfarande är försvarbart från allmän synpunkt. Utvärdering och dokumentering av försvarbarheten ska göras med jämna mellanrum då läget kan förändras.

Förutsättningar för att konkurrenslagen ska gälla

Konkurrenslagen (KL) reglerar hur konkurrens mellan företag får ske och syftar till att undanröja konkurrensbegränsningar utförda av företag. Om en fysisk eller juridisk person

¹⁶³ Konkurrenslagens regler blir tillämpliga till exempel om en inköpscentral agerar grossist, däremot inte om den utgör mellanhand (Upphandlingsmyndigheten (2025a)).

erbjuder tjänster som även andra företag kan erbjuda gäller konkurrenslagen. Viss varaktighet krävs också.¹⁶⁴ Det finns därför ett visst utrymme för att i vissa fall göra bedömningen att försöksverksamhet därför inte omfattas av konkurrensreglerna under en kortare tidsperiod.

Det är framför allt reglerna om ingripande vid konkurrensbegränsande säljverksamhet som bedrivs i offentlig regi (KOS-reglerna) som kan bli aktuella för AI-verkstadens.¹⁶⁵

KOS-reglerna innebär att säljförfaranden som kan hämma eller snedvrider konkurrensen kan förbjudas. Exempel är underprissättning, diskriminering, vägran att ge tillträde till viss infrastruktur, selektivitet samt offentlig produktion när privata företag saknas.¹⁶⁶ Enligt nuvarande lagstiftning är det bara statliga säljförfaranden (det vill säga *hur* försäljning sker) som kan förbjudas, men möjlighet att även kunna förbjuda statlig säljverksamhet (det vill säga *vad* som säljs) har utretts.¹⁶⁷ Skillnaden för AI-verkstadsens del innebär att det med en sådan lagändring skulle vara möjligt att förbjuda hela eller delar av AI-verkstadsens utbud av tjänster, inte bara sättet som tjänsterna tillhandahålls på.

Omfattas AI-verkstadens av KOS-reglerna?

För att avgöra om ett förfarande omfattas av förbudet mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet behöver en bedömning i tre steg göras.

1. Förekommer förfarandet inom en säljverksamhet?
2. Är förfarandet konkurrensbegränsande, antingen genom snedvridning eller genom hämmande av konkurrensen?
3. Är ett eventuellt konkurrensbegränsande beteende försvarbart utifrån allmän synpunkt?

Förekommer förfarandet inom en säljverksamhet?

Det är sannolikt att i vart fall delar av AI-verkstadsens verksamhet kommer att bedömas vara en säljverksamhet. Det rör sig primärt om delar där AI-verkstadens tillhandahåller färdiga AI-tjänster, och då särskilt tjänster med lägre krav på säkerhet och rådighet, samt AI-insatsstyrkan.

För att KOS-reglerna ska vara tillämpliga måste aktören uppfylla det konkurrensrättsliga företagsbegreppet, det vill säga att aktören ska bedriva ekonomisk verksamhet. Det krävs inte vinstsyfte eller att man överhuvudtaget tar betalt.¹⁶⁸ Med ekonomisk verksamhet menas att tillhandahålla till exempel varor och tjänster på en marknad.¹⁶⁹ Trots att organ

¹⁶⁴ Carlsson m.fl. (2025, version 3A JUNO) *Konkurrenslagen*, kommentaren till 1 kap. 5 §, under avsnitt 1 (se särskilt EU-domstolens dom den 13 juli 1962 i förenade målen 17/61 och 20/61 Klöckner/Hoesch).

¹⁶⁵ Konkurrenslag (2008:579) 3 kap. 27–30 §§.

¹⁶⁶ Prop. 2008/09:231, s. 36.

¹⁶⁷ SOU 2025:22.

¹⁶⁸ Carlsson m.fl. (2025, version 3A JUNO) *Konkurrenslagen*, kommentaren till 1 kap. 5 § och 3 kap. 27–28 §§.

¹⁶⁹ Carlsson m.fl. (2025, version 3A JUNO) *Konkurrenslagen*, kommentaren till 1 kap. 5 §, avsnitt 1.2.

har tillhandahållit sådant har EU-domstolen i vissa fall vid en helhetsbedömning ansett att verksamheten ändå inte haft ett ekonomiskt syfte.¹⁷⁰

Verksamheter med icke-ekonomiskt syfte faller utanför företagsbegreppet. Inte heller verksamhet som består i myndighetsutövning utgör företag, även om verksamheten som sådan skulle kunna karaktäriseras som ekonomisk eller kommersiell verksamhet. När en stat eller ett statligt organ utövar sina maktbefogenheter eller myndighetsfunktioner anses det vara en sådan icke-ekonomisk verksamhet som inte utgör företag.¹⁷¹

Det är inte fastslaget hur AI-verkstadens verksamhet kommer att utformas, vilka regler som kommer att gälla för den och vilka tjänster som kommer att erbjudas. Det finns dock i dagsläget ingenting som talar för att verksamheten, anslutningsprocessen och utbudet kommer att utformas på ett sådant sätt att hela AI-verkstaden, det vill säga även de tjänster som kan komma att erbjudas, skulle komma att betraktas som myndighetsutövning. Rådgivning, vägledning och service, som inte har karaktären av konsultverksamhet, träffas sannolikt inte av konkurrenslagens regler.

AI-verkstaden som sådan (det vill säga säkra tekniska miljöer för offentlig förvaltning i gemenskapsmolnet) kan betraktas som en sorts offentlig infrastruktur och inte en marknadsaktör, beroende på hur den utformas. Andra tjänster som till exempel AI-insatsstyrkan och de AI-tjänster som levereras med lägre krav på säkerhet och rådgivning kan dock komma att bedömas utgöra ekonomisk verksamhet. Det är därför sannolikt att KOS-reglerna kommer att vara tillämpliga på, i vart fall delar av, AI-verkstadens verksamhet. En bedömning av AI-verkstadens tjänster behöver även göras i takt med att det beslutas hur tjänsterna ska utformas.

Är förfarandet konkurrensbegränsande?

Det är sannolikt att i vart fall vissa delar av AI-verkstadens verksamhet påverkar konkurrensen på marknaden. Det rör sig framför allt om de tjänster som redan tillhandahålls på marknaden, som till exempel AI-tjänster med lägre krav på säkerhet och rådgivning samt insatsstyrkan där liknande konsulttjänster kan tillhandahållas av privata aktörer.

Av vad som i dagsläget är känt om AI-verkstadens verksamhet kan konstateras att det finns AI-tjänster tillgängliga på marknaden som liknar en del av de tjänster som kan komma att vara erbjudas inom AI-verkstaden. Det finns dock inte något som motsvarar den helhetslösning, med till exempel en teknisk plattform och andra förutsättningar för det offentliga att samarbeta och utarbeta gemensamma tekniska lösningar, som AI-verkstaden utgör. Ett viktigt motiv till AI-verkstadens inrättande är det offentligas behov av säkerhet och rådgivning över data och tjänster, och att detta kan tillgodoses över tid. I AI-kommissionens betänkande anges att det som AI-verkstaden kommer att erbjuda inte finns på

¹⁷⁰ Det gäller till exempel utbildningsverksamhet som ges av utbildningsorgan som ingår som en del av ett offentligt utbildningssystem, och som helt eller till största delen finansieras med offentliga medel. Enligt EU-domstolen avser staten med ett sådant utbildningssystem inte att bedriva verksamhet mot ersättning (ekonomisk verksamhet), utan endast att uppfylla sina sociala, kulturella och utbildningspolitiska uppgifter gentemot medborgarna (EU-domstolens dom den 27 juni 2017 i mål [C-74/16 Congregación](#)). EU-domstolen har även bedömt att de offentliga och privata organ som administrerade det slovakiska obligatoriska sjukförsäkringssystemet inte utgjorde företag (EU-domstolens dom den 11 juni 2020 i mål [C-262/18 P](#) och [C-271/18 P Dovera](#)).

¹⁷¹ Carlsson m.fl. (2025, version 3A JUNO) *Konkurrenslagen*, kommentaren till 1 kap. 5 §, avsnitt 1.1 och 1.5.1–1.5.2.

marknaden.¹⁷² I betänkandet klargjordes dock inte vilka tjänster och miljöer som AI-verkstaden skulle tillhandahålla. Det saknades även en klargörande redogörelse för vilken analys av marknaden som låg till grund för ställningstagandet om att AI-verkstadens tjänster inte erbjuds på marknaden.

Offentlig produktion när privata företag saknas är ett exempel på ett förfarande som kan vara konkurrensbegränsande. Det kan nämligen hindra att privata aktörer träder in på marknaden. Med hänsyn tagen till det offentligas behov av säkerhet, rådighet och kontinuitet kan det emellertid antas att det inte heller kommer att uppstå något sådant lämpligt alternativ framgent. Tillhandahållande av tjänster som motiveras av dessa skäl kan därför komma att betraktas som konkurrensneutralt.

För andra tjänster, till exempel AI-insatsstyrkan och leverans av AI-tjänster med låga krav på säkerhet och rådighet, finns sannolikt en marknad. Bedömningar behöver göras när det står klart hur verksamheten kommer att utformas, vilka tjänster som kommer att erbjudas och till vilka aktörer. Bedömning av om det finns några konkurrerande privata alternativ och skälen för bedömningen behöver som framgått ovan göras med jämna mellanrum så att den är aktuell.

Är AI-verkstaden försvarbar från allmän synpunkt?

Om snedvridande effekter kan tänkas uppstå behöver en bedömning göras av om det finns argument som talar för att förfarandet ändå är försvarbart utifrån något allmänt intresse. Förbud får inte meddelas för sådana förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.

Vi har i den följande redogörelsen delat upp försvarbarhetsbedömningen i två kategorier, dels bedömning av om AI-verkstaden är försvarbar till följd av någon specialreglering, dels bedömning av försvarbarheten utifrån andra aspekter.

Försvarbart på grund av specialreglering

Det finns i dagsläget inte någon specialreglering som kan göra att AI-verkstaden kan anses försvarbar. Ett arbete bör därför inledas med att författningsreglera AI-verkstaden.

Om en konkurrenssnedvridning beror på ett företags handlande som är "en direkt och avsedd effekt av en i lagform beslutad reglering eller en ofrånkomlig följd av denna" är förbudsbestämmelserna inte tillämpliga. Detta gäller oavsett om det gäller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet eller andra förbjudna konkurrensbegränsningar.

Prövningen görs i två steg. Först prövar man om agerandet är en direkt och avsedd effekt av den lag som utgör grund för regleringen, det vill säga om agerandet är påbjudet i lagen. I annat fall prövar man om det är en ofrånkomlig följd av lagen, det vill säga om företagen måste samarbeta eller handla på visst sätt för att uppfylla lagens krav. Det finns till exempel inte några hinder mot att tillämpa förbuden på enskilda avtalsvillkor som inte är påbjudna eller nödvändiga för en riktig tillämpning av regleringen.¹⁷³

¹⁷² SOU 2025:12, s. 18.

¹⁷³ Prop. 1992/93:56 Ny konkurrenslagstiftning, s. 70 och prop. 2008/09:231, s. 33. Se även Carlsson m.fl. (2025, version 3A JUNO). *Konkurrenslagen*, kommentaren till 1 kap. 1 §, avsnitt 2, samt kommentaren till 3 kap. 27 §, avsnitt 5 och 6.

Om regeringen har utfärdat förordningar med stöd av bemyndigande i lag eller verkställighetsföreskrifter till en lag jämföras dessa sannolikt med en lag. Däremot föreligger osäkerhet kring vad som gäller beträffande andra förordningar.¹⁷⁴

Ett tydligt författningsstöd i form av lagreglering för AI-verkstaderna kommer troligen att innebära att flertalet av AI-verkstadenes förfaranden är försvarbara utifrån allmän synpunkt. En lagstiftning kommer dock inte kunna ha en sådan detaljnivå att samtliga av AI-verkstadenes förfaranden följer direkt av lagstiftningen. Även om sådant lagstöd saknas kan ett tydligt regeringsuppdrag och regleringsbrev tala för att AI-verkstadenes förfaranden anses försvarbara utifrån allmän synpunkt. Författningsstöd i form av lagreglering är dock att föredra, inte minst mot bakgrund av de förväntade lagändringarna som medför möjlighet att förbjuda statliga säljverksamheter¹⁷⁵. På så vis kan man undvika att hela eller delar av säljverksamheten förbjuds.

Försvarbart av annan anledning än specialreglering

Ett konkurrensbegränsande förfarande kan enligt KOS-reglerna vara försvarbart från allmän synpunkt, trots att det saknas specialreglering.

AI-verkstaden kommer att tillhandahålla olika typer av tjänster där det sannolikt är så att argumenten för försvarbarheten har olika styrka. Exempel på sådana tjänster som bör vara försvarbara ur allmän synpunkt är AI-tjänster där det ställs höga krav på säkerhet och rådighet. Exempel på tjänster där det kan finnas större utmaningar i att bedöma försvarbarheten är exempelvis AI-insatsstyrkan och AI-tjänster som inte medför risker ur säkerhetssynpunkt eller där det inte medför problem om leverantören exempelvis köps upp av ett annat företag.

Prövning av om förfarandet är försvarbart från allmän synpunkt enligt KOS-reglerna görs efter en avvägning mellan konkurrensintresset mot ett annat allmänt intresse. Ju större skador för konkurrensen, desto större styrka krävs hos motiven. Om det allmänna intresset väger tyngre än konkurrensintresset är förfarandet försvarbart från allmän synpunkt och kan inte förbjudas.¹⁷⁶

Det är endast externa motiv, det vill säga att verksamheten tillgodoser det allmänna behov, som kan göra verksamheten försvarbar. Om det finns andra möjligheter att tillgodose det allmänna intresset, kan förfarandet inte anses försvarbart.¹⁷⁷ Försvarbarheten ska utvärderas och dokumenteras med jämna mellanrum. Enligt föreslagen ny lagstiftning ska det göras vart fjärde år.¹⁷⁸ Det är den part som påstår att en överträdelse av konkurrensreglerna har skett som har bevisbördan.¹⁷⁹ Det är dock den offentliga aktören, det vill säga AI-verkstaden, som har bevisbördan för att förfarandet eller verksamheten är försvarbar.¹⁸⁰

Förfaranden som kan vara försvarbara är drift av en verksamhet som är så angelägen för samhället att det inte helt bör lämnas åt marknaden att tillhandahålla den. Det gäller till

¹⁷⁴ Carlsson m.fl. (2025, version 3A JUNO) *Konkurrenslagen*, kommentaren till 1 kap. 1 §, avsnitt 2.6.

¹⁷⁵ Prop. 2025/26:1, s. 27. Se även SOU 2025:22.

¹⁷⁶ Prop. 2008/09:231, s. 38.

¹⁷⁷ Prop. 2008/09:231, s. 38.

¹⁷⁸ SOU 2025:22, s. 26.

¹⁷⁹ Carlsson m.fl. (2025, version 3 A JUNO) *Konkurrenslagen*, kommentaren till 3 kap. avsnitt 4.

¹⁸⁰ SOU 2025:22, s. 349.

exempel innehav av vissa typer av infrastruktur.¹⁸¹ Andra exempel är förfaranden som är motiverade av beredskapsskäl eller att den offentliga aktören har särskilda förutsättningar och kompetens för att bedriva verksamheten.¹⁸²

Offentlig upphandling

Sammanfattning och slutsatser

För att utreda AI-verkstadens förutsättningar att leverera tjänster till offentliga aktörer på ett effektivt sätt krävs en analys av när dessa offentliga aktörer är skyldiga att upphandla tjänsterna i fråga.

Det är sannolikt att AI-verkstaden kan leverera tjänster till offentliga aktörer snabbare om leveransen inte föregås utav ett upphandlingsförfarande. Detta eftersom upphandlingar generellt är tidskrävande. Lagen om offentlig upphandling (LOU) innehåller tidsfrister som behöver följas, och resultatet av upphandlingen kan överklagas och leda till en domstolsprocess.¹⁸³

Huruvida offentliga aktörer är skyldiga att upphandla AI-verkstadens tjänster har i regeringsuppdraget bedömts bero på bland annat hur AI-verkstaden ska finansieras. Att utreda i vilken utsträckning offentliga aktörer är skyldiga att upphandla AI-verkstadens tjänster kan därför bidra till vägledning i val av finansieringsform.

Statliga myndigheter kan leverera tjänster till varandra utan att behöva förhålla sig till upphandlingsregelverket. Kommuner, regioner och offentligt ägda bolag är dock som huvudregel skyldiga att förhålla sig till upphandlingsregelverket vid anskaffande av varor och tjänster från AI-verkstaden.¹⁸⁴ En sådan skyldighet för dessa aktörer innebär i praktiken att de inte kan ta emot tjänster från AI-verkstaden utan föregående annonsering och upphandlingsförfarande som resulterar i att tilldelning av kontrakt tillfaller AI-verkstaden. En finansiering med hjälp av avgifter talar för att kommuner och regioner är skyldiga att upphandla tjänsterna, medan en finansiering med stöd av anslag talar för att en sådan skyldighet inte infaller.

Kommuner och regioner kan fräntas denna skyldighet om något av undantagen från upphandlingsskyldigheten i LOU blir tillämpligt. Av denna anledning har några undantag i LOU analyserats särskilt (tjänstekontrakt som tilldelas på grund av ensamrätt, Teckal-undantaget och Hamburg-undantaget). Inget av dessa undantag har dock bedömts aktuella för AI-verkstaden. Se dock avsnittet om statsstödsregelverket ovan, för möjlighet att inte tillämpa upphandlingsregelverket efter beslut från kommissionen.

¹⁸¹ SOU 2025:22. s. 534.

¹⁸² SOU 2025:22. s. 351.

¹⁸³ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, till exempel tidsfrister i 11 kap. och överprövning i 20 kap.

¹⁸⁴ Som beskrivits i kapitel 6 och avsnittet "En AI-verkstad kan erbjuda stöd vid upphandling och inköp av AI", avser AI-verkstaden att tillhandahålla stöd vid upphandling. Om en kommun eller region har använt sig av AI-verkstadens upphandlingsstöd kan det utgöra hinder för AI-verkstaden att lämna anbud i samma upphandling. AI-verkstaden skulle i en sådan situation ha en fördel jämfört med övriga anbudslämnare eftersom AI-verkstaden har varit delaktig i att utforma upphandlingsunderlaget. Detta behöver beaktas och hanteras ifall AI-verkstadens tjänster kommer att vara avgiftsfinansierade.

Avgiftsbelagda tjänster behöver som utgångspunkt upphandlas av kommuner och regioner

Upphandlingsregelverket är inte tillämpligt på en anskaffning mellan två statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen, eftersom statliga myndigheter ingår i samma juridiska person (staten).¹⁸⁵ AI-verkstaden kan därför genom Försäkringskassan och Skatteverket leverera AI-tjänster till andra statliga myndigheter utan att upphandlingsregelverket blir tillämpligt. Det gäller dock inte för leverans till andra mottagare, som till exempel kommuner, regioner eller statliga bolag.

Upphandlingsregelverket är tillämpligt när kommuner och regioner tar emot tjänster från AI-verkstaden, förutsatt att det rör sig om en upphandling enligt LOU 1 kap. 2 §. En förutsättning för att det ska vara fråga om en upphandling är att det inte rör sig om en ren gåva, eller bidrag utan krav på motprestation. Sådana transaktioner omfattas i princip inte av upphandlingsskyldighet. Det är fråga om upphandling i de fall en leverantör, i utbyte mot ersättning, tillhandahåller till exempel varor och tjänster som är av direkt ekonomiskt intresse för den upphandlande myndigheten.¹⁸⁶

Finansieringsformen för AI-verkstaden är därför avgörande för om upphandlingsregelverket blir tillämpligt eller inte. Om AI-verkstaden finansieras med hjälp av avgifter kommer den kommun eller region som vill ta del av AI-verkstadens tjänster att betala en avgift till AI-verkstaden. En sådan ersättning till AI-verkstaden talar för att upphandlingsregelverket är tillämpligt.

Om AI-verkstaden finansieras genom anslag och tillhandahåller tjänsterna till kommunen eller regionen utan kostnad talar det för att det inte rör sig om en anskaffning och att det inte rör sig om en upphandling. Det kräver att tjänsterna tillhandahålls helt utan krav på ekonomisk ersättning eller annan motprestation.

Undantag från LOU

Upphandlingar som undantas annonsering brukar benämnas direktupphandlingar och är enbart tillåtna om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen¹⁸⁷ eller om det finns stöd i LOU för att undanta upphandlingen från lagens tillämpningsområde eller annonseringsplikten.

De undantag som bedömts närmast till hands för AI-verkstaden är undantaget om ensamrätt¹⁸⁸, Teckal-undantaget¹⁸⁹ samt Hamburg-undantaget¹⁹⁰. Undantag från LOU ska tolkas snävt, och det är den part som åberopar undantaget (kommunen eller regionen i fråga) som har bevisbördan för att undantaget är tillämpligt.

Ensamrätt att leverera tjänster

Om AI-verkstaden får en författningsreglerad ensamrätt att leverera exempelvis AI-tjänster till offentlig förvaltning, kommer aktörerna inte behöva upphandla tjänsterna. En sådan ensamrätt skulle påverka privata aktörers möjligheter att tillhandahålla motsvarande

¹⁸⁵ Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2021 ref. 35.

¹⁸⁶ Se prop. 2015/16:195 Nytt regelverk om upphandling, s. 933 och EU-domstolens avgörande C-451/08 Helmut Müller, EU:C:2010:168, s. 49.

¹⁸⁷ Uppgåår till 700 000 kronor exklusive moms enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling 19a kap. 2 §.

¹⁸⁸ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 3 kap. 10 §.

¹⁸⁹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 3 kap. 13 §.

¹⁹⁰ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 3 kap. 17 §.

tjänster. På grund av detta har det bedömts att höga krav bör ställas på utformningen av en sådan lagstiftning vad gäller avgränsning och precision.¹⁹¹

Exakt vilka tjänster som aktörer inom den offentliga förvaltningen har behov av i dag är inte fastställt. Behovet av tjänster kan antas variera och förändras över tid. Att ge AI-verkstaden en författningsreglerad ensamrätt att leverera vissa utpekade tjänster till kommuner, regioner och offentliga bolag är därför inte ändamålsenligt.

Intern upphandling vid gemensam kontroll (Teckal-undantaget)

Teckal-undantaget avser fall där en upphandlande myndighet (till exempel en kommun eller en region) gör en anskaffning från en motpart som den upphandlande myndigheten utövar kontroll över gemensamt med andra upphandlande myndigheter. Motparten i detta sammanhang skulle vara AI-verkstaden. Kravet på att utöva gemensam kontroll kallas för kontrollkriteriet, och utgör en förutsättning för att Teckal-undantaget ska kunna tillämpas.

Kontrollkriteriet har fått en snävare utformning i LOU-direktivet än vad som framgått av tidigare praxis, och är därför svårbedömt.¹⁹² Det är oklart vilken grad av representation av offentliga aktörer (till vilka AI-verkstaden levererar tjänster) i AI-verkstadens beslutsorgan som skulle anses tillräckligt för att kontrollkriteriet skulle anses vara uppfyllt.¹⁹³

Om samtliga kommuner och regioner ska vara delaktiga i AI-verkstadens styrning, talar detta för att AI-verkstaden skulle behöva ha en komplex styrform.

En sådan organisation skulle ta lång tid att bygga upp, vilket skulle fördröja AI-verkstadens möjlighet att leverera tjänster till kommuner och regioner. Därutöver skulle det vara fortsatt rättsligt osäkert för kommuner och regioner att direktupphandla AI-verkstadens tjänster med stöd av Teckal-undantaget, sett till svårigheten att tolka undantaget. Mot bakgrund av detta bedöms det inte lämpligt att utforma AI-verkstadens organisation i syfte att tillämpa Teckal-undantaget.

Hamburg-undantaget

Hamburg-samarbeten innebär att upphandling som sker mellan två myndigheter¹⁹⁴ är undantagen LOU:s tillämpningsområde om:

- 1) upphandlingen syftar till att upprätta eller reglera formerna för ett samarbete mellan myndigheterna som ska säkerställa att de offentliga tjänster som myndigheterna ska utföra tillhandahålls för att uppnå myndigheternas gemensamma mål
- 2) samarbetet styrs endast av överväganden som hänger samman med allmänintresset

¹⁹¹ SOU 2018:28 *En nationell alarmeringstjänst*. Betänkande av 112-utredningen, s. 173.

¹⁹² Se Rosén Andersson m.fl. (2025-08-05, Version 3A, JUNO) *Lagen om offentlig upphandling*, kommentaren till 3 kap. 13 §, under rubriken Andra stycket. Se även prop. 2015/16:195, s. 961.

¹⁹³ Jfr. EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-383/21 Sambre & Biesme SCRL och C-384/21 Commune de Farciennes mot Société wollonne du logement, EU:C:2022:1022 samt Kammarrätten i Sundsvalls avgörande i mål 994-22.

¹⁹⁴ Bestämmelsen omfattas upphandlande myndigheter enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling 1 kap. 2 §, och omfattar bland annat både statliga och kommunala myndigheter.

- 3) myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet.

Begreppet samarbete är centralt för att den aktuella undantagsbestämmelsen ska vara tillämplig.¹⁹⁵ Det krävs inte att alla deltagande myndigheter åtar sig att fullgöra de huvudsakliga avtalsförpliktelserna, men det krävs att det finns åtaganden om att bidra till ett fullgörande av den berörda offentliga tjänsten genom samarbete.¹⁹⁶ Avtalsförhållanden som huvudsakligen består i köp av en tjänst, där den ena partens bidrag enbart består i att ersätta kostnader, utgör dock inte ett sådant samarbete som undantas från lagens tillämpningsområde enligt LOU 3 kap. 17 §.¹⁹⁷ För att bestämmelsen ska kunna utnyttjas av de offentliga aktörer som vill ta del av AI-verkstadens tjänster, måste det därför vara fråga om ett faktiskt samarbete och inte köp av tjänster.

Ytterligare en förutsättning för att få tillämpa undantaget är att samarbetet avser offentliga tjänster. Vad detta innebär är inte definierat vare sig i lagtext eller i direktivet. EU-kommissionen har angivit att undantaget kan vara tillämpligt vid samarbeten för att nå vissa operativa mål, men inte för stödverksamhet såsom exempelvis utveckling av it-verktyg.¹⁹⁸ En indikation på att en tjänst inte är en offentlig tjänst i lagens mening är om avtalet i betydande mån avser tjänster som typiskt sett tillhandahålls av andra aktörer än myndigheter.¹⁹⁹ I det fall som nu är aktuellt handlar det om tjänster som i dag tillhandahålls på den öppna marknaden av privata aktörer.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att undantaget för Hamburg-samarbeten inte kan tillämpas på rena köp. Undantaget skulle möjligtvis kunna bli aktuellt i fall där några offentliga aktörer vill ta fram en AI-tjänst tillsammans genom ett samarbete. Det krävs dock att tjänsten i fråga är en offentlig tjänst.

Initialt kommer AI-verkstadens leverans av tjänster förmodligen att tillhandahållas genom ett förfarande som mer liknar ett köp eller en ensidig leverans från AI-verkstaden. Därutöver kommer flera av AI-verkstadens tjänster kunna utgöra tjänster som typiskt sett tillhandahålls av privata aktörer, det vill säga inte offentliga tjänster. Hamburg-undantaget ger därför inte en generell möjlighet för kommuner och regioner att direktupphandla tjänster från AI-verkstaden.

Sekretess

Sammanfattning och slutsatser

Offentliga aktörer förfogar över stora mängder data, inte sällan sekretessreglerad. Nuvarande sekretessbrytande bestämmelser innebär dock begränsningar för hur data kan delas och därmed vilken nytta som kan uppnås.

¹⁹⁵ Se EU-domstolens avgörande i mål C-429/19 Remondis, EU:C:2020/436, p. 25–26 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, artikel 12.4.

¹⁹⁶ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, skäl 33.

¹⁹⁷ Se EU-domstolens avgörande i mål C-429/19 Remondis, EU:C:2020/436, p. 25–26 och 28–30. Se även Kammarrätten i Stockholms dom i mål 7355-16.

¹⁹⁸ Europeiska kommissionen (2016b) *Kommissionens tillkännagivande Vägledning för medlemsstaterna om urval av organ för genomförande av finansieringsinstrument (2016/C 276/01)*, s. 16.

¹⁹⁹ Prop. 2015/16:195, s. 966f.

Genom att säkerställa att det finns legala förutsättningar för att dela data skulle nyttan med AI-verkstaden öka avsevärt. Därför föreslår Försäkringskassan och Skatteverket att frågan om att införa en sekretessbrytande bestämmelse som tar sikte på att dela data inom AI-verksamheten utreds vidare och att Försäkringskassan och Skatteverket ges möjlighet att lämna nödvändiga författningsförslag.

Det fortsatta arbetet bör även innefatta att utreda förutsättningarna och behovet av att införa en sekretessbestämmelse som tar sikte på AI-verkstadens verksamhet, det vill säga en bestämmelse som skyddar AI-verksamhetens data.

Datadelning

Enligt uppdraget ska möjligheten att dela data inom AI-verkstaden utredas. I denna analys avser att "dela data" när så sker för att tillgodose *andra* aktörers behov. Detta är inte detsamma som att lämna ut uppgifter till en it-driftsleverantör *enbart* för själva driften. I AI-verkstaden kan data delas när till exempel en AI-modell tränas på gemensamma data, men det kan även vara fråga om att en AI-modell som redan tränats på en aktörs data vidareanvänds i ett annat sammanhang eller till nytta för en annan aktörs verksamhet.²⁰⁰

Offentliga aktörer förfogar över stora mängder data, inte sällan sekretessreglerad, och genom att säkerställa att det finns legala förutsättningar för att dela sådana uppgifter skulle användarnyttan med AI-verkstaden öka avsevärt. En viktig utgångspunkt är att aktörerna förfogar över sin egen data och själva behöver avgöra om det finns legala förutsättningar att dela den med andra aktörer. AI-verkstadens arkitektur kan skapa förutsättningar för att dela data mellan aktörerna när så önskas, samtidigt som aktörernas information isoleras när delning inte är önskvärt eller tillåtet.

Flera legala hinder som rör datadelning undanröjs i det fall en AI-modell tränas på data som inte innehåller sekretessreglerade uppgifter, eller ifall AI-verkstaden i det enskilda fallet uteslutande bearbetar en aktörs data till nytta endast för den aktörens verksamhet.

Sekretesskyddade uppgifter

Vissa sekretessbestämmelser, till exempel skatte- och upphandlingssekretess, saknar skaderekvisit. Det innebär att det inte sker någon skadeprövning eftersom uppgiften är sekretessbelagd, oavsett om någon lider skada eller men, och det måste därför finnas en sekretessbrytande bestämmelse för att säkerställa att uppgiften kan lämnas ut.

Sekretessbrytande bestämmelser för utkontraktering av it-drift

Det bör i många fall finnas legala möjligheter för en aktör att överlåta tillhandahållandet av it-drift till AI-verkstaden på det sätt som avses i uppdraget utan hinder av sekretessregleringen. En förutsättning är att AI-verkstaden endast bearbetar de lämnade uppgifterna för den utlämnande aktörens räkning.

I offentlighets- och sekretesslagen (OSL)²⁰¹ finns en särskild sekretessbrytande bestämmelse för utkontraktering av it-drift. Bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till någon som för den utlämnande myndighetens räkning har i

²⁰⁰ Se till exempel kapitel 4 och underavsnitten "Labbmiljö för experiment och innovation", "Utvecklingsmiljö" och "Produktionsmiljö".

²⁰¹ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 10 kap. 2a §.

uppdrag att endast tekniskt bearbeta eller tekniskt lagra uppgiften, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt.

Teknisk bearbetning och teknisk lagring

Det första steget i bedömningen är om den aktuella tjänsten innebär teknisk bearbetning eller (teknisk) lagring. Även om förutsättningarna för renodlad it-drift av AI-system och AI-modeller enligt bestämmelsen i allmänhet får anses goda, är det inte säkert att alla AI-verkstadens tjänster kommer att kvalificera, och bedömningen måste göras för varje tjänst för sig av den utlämnande aktören.

För den utlämnande myndigheten eller kommunens räkning

Det andra steget är att den mottagande aktören endast tekniskt bearbetar eller lagrar uppgifter för den utlämnande statliga myndigheten, regionen eller kommunens räkning.²⁰² AI-verkstaden får alltså inte använda uppgifterna även för egen eller annans räkning, till exempel genom att träna en modell som sedan tillgängliggörs för fler aktörer. Prövningen sker vid utlämnandetillfället, vilket innebär att en anonymisering av uppgifterna i ett senare skede saknar betydelse. Eftersom begreppet har samma innebörd i offentlighet- och sekretesslagen och tryckfrihetsförordningen blir följderna när rekvisitet brister även bland annat att uppgifterna är inkomna till AI-verkstaden och riskerar att sakna sekretesskydd där.²⁰³ Detta rekvisit är därför av stor betydelse för de delar av AI-verkstaden som utgår från att data ska kunna delas mellan aktörer.

Olämplighetsbedömning

Det tredje steget är att bedöma om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgifter lämnas ut. Utifrån de omständigheter som ska beaktas enligt förarbetena, pekar flertalet faktorer på att det inte kan anses vara olämpligt för till exempel en kommun att lämna uppgifter till AI-verkstaden, bland annat för att de omfattas av absolut sekretess²⁰⁴. Även AI-verkstadens tekniska utformning²⁰⁵ med olika former av kryptering, informationsseparering, åtkomstkontroll med mera talar i denna riktning, även om en bedömning alltid behöver göras i det enskilda fallet.

Andra sekretessbrytande bestämmelser?

I förarbeten till den nya generella sekretessbrytande bestämmelsen, OSL 10 kap. 15 a §, framförs att bestämmelsen ska kunna tillämpas i vissa situationer för att inhämta stora mängder information för AI-utveckling.²⁰⁶

Bestämmelsen kan dock inte tillgodose AI-verkstadens alla behov, eftersom den endast är tillämplig för det fall mottagaren ska använda uppgifterna för att förebygga, förhindra eller upptäcka eller utreda brottslig verksamhet, felaktiga utbetalningar eller fusk och olika typer av överträdelser. Bestämmelsen kräver även att en intresseavvägning görs innan utlämnande kan göras.²⁰⁷

En uppgift som lämnats från en myndighet till en annan saknar sekretesskydd hos mottagaren, om inte mottagaren kan tillämpa en egen sekretessbestämmelse eller reglerna

²⁰² E-samverkansprogrammet (2023) *Vägledning: Utkontraktering – sekretess och dataskydd*, s. 16ff.

²⁰³ Se offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 40 kap. 5 § samt 11 kap. 4a.

²⁰⁴ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 40 kap. 5 §.

²⁰⁵ Se kapitel 4 och avsnittet "Hur kan AI-verkstadens tekniska arkitektur se ut?"

²⁰⁶ SOU 2024:63, s. 443ff.

²⁰⁷ Prop. 2024/25:180 Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse, s. 45ff.

om överföring av sekretess är tillämpliga. AI-verkstaden har därför även behov av en egen sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter i AI-verkstadens verksamhet, om den föreslagna nya bestämmelsen ska kunna tillämpas i praktiken.

Dataskydd

Sammanfattning och slutsatser

I uppdraget framgår att data ska kunna delas på ett säkert sätt i AI-verkstaden.²⁰⁸ Att dela data är en åtgärd som regleras av dataskyddsregelverket ifall det innefattar behandling av personuppgifter. I denna analys förutsätts att personuppgifter behandlas.

I EU:s dataskyddsförordning och kompletterande nationella bestämmelser finns reglering för hur personuppgifter får behandlas. Där finns bestämmelser om grundläggande krav som ska uppfyllas vid behandling av personuppgifter och krav på säkerhetsåtgärder. Författningarna innehåller även bestämmelser om de registrerades rättigheter, skadestånd, sanktionsavgifter, dataskyddsombud med mera.

Dataskyddsförordningen begränsar hur personuppgifter, som ofta förekommer i data, får behandlas inom ramen för en AI-verkstad. För att avgöra huruvida behandlingen i AI-verkstaden är tillåten krävs en analys av varje enskild behandling utifrån dataskyddsregelverket. Övergripande kan sägas att behandling av verksamhetens personuppgifter för egen räkning många gånger är möjlig, om de dataskyddsrättsliga kraven följs. Så är däremot inte fallet för behandling av verksamhetens personuppgifter för (enbart) annans räkning. Inom AI-verkstaden finns det troligen önskemål om att på olika sätt kunna dela data och AI-modeller. Den rättsliga grunden för att dela data behöver utredas vidare.

Det behöver också övervägas dels ifall personuppgiftsansvaret för AI-verkstaden ska lagregleras och i så fall hur långt det ansvaret ska sträcka sig, dels ifall det behöver införas undantag från de registrerades möjlighet att göra sina rättigheter gällande gentemot AI-verkstaden.²⁰⁹

Personuppgifter och anonymisering

Definitionen av personuppgifter är mycket bred. Personuppgifter är all slags information som direkt eller indirekt kan knytas till en person som är i livet. Det kan röra sig om namn, adress och personnummer, men även data som är svårare att direkt koppla till en individ, såsom examenssvar, ansökningsprotokoll och pseudonymiserade uppgifter.²¹⁰ Att till fullo anonymisera data, särskilt data av den omfattning och det slag som vanligtvis krävs vid utveckling av AI, är mycket svårt utifrån begreppets breda definition. Det kan ibland vara möjligt att manuellt eller maskinellt plocka bort direkta personuppgifter utan allt för stor ansträngning. Att plocka bort indirekta personuppgifter och säkerställa detta är däremot oftast mycket svårt och ibland omöjligt.²¹¹ Uppgifter i fritext²¹², såsom "personen i det gula

²⁰⁸ Finansdepartementet (2025d).

²⁰⁹ Se dataskyddsförordningen artikel 23 angående möjligheterna att lagstifta om undantag.

²¹⁰ Se bland annat EU-domstolens avgörande i mål C-434/16 – Nowak mot Data Protection Commissioner ECLI:EU:C:2017:994 och avgörande i mål C-141/12 – YS m.fl. mot M och S, ECLI:EU:C:2014:2081.

²¹¹ Jfr. bland annat resonemang från Europeiska dataskyddsstyrelsen i *Yttrande 28/2024 om vissa dataskyddsaspekter vid behandling av personuppgifter i samband med AI-modeller* (2024).

²¹² Till exempel e-post, chattkonversationer, löptext i ärenden, textbilagor.

huset” eller ”föraren till den gamla bilen”, kan i vissa sammanhang ses som personuppgifter och i andra inte, beroende på bland annat situation, övriga data och andra omständigheter.

Säkerhetsåtgärder

Dataskyddsförordningen ställer krav på säkerhet i samband med behandling av personuppgifter med beaktande av riskerna.²¹³ Detta kan innefatta krav på exempelvis kryptering, informationsseparering och åtkomstkontroll. AI-verkstaden kommer att utformas²¹⁴ på ett sådant sätt att det bedöms finnas goda möjligheter att uppfylla dessa krav, även om en bedömning alltid behöver göras i det enskilda fallet.

Rättslig grund

All behandling av personuppgifter kräver en rättslig grund för att vara tillåten.

Det finns många gånger rättslig grund för en myndighet att behandla data som innehåller personuppgifter i syfte att använda, skapa eller finträna en AI-modell eller ett AI-system för användning i den egna verksamheten eller verksamhetsgrenen.²¹⁵ Den rättsliga grunden för det här brukar vara dataskyddsförordningen artikel 6.1e (uppgift av allmänt intresse) i kombination med en myndighetsspecifik reglering²¹⁶. En bedömning behöver naturligtvis alltid göras i det enskilda fallet.

Det saknas i allmänhet rättslig grund för att behandla verksamhetens personuppgifter för (enbart) annans räkning, något som troligtvis skulle vara önskvärt att göra på olika sätt i en AI-verkstad.²¹⁷ Man skulle kunna tänka sig ett flertal situationer där personuppgifter behandlas helt eller delvis för annans räkning inom ramen för en AI-verkstad:

- Data delas till AI-verkstaden för att skapa gemensamma (anonymiserade) dataset i syfte att underlätta framtida utveckling och skapa bättre AI-modeller jämfört med om enbart data från en myndighet används.
- Data delas mellan deltagande aktörer i AI-verkstaden i syfte att skapa eller finträna en viss gemensam AI-modell som samtliga deltagande aktörer bedöms ha nytta av.
- En aktör i AI-verkstaden (eller AI-verkstaden själv) önskar dela en redan framtagen AI-modell. AI-modellen är tränad på personuppgifter från aktörens verksamhet. På

²¹³ Dataskyddsförordningen artikel 32.

²¹⁴ Se kapitel 4 och avsnittet ”Hur kan AI-verkstadens tekniska arkitektur se ut”.

²¹⁵ Se bland annat den danska tillsynsmyndigheten Datatilsynets riktlinje *The use of artificial intelligence by public authorities* (2023) och exempel 2 på s. 13. Se även Artikel 29-gruppens yttrande 03/2013 om ändamålsbegränsning, WP203, och Integritetsskyddsmyndigheten (2023), s. 20ff.

²¹⁶ Se exempelvis förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket 10 §: ”Skatteverket ska bidra till ett väl fungerande samhälle och utföra sina uppgifter på ett sätt som är rättssäkert, kostnadseffektivt och enkelt för såväl allmänhet och företag som Skatteverket.”

²¹⁷ Detta resonemang bygger på att det i dagsläget saknas rättslig reglering som *generellt* möjliggör att myndighet X vidtar en åtgärd för att främja myndighet Y:s arbete med AI eller dylikt. Undantag kan förekomma och i den mån behandlingen även kan vara till nytta för den utlämnande aktören är rättsläget mer osäkert. Se även bland annat resonemang på s. 7 i Domstolsverkets rapport *Analysuppdrag inför realisering av maskningstjänst* (2023). Notera att denna mening inte tar sikte på behandlingar som sker inom ramen för ett (korrekt) personuppgiftsbiträdesförhållande.

grund av modellläckage går det inte att utesluta att modellen fortfarande innehåller personuppgifter även om så varken är önskvärt eller avsett.

- Två eller flera deltagande aktörer i AI-verkstaden (eller AI-verkstaden själv) önskar med hjälp av federerad maskininlärning eller dylik teknik förbättra sina respektive AI-modeller. AI-modellerna är tränade på personuppgifter från aktörernas verksamheter. På grund av modellläckage går det inte att utesluta att modellvikterna fortfarande innehåller personuppgifter även om så varken är önskvärt eller avsett.

Utan att ta ställning till ovanstående scenarier går det att konstatera att dataskyddsregelverket sannolikt kommer att innebära en begränsning i möjligheten att dela data i ett antal situationer. Detta ibland även trots att försök har gjorts att anonymisera data och där den faktiska integritetsrisken många gånger nog kan anses vara låg. En stor del av osäkerheten består i att AI-verkstaden och deltagande aktörer kan behöva ta höjd för att personuppgifter finns i de AI-modeller och data som önskas delas inom AI-verkstaden, trots att relevanta och lämpliga integritetshöjande åtgärder används (såsom anonymisering, pseudonymisering och uppgiftsminimering).²¹⁸ Denna behandling för annans räkning saknas det i dagsläget oftast rättslig grund för.

De registrerades rättigheter

Det går inte att utesluta att AI-verkstaden kan komma att bli personuppgiftsansvarig för stora datamängder som samlas in från olika aktörer och lagras centralt hos AI-verkstaden i syfte att användas för till exempel träning, testning eller finjustering av AI-modeller. De registrerade har ett antal rättigheter som kan göras gällande mot den personuppgiftsansvarige, till exempel rätten till registerutdrag.²¹⁹

AI-verkstaden behöver resurser både för att ordna data på ett sätt som gör det möjligt att tillgodose den registrerades rättigheter och för att möta de begäranden som kan komma in. För att kunna tillhandahålla fullständiga registerutdrag krävs att all behandlade data samkörs. Om data från många olika källor samlas och behandlas i AI-verkstaden innebär det en risk att integriteten för den enskilde försämras, då samkörda data kan ge en mer detaljerad bild av en person, i de fall samma person förekommer hos flera olika källor.

AI-förordningen

Sammanfattning och slutsatser

AI-förordningen är EU:s allmänna reglering av artificiell intelligens. Förordningen syftar till att reglera utveckling och användning av AI inom unionen. Målet är att skapa en trygg och etiskt hållbar miljö för AI-innovation, samtidigt som man skyddar medborgarnas rättigheter och friheter. Förordningen trädde i kraft den 1 augusti 2024 och de flesta reglerna börjar tillämpas den 2 augusti 2026, men vissa delar av förordningen har redan stegvis börjat tillämpas.²²⁰ Europeiska kommissionen lade i november 2025 fram ett förslag om ändringar i AI-förordningen i syfte att förenkla implementeringen.²²¹

AI-förordningen bygger på en riskbaserad modell där AI-system delas in i olika risknivåer utifrån hur de används och vilken påverkan de kan ha på individers rättigheter och

²¹⁸ Se även utredningen om integritetsbevarande metoder för en mer datadriven och samverkande förvaltning (Kommittédirektiv 2025:64), som kan komma att förändra denna bedömning.

²¹⁹ Dataskyddsförordningen artiklarna 12–22.

²²⁰ AI-förordningen artikel 113.

²²¹ Europeiska kommissionen (2025b).

säkerhet. I vilken utsträckning AI-förordningen är tillämplig på AI-verkstaden eller de aktörer som interagerar med AI-verkstaden, beror på vilka AI-system och tillämpningsområden det rör sig om samt vilken roll AI-verkstaden och aktörerna kommer att ha.

Rollfördelning och ansvar enligt AI-förordningen innebär inte nödvändigtvis några rättsliga hinder för etableringen av AI-verkstaden. Det är dock nödvändigt att fatta medvetna och strategiska beslut vid utformandet av AI-verkstaden med AI-förordningens ansvarsfördelning i åtanke. Detta gäller särskilt verkstadens organisation och relationerna mellan verkstadens aktörer kopplat till vilka tjänster som levereras mellan vilka aktörer.

Det är sannolikt att AI-verkstaden kommer att ha behov av att få tillgång till en AI-regulatorisk sandlåda enligt AI-förordningen. Under etableringen av AI-verkstaden behöver därför frågan om att inrätta en sådan särskild regulatorisk sandlåda utredas vidare. Det bör även utredas vidare om den tekniska infrastrukturen i AI-verkstaden kan utgöra teknisk miljö för projekt i den potentiella vertikala AI-regulatoriska sandlådan enligt AI-förordningen.

AI-förordningens struktur

AI-förordningen bygger på en riskbaserad modell där AI-system delas in i olika risknivåer utifrån hur de används och vilken påverkan de kan ha på individers rättigheter och säkerhet. I vilken utsträckning AI-förordningen är tillämplig på AI-verkstaden eller de aktörer som interagerar med AI-verkstaden, beror på vilka AI-system och tillämpningsområden det rör sig om samt vilken roll AI-verkstaden och aktörerna kommer att ha. I förordningen definieras olika roller i produktvärdekedjan och fördelas ansvar mellan dessa. De roller som bedöms som mest centrala när det gäller ansvarsfördelning mellan AI-verkstaden och andra aktörer är rollerna *leverantör*, *tillhandahållare* och *distributör*.

Leverantör är som utgångspunkt den som utvecklar ett AI-system och sedan antingen använder det själv eller förmedlar det vidare till någon annan för användning. Den som använder AI-systemet blir då tillhandahållare enligt AI-förordningen. En leverantör som utvecklar och sedan använder ett AI-system för egen räkning får både rollen som leverantör och tillhandahållare. Distributör är en annan fysisk eller juridisk person i leveranskedjan som tillhandahåller ett AI-system på unionsmarknaden. Det kan tolkas som att distributören är en mellanhand mellan leverantör och tillhandahållare men det är i dagsläget oklart om statliga myndigheter kan ses som distributörer, bland annat för att de inte är egna juridiska personer.

Olika krav för leverantörer, tillhandahållare och distributörer

De i AI-förordningen uppställda kraven är i huvudsak tillämpliga på leverantören och är i flera avseenden att betrakta som betungande. Den övervägande delen av dessa krav avser leverantörer av AI-system som enligt förordningen klassificeras som hög risk. För sådana system kommer efterlevnadsarbetet vara av väsentlig omfattning och kräva betydande organisatoriska resurser. Förordningen ställer dels tekniska krav på systemet i sig, till exempel på datakvalitet, säkerhet och loggning, dels löpande krav av organisatorisk karaktär, såsom dokumentation, riskhanteringsprocesser och kvalitetsstyrning. Dock kommer sådana system sannolikt inte att utgöra någon större andel av de AI-system som hanteras inom AI-verkstaden.

Bedömningen är därför att den faktiska omfattningen av de efterlevnadsåtgärder som kan komma att aktualiseras är begränsad. För AI-system som inte klassificerats som hög risk kan det finnas vissa transparenskrav som bedöms vara förhållandevis enkla att möta. Därutöver tillkommer krav för leverantörer av så kallade AI-modeller för generella ändamål. Det får antas vara osannolikt att en svensk myndighet i närtid kommer att från grunden träna modeller som träffas av dessa krav.

För tillhandahållare finns det, precis som för leverantörer, bara vissa transparenskrav för system som inte medför hög risk. För system som klassificeras som hög risk tillkommer ytterligare skyldigheter. Bland annat handlar det om att säkerställa att leverantörens bruksanvisning följs, att det utses personer med tillräckliga kvalifikationer som kan utöva kontroll över systemet och att säkerställa att den indata som leverantörer matar in i systemet är relevant och representativ utifrån ändamålet. I vissa fall handlar det också om att informera de enskilda om att AI används vid handläggningen av deras ärende.

Distributören, slutligen, har inga särskilda skyldigheter för något annat än AI-system som medför hög risk. När det gäller hög risk är distributören bland annat skyldig att kontrollera att det finns en CE-märkning samt kontrollera så att leverantören har uppfyllt vissa av sina skyldigheter som framgår av förordningen.

Sammantaget är kraven på tillhandahållare och distributörer väsentligt mildare än de som gäller för leverantörer, när det handlar om AI-system med hög risk. Ett leverantörsansvar för system med hög risk är därför betungande för resurssvaga aktörer, vilket potentiellt kan innebära att aktören i fråga kan tänkas avstå från leverantörsansvaret och därmed inte utveckla egna AI-lösningar. Leverantörsansvaret för system som inte medför hög risk är enklare, men redan att behöva bedöma och riskklassificera ett AI-system eller en AI-modell enligt AI-förordningen, kan utgöra en utmaning som vissa aktörer har svårt att klara av. Av denna anledning kan det i vissa fall vara önskvärt att AI-verkstaden (Skatteverket eller Försäkringskassan) tar rollen som leverantör, när det är möjligt.

Det kan även uppstå situationer där den leverantör som ursprungligen släppte ut AI-systemet på marknaden eller tog det i bruk inte längre anses vara en leverantör av det specifika AI-systemet vid tillämpningen av AI-förordningen. Den ursprungliga leverantören ska dock bland annat ha ett nära samarbete med den nya leverantören och tillgängliggöra nödvändig information och stöd för att den nya leverantören ska kunna fullgöra de skyldigheter som fastställs i AI-förordningen. Eventuellt skulle det i vissa fall kunna vara möjligt för AI-verkstaden att bli leverantör trots att en annan aktör har utvecklat AI-systemet.

Ansvarsfördelningen behöver vara förutsägbar i AI-verkstaden

Eftersom graden av ansvar varierar så pass mycket mellan de olika rollerna i produktvärdekedjan så bör det vid AI-verkstadens etablering finnas en medvetenhet om att olika strukturer mellan aktörer i AI-verkstaden påverkar vilken roll enligt AI-förordningen aktörerna kan få. Centralt är att ansvarsfördelningen blir förutsägbar. Vid en oklar ansvarsfördelning uppstår osäkerheter avseende av vem ansvar kan utkrävas av, vem som ska åläggas att åtgärda brister eller att betala eventuella sanktionsavgifter.

Utöver situationer där Försäkringskassan eller Skatteverket, alternativt en privat aktör via ett ramavtal eller ett dynamiskt inköpssystem, levererar AI-tjänster till användare och därmed bedöms vara leverantör medan användaren är tillhandahållare, kan det uppstå andra konstruktioner där det inte är lika enkelt att bedöma vilken aktör som får vilken roll. Det kan till exempel röra situationer där flera aktörer utvecklar ett system tillsammans.

Ytterligare en komplex situation är om AI-verkstaden tar in en färdig eller delvis färdig tjänst som är framtagen av en extern aktör (en offentlig såväl som en privat aktör). Om AI-verkstaden förmedlar vidare tjänsten, som den är eller efter att ha gjort justeringar, kan det bli oklart vilken aktör som blir leverantör av tjänsten. Därutöver kan de aktörer som nyttjar AI-verkstaden göra ändringar i de AI-tjänster som AI-verkstaden levererar, vilket kan påverka vilket ansvar aktörerna får enligt AI-förordningen. Detta behöver beaktas inom ramen för vad AI-verkstaden kan garantera avseende efterlevnadstrygghet. En tydlig gräns behöver dras mot användarens eget ansvar. Osäkerhet kan göra det onödigt komplicerat

med mandat och ansvar för respektive system, både för AI-verkstaderna och för de aktörer som bidrar till och nyttjar AI-verkstadens tjänster.

När det gäller rättsliga förutsättningar för labbmiljön och utvecklingsmiljön, är AI-förordningen inte tillämplig på forsknings-, testnings- eller utvecklingsverksamhet för AI-system eller AI-modeller innan de släpps ut på marknaden eller tas i bruk. Däremot ska test- och utvecklingsverksamhet bedrivas i enlighet med andra tillämpliga rättsliga regelverk, såsom dataskyddsförordningen. Testning under verkliga förhållanden omfattas inte av detta undantag, vilket utvecklas i avsnittet "Testning under verkliga förhållanden" nedan.

Regulatorisk sandlåda enligt AI-förordningen

Enligt AI-förordningen ska varje medlemsstat införa minst en regulatorisk sandlåda för AI. Dessa ska inrättas av behöriga myndigheter och tillhandahålla en kontrollerad miljö som ska främja innovation och utveckling. AI-regulatoriska sandlådor, som inrättas enligt AI-förordningen, ger möjligheter att under reglerade former testa och träna AI-system på sätt som annars vore otillåtna, så länge särskilda villkor är uppfyllda. Det är sannolikt att AI-verkstaden kommer att ha behov av att få tillgång till en AI-regulatorisk sandlåda enligt AI-förordningen. Samtidigt är den regulatoriska sandlådan som IMY kommer att ansvara för inom ramen för AI-verkstaden inte en regulatorisk sandlåda för AI enligt AI-förordningen. Under etableringen av AI-verkstaden behöver därför frågan om att inrätta en särskild regulatorisk sandlåda för AI enligt AI-förordningen utredas vidare.

En AI-regulatorisk sandlåda är enligt AI-förordningen en kontrollerad ram som inrättats av en behörig myndighet. I den erbjuds leverantörer eller potentiella leverantörer av AI-system möjlighet att utveckla, träna, validera och testa, när så är lämpligt under verkliga förhållanden, ett innovativt AI-system. Detta görs enligt en specifik sandlådeplan för en begränsad tid under regulatorisk tillsyn.

Utredningen om anpassningar till AI-förordningen föreslår att regeringen ska bestämma en myndighet som ska inrätta och organisera driften av minst en regulatorisk sandlåda för AI.²²² Utredningen föreslår vidare att Post- och telestyrelsen får i uppdrag att som behörig myndighet inrätta en nationell AI-regulatorisk sandlåda enligt AI-förordningen. Utredningen öppnar också upp för att behöriga myndigheter inrättar så kallade vertikala regulatoriska sandlådor, alltså regulatoriska sandlådor inom specifika sektorer eller områden. En sådan vertikal sandlåda skulle kunna vara en sandlåda specifikt avsedd för AI-verkstadens behov. För att en vertikal sandlåda enligt AI-förordningen ska kunna inrättas behöver en behörig myndighet få i uppdrag att inrätta en sådan och resurser behöver säkras för att sandlådan ska kunna fungera på avsett sätt.

Det är ännu inte helt klarlagt hur de närmare arrangemangen och funktionssätten kring regulatoriska sandlådor för AI enligt AI-förordningen ska se ut och hur det är tänkt att de ska fungera.²²³ Utredningens bedömning är dock att det inte finns krav i AI-förordningen på att medlemsstaterna ska tillhandahålla tekniska förutsättningar inom ramen för de regulatoriska sandlådorna för AI. Utredningen konstaterar samtidigt att det kan finnas fördelar med att tillhandahålla infrastruktur ur ett innovations- och tillsynsperspektiv, och pekar på att AI-verkstaden skulle kunna utgöra den säkra infrastruktur som kan krävas för specifika projekt i en sandlåda. Under AI-verkstadens etablering bör det därför utredas

²²² SOU 2025:101, s. 567.

²²³ Ibid. s. 539.

vidare om den tekniska infrastrukturen i AI-verkstaden kan utgöra teknisk miljö för projekt i den potentiella vertikala AI-regulatoriska sandlådan enligt AI-förordningen.

Testning under verkliga förhållanden

I AI-förordningen finns det särskilda bestämmelser kring testning under verkliga förhållanden. Det definieras som tillfällig testning av ett AI-system med avseende på dess avsedda ändamål under verkliga förhållanden i syfte att samla in tillförlitliga och robusta data och bedöma och kontrollera AI-systemets överensstämmelse med kraven i AI-förordningen. För att vara testning under verkliga förhållanden behöver särskilda villkor i AI-förordningen vara uppfyllda. Det får inte innebära att AI-systemet släpps ut på marknaden eller tas i bruk i den mening som avses i AI-förordningen. Enligt bestämmelserna i AI-förordningen kan testning under verkliga förhållande ske under tillsyn av en regulatorisk sandlåda. Särskilda villkor för det förfarandet behöver vara uppfyllda, bland annat godkännande av nationella behöriga myndigheter. I AI-förordningen finns även en möjlighet till testning av AI-system med hög risk under verkliga förhållanden utan tillsyn av en regulatorisk sandlåda. Även då behöver villkoren i AI-förordningen för det specifika förfarandet vara uppfyllda, bland annat ska en plan ska tas fram och lämnas in till marknadskontrollmyndigheten som ska godkänna planen.

12 Vilka konsekvenser får AI-verkstaden för befintlig verksamhet på Försäkringskassan och Skatteverket?

I detta kapitel redovisar Försäkringskassan och Skatteverket var för sig de bedömningar som respektive myndighet har gjort gällande vilka konsekvenser ett uppdrag att etablera AI-verkstaden kan få för befintlig verksamhet. På så vis skiljer sig kapitlet från resten av denna rapport i det att Försäkringskassan och Skatteverket inte gemensamt står för innehållet, utan i stället svarar vardera myndighet för sin del.

Försäkringskassan

Försäkringskassan anser att det är svårt att bedöma säkert hur uppdraget om att etablera en AI-verkstad kommer att påverka den befintliga verksamheten. Det står dock klart att flera delar av verksamheten berörs, eftersom uppdraget omfattar allt från it, säkerhet och juridik till kommunikation, hr och ekonomi. Det kan betyda att kompetens som i dag inte finns på myndigheten behöver rekryteras och att befintlig kompetens behöver stärkas. Troligen kommer även interna processer och arbetssätt, liksom organisation, att påverkas när AI-verkstaden ska bli en del av Försäkringskassan.

Några *direkta* konsekvenser för Försäkringskassans handläggande verksamhet är inte troliga. Indirekta konsekvenser är dock möjliga beroende på vilka effekter uppdraget att etablera en AI-verkstad får för myndighetens befintliga it-verksamhet. För att säkerställa att denna inte påverkas negativt krävs en långsiktigt hållbar finansiering av AI-verkstaden. Risken för undanträngningseffekter och intern resurskonkurrens är annars betydande. Detta skulle få en kännbar påverkan på myndighetens förmåga och förutsättningar till långsiktig utveckling genom digital transformation, inklusive förmågan att ta tillvara möjligheterna med AI i den egna verksamheten. Myndighetens tekniska skuld och begränsande digitala arv skulle riskera att öka, något som med tiden skulle försvåra även för AI-verkstaden att fortsätta utvecklas i takt med ny teknik och förändrade behov.

Med en säkerställd finansiering är det i stället sannolikt att ansvaret för att etablera AI-verkstaden får positiva effekter för Försäkringskassan, då myndigheten redan erbjuder en etablerad teknisk infrastruktur och skalbar grund för att utveckla och driftsätta gemensamma AI-tjänster. Uppdraget innebär också att myndigheten stärker sin redan höga kompetens och erfarenhet på detta område, inklusive genom positiva effekter på möjligheterna att rekrytera och behålla kvalificerad personal, vilket kommer vara till gagn för hela verksamheten. Många av de funktioner och förmågor som föreslås kommer även att kunna användas i myndighetens befintliga it-verksamhet.

I sammanhanget är det värt att reflektera över vad ett nytt uppdrag i form av en AI-verkstad betyder för myndighetens identitet och roll. Försäkringskassan tillhandahåller redan it-tjänster till statliga myndigheter i enlighet med förordningen om samordnad och säker statlig it-drift.²²⁴ En etablering av AI-verkstaden innebär att Försäkringskassan breddar sitt uppdrag till att även tillhandahålla stöd och rådgivning kopplat till AI till hela den offentliga förvaltningen. Dessa ansvar kommer visserligen fortsatt att utgöra en mindre del av myndighetens totala verksamhet. De kommer dock att vara av betydande omfattning, och skilja sig tydligt från myndighetens grunduppdrag. Sammantaget väcker det frågan om Försäkringskassan går från att vara förvaltningsmyndighet för socialförsäkringssystemet,

²²⁴ Förordning (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift.

låt vara med vissa sidoansvar, till att vara något bredare. Frågan är än mer aktuell i ljuset av andra uppdrag utanför det rena socialförsäkringsområdet som myndigheten har fått de senaste åren, exempelvis avseende elstödet och fritidskortet.

Särskilt om konsekvenser för uppdraget i enlighet med it-driftsförordningen

Försäkringskassan har uppdrag som samordnande myndighet i enlighet med förordningen om samordnad och säker statlig it-drift.²²⁵ Både Försäkringskassan och Skatteverket utgör leverantörsmyndigheter i enlighet med samma förordning.

It-driftstjänster kan i enlighet med it-driftsförordningen enbart erbjudas statliga myndigheter och förordningen är begränsad till it-driftstjänster. Eftersom AI-verkstaden även har kommuner och regioner som målgrupp och ska ha ett bredare utbud än enbart it-driftstjänster, kommer strukturen för AI-verkstaden att bli mer omfattande än det som krävs i och med it-driftsförordningen.

AI-verkstadens it-drift kan dock tillhandahållas genom uppdraget att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift och kan därigenom få en påverkan på uppdraget. För att säkerställa att leveransförmågan bibehålls utan negativa konsekvenser behöver kapacitet utvecklas för att kunna hantera de ökade kapacitetskraven. Det innebär att AI-verkstaden behöver långsiktigt hållbar finansiering.

För de myndigheter som ansluter till det samordnade tjänsteutbudet enligt it-driftsförordningen kommer AI-verkstaden att innebära en utökad tillgång till AI-tjänster. En anslutning innebär således tillgång till ett större utbud av tjänster vilket kan öka effekterna av en anslutning. Om AI-verkstaden har full finansiering kommer troligen uppdraget att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift att påverkas positivt. Det förutsätter att är möjligt att koordinera anslutningar till den statliga it-driften med dem till AI-verkstaden.

Skatteverket

Att etablera och driva en AI-verkstad enligt den styrningsmodell och övriga förutsättningar som beskrivs i rapporten kommer att medföra betydande direkta och indirekta konsekvenser för Skatteverkets verksamhet. Skatteverket har därmed identifierat, analyserat och värderat de potentiella konsekvenser – såväl positiva möjligheter som negativa risker och utmaningar – som AI verkstadsuppdraget medför för Skatteverket.

Möjligheter och genomförbarhet

Konsekvensanalysen har identifierat ett antal strategiska möjligheter för Skatteverket, främst kopplade till stärkt varumärke, intern kompetenshöjning och ökade synergier med befintligt internt arbete med AI. Uppdraget kan medföra att Skatteverket blir en av Sveriges mest attraktiva arbetsgivare för toppkompetens inom AI, vilket gynnar både rekrytering och intern kompetensutveckling.

Potentialen för synergier mellan AI-verkstaden och Skatteverkets egna interna AI-utveckling är betydande, särskilt genom möjligheten att tillhandahålla gemensamma rättsliga analyser i komplexa frågor som berör flera myndigheter. Detta skapar förutsättningar för mer enhetliga tolkningar och ställningstaganden, vilket i sin tur bidrar till ökad rättssäkerhet, minskat dubbelarbete och sannolikt en högre kvalitet i beslutsfattandet.

²²⁵ Förordning (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift.

Dessutom kan en sådan samordning effektivisera resursanvändningen och stärka förtroendet för den offentliga förvaltningens hantering av AI-relaterade regelverk.

När det kommer till genomförbarheten för interna synergier finns olika synsätt; å ena sidan att AI-verkstden kan hämma den interna utvecklingen på grund av undanträngningseffekter och å andra sidan att AI-verkstden snarare accelererar den egna utvecklingen. Dessa motpoler mellan synergier och risk för undanträngning är en genomgående central balansgång i konsekvensanalysen.

Övergripande nytta och högt värde av AI-verkstden är ekonomisk effektivitet och stordriftsfördelar. En gemensam plattform skapar stordriftsfördelar och ekonomisk effektivitet för Skatteverket och hela den offentliga förvaltningen, vilket värnar om skattemedel. Potentialen är maximal men genomförbarheten lägre eftersom stordriftsfördelarna är helt villkorade av två saker; dels att tillräckligt många kunder faktiskt ansluter sig, dels att AI-verkstden kan utformas utifrån väl fungerande avgifts- och konsumtionsmodeller.

Ytterligare nytta är de synergier som kan kopplas till det statliga it-driftsuppdraget. Flera av de förmågor och processer som AI-verkstden måste hantera (till exempel anslutningsprocesser, molntjänster, hybridmolnsförmåga) är desamma som inom det statliga it-driftsuppdraget, vilket möjliggör återanvändning av lösningar. AI-verkstden står inför mer komplexa utmaningar, särskilt när det gäller kraven på att kunna leverera tjänster till kommuner och regioner samt behovet av att utveckla delvis nya konsumtions- och stödmodeller.

Värdet av att Skatteverket kommer kunna återanvända redan befintliga AI-modeller som utvecklats av andra bedöms som högt. Värdet förstärks också av att Skatteverket på samma sätt kan erbjuda sina egna AI-tjänster till andra, vilket maximerar värdet av gjorda interna investeringar. Detta utgör en av AI-verkstdens grundläggande idéer, men realiseringen kan försvåras av både rättsliga och marknadsmässiga hinder. Bland annat skapar kraven på att kunna leverera tjänster till kommuner och regioner särskilda utmaningar, samtidigt som deltagandet i AI-verkstden är frivilligt för alla aktörer. Därutöver är aktörers förmåga att integrera och använda AI-verkstdens funktioner och tjänster på ett ändamålsenligt sätt avgörande för nyttan. Detta är inte enbart en teknisk eller juridisk fråga, utan innebär sannolikt omfattande förändringsledningsinsatser hos respektive aktör för att säkerställa att införandet blir framgångsrikt.

Det finns också en hög potential för att AI-verkstden bidrar till effektivare samverkan med näringslivet. Genom att utveckla standardiserade avtal och dynamiska inköpssystem (DIS) kan AI-verkstden underlätta och snabba på affärer med den privata sektorn, vilket även gynnar Skatteverkets egen upphandlingsförmåga och samarbete med privata aktörer inom AI-området. Det finns risk för att dessa inköpssystem (DIS) tar tid bygga upp och försenas på grund av överklaganden.

Risker och konsekvenser

Analysens mest kritiska resultat är dock identifieringen av ett antal risker där både *sannolikheten* och *konsekvensen* bedömdes som maximal. Dessa risker hotar uppdragets genomförande och kräver strategisk uppmärksamhet. De utgör de största hindren för att lyckas med uppdraget och därmed realisera de positiva möjligheterna.

Det här är de identifierade riskerna:

- **Risk för otillräcklig finansiering och undanträngningseffekter:** Om möjligheten att ta ut avgifter för de AI-tjänster som sätts i produktion hos aktörer inte blir möjlig

kommer detta kunna bidra till att Skatteverkets övriga verksamhet påverkas och trängs undan.

- **Risk för AI-verkstaden blir irrelevant och leder till intern förvaltningsskuld:** Risk att AI verkstaden bygger tjänster som ingen efterfrågar (eller som är för specifika), eller inte hinner erbjuda relevanta tjänster tillräckligt snabbt. Tjänster med få användare kan bidra till att bygga upp en stor förvaltningsskuld internt hos myndigheten.
- **Risk för omodern plattform på grund av snabb teknikutveckling:** Den snabba tekniska utvecklingen gör det svårt att planera strategiskt och långsiktigt vilket kan göra att dagens investeringar och plattformsval snabbt blir mindre relevanta.

Sammanfattningsvis visar Skatteverkets analys att AI-verkstaden rymmer stora möjligheter för Skatteverket – från kompetenshöjning och synergier till effektivare resursanvändning och stärkt varumärke. Samtidigt är riskerna reella och kräver strategisk hantering, särskilt kring finansiering, relevans och teknikutveckling. Om dessa utmaningar adresseras med rätt styrning och flexibilitet kan AI-verkstaden inte bara bli en katalysator för Skatteverkets egen utveckling, utan också en nationell motor för innovation och samverkan.

13 Nyttor med en AI-verkstad och vad som krävs för att de ska uppstå

I detta kapitel tar vi ett kliv tillbaka och betraktar vad nyttan är med en AI-verkstad. Vi diskuterar sedan vad som krävs för att de beskrivna nyttorna faktiskt ska uppstå i praktiken.

Nyttan med en AI-verkstad

Som framgår i kapitel 2 finns tydliga behov kopplade till AI i den offentliga förvaltningen. Teknikens potential begränsas i dag av en rad faktorer, däribland bristfällig tillgång till användbara data, rättslig osäkerhet, oro kring säkerhets- och rådighetsfrågor samt bristande egen förmåga att anskaffa, utveckla och använda AI-lösningar. Det finns vissa skillnader mellan statlig, regional och kommunal sektor, men huvuddragen är desamma.

En AI-verkstad av det slag som beskrivs i denna rapport har god potential att på sikt svara upp mot de konkreta behov som den offentliga förvaltningen uttryckt. Genom att tillhandahålla kvalitetssäkrad teknik – allt från grundläggande infrastruktur till användningsfärdiga AI-tjänster, beroende på behov – görs frågor kring säkerhet, rådighet och regelefterlevnad avsevärt mer hanterbara. Stöd och vägledning hjälper offentliga aktörer såväl med att välja rätt lösningar som med att klarlägga rättsliga frågeställningar. När förvaltningen samarbetar kring utveckling av gemensamma lösningar bidrar det inte bara till att hålla kostnaderna nere, utan också till ett successivt underlättande av datautbyte.

Dessa nyttor hos varje enskild offentlig aktör bidrar till den samlade nyttan för samhället i stort av en AI-verkstad. Genom denna samlade nytta – med en mer effektiv förvaltning och höjd AI-mognad i samhället – stärks Sveriges konkurrenskraft, en av de uttalade målsättningarna med AI-verkstaden. Andra nyttor uppstår på systemnivå. I målsättningen med AI-verkstaden ingår också att stärka Sveriges civila beredskap genom ökad digitala suveränitet. Detta är värden som är beroende av att helheten fungerar; enskilda svaga länkar kan i värsta fall äventyra systemet som helhet. Risken för att sådana svaga länkar uppstår minskar avsevärt när staten tar ett större samlat ansvar för säkerhet, robusthet och suveränitet, och när många hundra offentliga aktörer kan samarbeta kring att bygga tillförlitlig AI, i stället för att behöva göra det var och en för sig.

Ett annat sätt att resonera om nyttor är att se på AI-verkstaden som ett steg på vägen mot, eller en förutsättning för, en offentlig förvaltning som i framtiden skulle kunna se radikalt annorlunda ut. AI-verkstaden ska bidra till att öka användningen av AI hos offentliga aktörer. Det lägger en grund för en förvaltning som med förbättrade förutsättningar för att använda och dela data kan gå mot att bli mer datadriven. Förvaltningen bygger fortsatt på nuvarande strukturer, och arvet från tidigare digitalisering begränsar, men i AI-verkstaden skulle modeller kunna utvecklas och tränas för att hantera gemensamma utmaningar som skär över organisationer och sektorer. AI-verkstaden kan på så vis bidra till ett systemperspektiv på den offentliga förvaltningen, där varje aktör förblir självständig, men där förvaltningsgemensamma arbetssätt och processer med fokus på samhällsnytta och enkelhet och effektivitet för enskilda främjas.

Vad krävs för att nyttorna faktiskt ska uppstå?

Det finns många aspekter på frågan om hur nyttor med AI kan uppstå, och vad som krävs för att AI-verkstaden ska ge effekter på användningen av AI i offentlig förvaltning.

Kärnuppgdraget, medborgarnytta och verksamhetsbehov bör vara utgångspunkten i utveckling och användning av AI inom den offentliga förvaltningen. Med Statskontorets ord så måste offentliga aktörer ”förhålla sig till teknikutvecklingen och analysera om och på vilket sätt AI kan vara – eller inte vara – ett verktyg för att genomföra det uppdrag som respektive [aktör] har på ett bättre sätt”.²²⁶ AI införs med argument om högre effektivitet och bättre beslutsprocesser, men det gäller att förstå när det är fördelaktigt att använda AI och när det tvärtom är förenat med stora risker, eller bara skapar sämre resultat.

Frågan om nyttan med AI lyfts i de intervjuer som genomförts inom ramen för uppdraget. En respondent menar att verksamheter vill ha AI-verktyg, men att de inte vet för vilket ändamål. Det finns förhoppningar om effektiviseringar med hjälp av AI och därmed frigjorda resurser, men det är också svårt att få grepp om vad AI är och vad man kan göra.

Att tekniken finns betyder inte att förändring sker. Visserligen har den individuella och kollektiva beteendeförändringen sedan lanseringen av Chat GPT 2022 varit enorm – vilket återspeglas i att många numera ”frågar AI i stället för att googla”.²²⁷ Men samtidigt finns ekonomiska och institutionella faktorer som skapar en tröghet. Affärsmodeller måste uppdateras och arbetsmarknaden ställa om. Politiska beslut måste fattas, regleringar anpassas och principer upprättas. Lagstiftning kan behöva ändras för att bättre passa en digital tid. Vidare tar det tid innan arbetssätt, organisation, beteenden och kultur förändras, och för det krävs en tydlig riktning och medvetna satsningar.

I intervjuerna framkom att det antagligen måste till en genomgripande förändring, en transformation, för att få stora effekter. Det räcker inte att ”klistra på” AI i något steg i en dåligt fungerande process med data som ofta är inlåst i gamla system. För att uppnå verklig nytta – för verksamheter, medborgare och samhället – krävs mycket annat än tillgång till ny teknik och AI-tillämpningar. Det handlar om *komplementära investeringar*, eller motprestationer, hos de aktörer som använder AI-verkstaden. Det krävs medvetna strategier och nya tankesätt, arbetssätt och strukturer.

Behovet av komplementära investeringar

Forskning visar att de stora vinsterna med ny teknik kommer först efter en viss tid – det uppstår en så kallad implementeringsfördröjning. Det beror på att teknik kräver omfattande komplementära investeringar, till exempel i affärsmodeller, arbetssätt, organisation och kompetens. Det är först när tekniken integreras fullt ut som de verkliga produktivitetslyften uppstår.²²⁸

Det finns anledning att anta att takten med vilken AI implementeras kommer att skilja sig åt mellan olika branscher och beroende på vilka arbetsuppgifter det handlar om. Där det finns mindre risker förknippade med AI-användning finns också färre hinder för en bred implementering. Där konsekvenserna av misstag och riskerna är större kan implementeringen dröja. AI-lösningar kan för dessa uppgifter också kräva mer specialanpassning och kvalitetssäkring. Implementeringen av AI försvåras även av strikta

²²⁶ Statskontoret (2024a), s. 55.

²²⁷ Internetstiftelsen (2025) *Svenskarna och internet*, s. 35.

²²⁸ Gardberg, M. (2025) *Artificiell intelligens och effekter på produktivitet och konkurrens*. Med hänvisning till AI-forskaren Erik Brynjolfsson vid Stanford. På uppdrag av Konkurrensverket. s. 24, 32. Lunds universitet (2025) *Yttrande över SOU 2025:12 AI kommissionens Färdplan för Sverige*, s. 5.

regelverk och en mer fragmenterad it-miljö, samt begränsad datatillgång på grund av nuvarande lagstiftning.²²⁹

Liknande resonemang finns i Produktivitetskommissionens slutbetänkande. Kommissionen anser att digitaliseringen av den offentliga sektorns egna verksamheter måste gå snabbare. Samtidigt behöver olika aktörer i samhället lära sig hur tekniken bäst kan användas för nya uppgifter och vilka begränsningar tekniken har. De behöver också förstå vilken organisering av arbetet som fungerar bäst. Det innebär att det krävs investeringar och innovationer inriktade på förändringar i arbetssätt och organisation för att realisera potentialen i den nya tekniken.²³⁰

Nedan berörs särskilt två viktiga områden för komplementära investeringar i syfte att bana väg för värdeskapande AI-användning i offentlig förvaltning: datamognad och kompetens.

Datamognad och datahantering

En viktig faktor är den så kallade datamognaden, det vill säga hur välutvecklad hanteringen av data är. Myndigheten för digital förvaltning (Digg) följer de statliga myndigheternas digitalisering och genomförde 2024 en undersökning med fokus på datadriven förvaltning och AI. Undersökningen visar på en låg datamognad hos svenska myndigheter. Det kan leda till att myndigheterna har svårt att dra fördel av de möjliga nyttor som finns med AI.²³¹ Med andra ord påverkar tidigare digitalisering och i synnerhet hanteringen av data möjligheterna att använda AI.

Produktivitetskommissionen skriver i sitt betänkande att en stor del av arbetet med att ta fram nya digitala lösningar består av att strukturera, tvätta och förstå begränsningarna i de data som finns tillgängliga. Det krävs således att grundarbetet med att skapa tillförlitliga data görs ordentligt. Det går helt enkelt inte att hoppa över det grundläggande, och ofta tidskrävande, arbetet med att digitalisera informationsflödena i offentliga verksamheter, menar Produktivitetskommissionen.²³²

I den nulägesanalys som tagits fram av SKR i samband med arbetet med "Färdplan för AI i regionerna" framgår att de flesta regioner har en bristande informationshantering, trots att de lagrar och tillgängliggör olika typer av data. Det är samtidigt något som samtliga regioner arbetar med att förbättra.²³³ Våra intervjuer antyder att liknande utmaningar även finns inom den kommunala sektorn. Vi bedömer att den offentliga förvaltningen kommer att behöva göra betydande investeringar för att höja datamognaden, som ett led i att möjliggöra ökad användning av, och nytta med, AI.

Tillgång på kompetens

En annan viktig faktor är vilken kompetens som finns tillgänglig hos aktörerna inom den offentliga förvaltningen. Författarna av ESO-rapporten "AI, produktivitet och arbetskraftsbehovet i offentlig sektor" konstaterar att flera undersökningar tyder på att många anställda i offentlig sektor saknar tillräcklig kunskap för att förstå och på ett medvetet sätt använda AI-verktyg eller digitala verktyg i allmänhet.²³⁴

²²⁹ Gardberg, M. (2025), s. 68–69.

²³⁰ SOU 2025:96, s. 166f.

²³¹ Digg (2024).

²³² SOU 2025:96, s. 181.

²³³ Sveriges kommuner och regioner (2025b).

²³⁴ Lodefalk, Engberg och Tang (2025), s. 145.

Fackförbundet Akavia har undersökt AI-användningen bland Sveriges 30 största myndigheter.²³⁵ Enbart sju myndigheter uppgav att medarbetarna har erbjudits utbildning för att förstå hur AI kan användas. Det visar att kompetensförsörjning är ett organisatoriskt och strukturellt ansvar, inte en fråga om individuella kunskapsluckor.

Förutom personal med kompetens inom AI krävs tillräckligt många medarbetare med god datateknisk kompetens. Enligt författarna till ESO-rapporten behövs också personal för att införa, driva och förklara AI-system, liksom för att hantera data för systemen och de risker för exempelvis integritetsintrång och partiskhet som följer. De lyfter särskilt vikten av så kallade brobyggare, individer som både kan ett verksamhetsområde och förstår tekniken, och på så vis förstår hur tekniken kan tillämpas där.²³⁶

Att systematiskt öka tillgången på rätt kompetens enligt ovan är en komplex utmaning, och inte en som löses snabbt även om finansieringen finns där. Detta är ett arbete som kommer ta tid, och som därför behöver initieras omgående, eller intensifieras där det redan pågår. AI-verkstaden kommer kunna bidra till detta, till exempel genom praktiskt lärande eller kompetensutbyte, men här krävs också kompletterande satsningar.

Sammanfattning

En AI-verkstad för den offentliga förvaltningen kan bidra till att möta de behov som identifierats och därigenom främja användningen av AI. Genom att tillhandahålla en gemensam infrastruktur och färdiga AI-tjänster skapas bättre förutsättningar för offentliga aktörer att använda AI på ett säkert, rättssäkert och effektivt sätt. AI-verkstaden kan även ge stöd vid upphandling av ändamålsenliga AI-lösningar samt vid hantering av rättsliga frågeställningar. När det skapas förutsättningar för fler aktörer att samarbeta kring AI-lösningar kan duplicering undvikas och kostnaderna minska.

Sammantaget kan detta leda till en mer effektiv offentlig förvaltning. Det stärker Sveriges konkurrenskraft och bidrar till ökad digital självständighet. På längre sikt kan AI-verkstaden vara ett steg mot en mer datadriven förvaltning. Genom gemensamma AI-lösningar kan offentliga aktörer hantera gemensamma utmaningar över organisationsgränser, samtidigt som varje aktör behåller sitt ansvar och sin självständighet.

För att AI-verkstaden ska få önskat genomslag för användningen av AI i offentlig förvaltning och få önskad effekt, krävs dock kompletterande insatser. Exempel på områden där det krävs så kallade komplementära investeringar för att accelerera offentlig verksamhets förmåga att använda AI är datamognad och kompetens. Därutöver finns det ekonomiska och institutionella faktorer som skapar en tröghet även om teknik tillgängliggörs. Det tar tid innan arbetssätt, organisation, beteenden och kultur förändras, och för det krävs en tydlig riktning och medvetna satsningar.

²³⁵ Akavia (2025), s. 7.

²³⁶ Lodefalk, Engberg och Tang (2025), s. 146f.

14 Sammanfattning och förslag

I detta kapitel sammanfattar vi analysen och slutsatserna från uppdraget att utreda förutsättningarna för en AI-verkstad. Vi redovisar även de förutsättningar som behöver skapas för en framtida etablering av en AI-verkstad. Först sammanfattar vi kapitel 2–11. Därefter diskuterar vi vilka förutsättningar som behövs för AI-verkstadens etablering, inklusive Försäkringskassan och Skatteverkets förslag till regeringen. Kapitlet avslutas med en samlad bedömning.

Uppdraget att utreda förutsättningarna för en AI-verkstad för offentlig förvaltning

Regeringen gav i juli 2025 Försäkringskassan och Skatteverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att etablera en AI-verkstad för offentlig förvaltning. I uppdraget ingick att kartlägga och beskriva behoven av och nyttorna med en AI-verkstad för den offentliga förvaltningen. Myndigheterna skulle därefter lämna förslag på hur AI-verkstaden skulle kunna utformas, etableras, förvaltas och finansieras. Myndigheterna skulle även analysera de rättsliga förutsättningarna för att etablera och förvalta en AI-verkstad och föreslå hur eventuella rättsliga hinder skulle kunna hanteras när det bedöms möjligt. Analysen har varit omfattande och alla frågor har inte kunnat utredas fullt ut på grund av uppdragets relativt korta tid. En del frågor behöver därför utredas vidare (se nedan under avsnittet "Övriga frågor som kräver ytterligare utredning").

Behov och utmaningar

Behovsanalysen som genomförts inom ramen för uppdraget visar på omfattande behov när det gäller AI inom den offentliga förvaltningen. Behoven som identifierats handlar både om grundläggande och sedan tidigare kända utmaningar, såsom bristande data- och informationshantering och oklart rättsläge, och behov av mer allmängiltig karaktär, såsom behov av höjd kompetens och ökad samverkan. Den sammantagna bilden är att många offentliga aktörer är i ett utforskande stadium av teknikanvändningen samtidigt som det finns påtagliga osäkerheter som gör att aktörer är försiktiga. Därtill är aktörerna inom den offentliga förvaltningen en heterogen användargrupp med olika förutsättningar och behov. Det föreligger således ett behov av anpassningsbara lösningar och flexibilitet, samtidigt som det efterfrågas gemensamma lösningar och förutsättningar för att samarbeta och dela komponenter, modeller och tjänster. Sammanfattningsvis finns det ett behov av miljöer för utforskande, utvecklingsstöd och stöd vid upphandling, men även tillgång till säkra AI-tjänster och gemensamma lösningar samt samverkan i rättsliga bedömningar.

Försöksverksamhet

Försäkringskassan och Skatteverket har genomfört försöksverksamhet i form av en pilot med Mörbylånga kommun. Kommunen har fått tillgång till en AI-tjänst för maskning av personuppgifter, utvecklad av Försäkringskassan. Försöksverksamheten har gett viktiga insikter om tekniska, rättsliga och avtalsmässiga förutsättningar och samtidigt visat att AI-verkstaden kan skapa tidigt värde. Försöksverksamheten har även tydliggjort potentialen i att vidare bedriva försöksverksamhet för att möjliggöra en effektiv och behovsbaserad etablering.

AI-verkstadens funktioner inklusive stödfunktioner och tekniska arkitektur

För att möta de utmaningar och behov som offentliga aktörer uppger att de har (se kapitel 2) behöver en AI-verkstad bestå av flera delar. Den föreslås tillhandahålla:

- stöd och rådgivning
- kvalitetsgranskade AI-tjänster
- teknisk plattform
 - labbmiljö för experiment och innovation
 - utvecklingsmiljö
 - produktionsmiljö.

Olika regelverk kring bland annat sekretess, dataskydd, säkerhetsskydd och beredskap för olika verksamheter innebär att kraven på rådighet över olika system och datamängder kommer att variera. När sådana krav är lägre kommer tekniska lösningar som finns tillgängliga på den privata marknaden – infrastruktur och plattformar såväl som specifika AI-tjänster – som regel kunna användas.²³⁷ AI-verkstadens roll blir då att ge stöd i att anskaffa och använda sådana lösningar. I dessa fall är det alltså primärt funktionen ”stöd och rådgivning” som aktualiseras, men det kan också bli aktuellt att exempelvis använda en kvalitetsgranskad AI-tjänst, men driftsätta denna i en upphandlad teknisk miljö.

När rådighetskraven är högre, och det alltså är nödvändigt med mer omfattande offentlig kontroll över teknik och data, kommer AI-verkstaden, utöver stöd och rådgivning, även behöva tillhandahålla egna tekniska lösningar. Ju högre rådighetskraven är, desto större andel av det totala åtagandet kan AI-verkstaden förväntas stå för. Syftet med AI-verkstadens tekniska infrastruktur är att säkerställa att en säker och robust statlig teknisk lösning finns tillgänglig när den behövs, samtidigt som det offentliga kan dra nytta av de möjligheter som privata aktörers lösningar erbjuder när en sådan statlig lösning inte är nödvändig. Härigenom undviks också att AI-verkstaden konkurrerar med privata aktörer. Resonemanget avseende det offentliga åtagandet och gränsdragningen mot privata aktörers lösningar motsvarar i allt väsentligt det som Digg fört gällande Ena – Sveriges digitala infrastruktur.²³⁸

Den tekniska arkitekturen baseras på en modell där AI-verkstadens gemenskapsmoln, som utformas i linje med EU:s krav på digital suveränitet, kopplas till publika moln som erbjuds av privata aktörer. Genom att från början integrera integritetsskyddande tekniker (PET) i AI-verkstaden skapas förutsättningar för den offentliga förvaltningen att dela data och samverka på ett effektivt, säkert och robust sätt utan att riskera att röja integritetskänsliga data. Aktörernas data hanteras i en konsumentmodell som innebär dataseparation där varje aktörs data och körmiljöer hålls logiskt separerade med kontroller för åtkomst, kryptering och lagring.

När det gäller stöd med upphandling och inköp av AI föreslås att Statens inköpscentral ges ansvar för att tillhandahålla relevanta ramavtal och dynamiska inköpssystem. Detta bedöms som mer ändamålsenligt och resurseffektivt än om AI-verkstaden ska tillhandahålla dessa funktioner direkt.

För att underlätta för användare och potentiella användare av AI-verkstaden föreslås att det skapas en portal som fungerar som en väg in till AI-verkstadens funktioner. Denna kan också utgöra en samlad källa till vägledning i olika AI-relaterade frågor, dit andra aktörer som exempelvis Digg och IMY kan bidra med material.

²³⁷ När det gäller molntjänster från tredjeland är rättsläget oklart. Varje aktör kommer att behöva göra en egen bedömning av huruvida det är lämpligt att använda en molntjänst.

²³⁸ Digg (2025a) *Förslag till långsiktig utveckling och förvaltning av Ena – slutredovisning*, s. 41f.

AI-verkstadens organisation och samverkan med andra aktörer

AI-verkstadens organisation föreslås bygga på att Försäkringskassan och Skatteverket etablerar och förvaltar sina respektive delar av AI-verkstadens funktioner inom ramen för sitt ordinarie ansvar, så kallat separerat huvudmannaskap. Samtidigt samordnas beslut mellan de två myndigheterna i utvalda strategiska och principiella frågor för att säkerställa effektivitet och likvärdighet över myndighetsgränser. Aktörernas möte med AI-verkstaden kommer också att hållas ihop. Det sker genom en gemensam ingång till AI-verkstaden.

En uppdelad organisation med tydligt fördelat ansvar och tydliga beslutsvägar skapar förutsättningar för minskad sårbarhet, både i verksamhetens interna funktioner och i de tekniska miljöer som myndigheterna ansvarar för. Genom att kritiska system och kompetenser fördelas på båda myndigheterna blir AI-verkstaden som helhet mer robust vid förändringar eller störningar. Erfarenheterna från det statliga it-driftsuppdraget²³⁹ visar också att detta arbetssätt fungerar väl i praktiken.

AI-verkstaden kommer att bli del av ett nationellt AI-ekosystem, och välfungerande samverkan med andra aktörer och funktioner inom detta kommer vara en viktig del i att skapa önskad nytta. Samverkan bedöms vara både nödvändigt och avgörande för legitimitet, kompetensutveckling och effektiv resursanvändning. Samverkan kommer därför att behöva ske i olika former med bland annat andra myndigheter, samverkansinitiativ, forskningsaktörer och näringslivet.

Slutligen, givet att såväl förutsättningarna i omvärlden som den offentliga förvaltningens behov kan förväntas förändras över tid, kommer AI-verkstaden att löpande behöva uppdatera behovsbilden och anpassa verksamheten.

AI-verkstadens etablering och finansiering

Etableringen av AI-verkstaden föreslås ske över en period på fem år (2026–2030). Uppbyggnaden bör ske stegvis, med en successiv ökning av såväl tillgängliga funktioner som kapacitet. De första delarna av funktionen stöd och rådgivning, inklusive en webbaserad portal som *en väg in*, samt ett begränsat urval av kvalitetsgranskade AI-tjänster, som utgör den initiala tjänstekatalogen, bör kunna lanseras tidigt. De tekniska miljöerna föreslås byggas ut i överlappande vågor av stegvis breddad tillgång. Först lanseras labbmiljön för ett litet antal pilotaktörer. I nästa steg görs detsamma med utvecklingsmiljön, samtidigt som labbmiljön görs tillgänglig för en något bredare krets. Slutligen startas den första pilotomgången för produktionsmiljön, medan pilotvåg två släpps in i utvecklingsmiljön och tillgången till labbmiljön vidgas ytterligare. Vid etableringsperiodens slut kommer tjänsteutbudet och den vidare utvecklingen att vara styrda av efterfrågan. Fullt utbyggd bedöms AI-verkstaden sysselsätta omkring 110–160 årsarbetskrafter. Kostnaderna beräknas uppgå till cirka 1,46 miljarder kronor över fem år, med teknisk infrastruktur och personal som de största kostnadsposterna.

Formerna för finansiering av AI-verkstaden bör göras flexibla, med möjlighet till omprövning i takt med att verksamhetens innehåll, målgrupper och ansvarsfördelning klarnar. På kort sikt kommer verksamheten dock främst att behöva finansieras med anslag. Detta motiveras dels av att verkstaden utgör förvaltningsgemensam infrastruktur och en samhällsviktig funktion, dels av att den under etableringsskedet kommer att ha kapacitetsbegränsningar

²³⁹ Uppdraget att utveckla och förvalta ett statligt tjänsteutbud för it-drift enligt Förordning (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift.

och därmed initialt endast kunna erbjuda begränsad tillgång. Erfarenheterna från tidigare satsningar, exempelvis det statliga it-driftsuppdraget, talar också för en sådan lösning.

Redan från början bör det även ges möjlighet att ta ut avgifter inom verksamheten, där förutsättningarna för det finns och det bedöms lämpligt. AI-verkstadens tjänster föreslås få finansieras med avgifter upp till full kostnadstäckning, det vill säga med ett obestämt ekonomiskt mål, i lämplig omfattning med hänsyn till syftet med verksamheten.

För att bygga upp AI-verkstadens tekniska kapacitet kommer det att krävas investeringar i anläggningstillgångar, såväl materiella som immateriella. Det finns goda skäl till att flera av dessa borde gå att klassificera som samhällsinvesteringar och därmed finansieras med anslag i stället för lån. Detta skulle dock innebära tillkomsten av en ny typ av förvaltningsgemensam digital anläggningstillgång, vilket kan kräva ytterligare utredning och bedömningar. En annan möjlighet som bör undersökas är därför att, genom undantag från kapitalförsörjningsförordningen, möjliggöra att även verksamhetsinvesteringar i vissa fall tillfälligt kan finansieras med anslag.

Rättsliga förutsättningar för AI-verkstaden

De rättsliga frågorna kring AI-verkstaden är komplexa. Rättsliga analyser har gjorts inom följande områden: rättsligt stöd för verksamheten, möjliga organisationsformer, statsstödsregelverket, konkurrenslagen, offentlig upphandling, sekretess, datadelning, och AI-förordningen. De rättsliga analyserna är självständiga i förhållande till andra bedömningar i rapporten. Det läggs i dagsläget inga skarpa förslag om nya eller förändrade regelverk utan det kommer att krävas vidare rättslig utveckling för att AI-verkstaden ska kunna fungera fullt ut som avsett. Givet att lagstiftningsprocessen är relativt långsam, och även förordningsändringar kan ta tid, samtidigt som de behov som AI-verkstaden ska tillgodose finns här och nu, så är det högst relevant att fråga sig vad som är möjligt inom ramen för nu gällande rätt.

Den rättsliga analysen i kapitel 11 pekar ut tre huvudsakliga regelverk som begränsar vilka funktioner AI-verkstaden initialt kan erbjuda, och till vem: EU:s statsstödsregler, konkurrenslagen och upphandlingslagstiftningen. Generellt kan sägas att AI-verkstadens rättsliga förutsättningar för en etablering är tydligare och mer gynnsamma i de fall där verkstaden ska leverera tjänster till statliga myndigheter, jämfört med om även regioner och kommuner ingår i målgruppen.

Stöd och rådgivning är den del av AI-verkstadens föreslagna verksamhet som är minst problematisk. Med vissa undantag (främst den så kallade insatsstyrkan) bör den funktionen kunna göras tillgänglig för hela den offentliga förvaltningen utan att riskera att hamna i konflikt med något av ovannämnda regelverk. I detta ingår också det stöd vid upphandling och inköp av AI som Statens inköpscentral föreslås ansvara för.

Tillhandahållande av tekniska miljöer samt AI-tjänster är sannolikt förenligt med statsstödsreglerna och konkurrenslagen i vart fall när det är fråga om tillämpningar med höga säkerhets- och rådighetskrav. När sådana krav är lägre ställda är rättsläget mer osäkert, och det är förmodligen inte tillrådligt att gå vidare med den typen av verksamhet inom AI-verkstaden innan förutsättningsskapande åtgärder vidtagits. Detsamma gäller för insatsstyrkan. Det kommer att vara centralt att utvärdera, analysera och motivera vilka typer av tjänster som verkstaden ska tillhandahålla mot bakgrund av detta.

Upphandlingslagstiftningen, slutligen, utgör inget hinder för AI-verkstaden i relation till statliga myndigheter. AI-verkstadstjänster som är avgiftsbelagda omfattas dock sannolikt av upphandlingsskyldighet hos kommuner och regioner. Förutsättningarna är bättre för

anslagsfinansierade tjänster; dessa kan sannolikt tillhandahållas även till kommuner och regioner utan krav på upphandling. Helt kostnadsfria tjänster kan å andra sidan riskera att bli betraktade som statligt stöd.

Kända behov av rättslig utveckling – författningsförslag att utarbeta

Det finns ett antal områden där den rättsliga analysen konstaterat att det finns behov av rättslig utveckling. Frågorna kräver dock närmare utredning, inklusive att författningsförslag arbetas fram. Försäkringskassan och Skatteverket bör få i uppdrag att ta fram sådana förslag. De frågor det handlar om är

- sekretessbrytande bestämmelser som underlättar delning av data mellan offentliga aktörer inom ramen för AI-verkstaden
- en sekretessregel för data som behandlas inom AI-verkstaden
- rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling inom AI-verkstaden, samt eventuell lagreglering av personuppgiftsansvaret
- lagreglering av AI-verkstaden ur ett konkurrensrättsligt perspektiv
- införande av en regulatorisk sandlåda enligt EU:s AI-förordning.

Öppna rättsliga frågor för löpande hantering inom AI-verkstaden

Det finns öppna rättsliga frågor som kommer att aktualiseras löpande inom AI-verkstadens verksamhet. Två exempel på sådana frågor är AI-förordningens tillämplighet och frågor rörande dataskydd. I vilken utsträckning AI-förordningen är tillämplig på AI-verkstaden eller de aktörer som interagerar med den kommer att bero på vilka AI-system och tillämpningsområden det rör sig om samt vilken roll AI-verkstaden respektive aktörerna kommer att ha. Det är frågor som inte går att besvara än, utan de kommer behöva prövas när etableringsarbetet kommit längre – och därefter löpande. På vissa områden är det således inte ett avgränsat utredningsarbete i samband med etableringen som behöver göras, utan arbetet kommer behöva fortgå som en del av AI-verkstadens verksamhet.

Övriga frågor som kräver ytterligare utredning

Utöver de rent rättsliga frågor som berörts ovan har behov av ytterligare utredning identifierats på ett par områden.

Likt Produktivitetskommissionen anser Försäkringskassan och Skatteverket att regeringen bör gå vidare med ett utvecklingsprojekt i syfte att föreslå hur en marknadsplats för digitala lösningar bör utformas. AI-verkstadens tjänstekatalog kan utgöra grunden för ett sådant arbete.

AI-verkstadens funktioner kommer, så som de beskrivits i denna rapport, inte fullt ut att möta samtliga de behov som framkommit i behovsanalysen. Ett framträdande exempel är efterfrågan på samskapande mellan flera aktörer och möjligheterna att effektivt sprida och ta del av varandras modeller och lösningar. Hur sådant ska främjas på bästa sätt kommer att behöva utredas vidare, och förmodligen växa fram längs vägen.

Förutsättningar för att etablera en AI-verkstad – förslag till regeringen

Några förutsättningar behöver skapas redan i anslutning till att etableringen av AI-verkstaden börjar – dels rättsliga, dels ekonomiska. Den viktigaste rättsliga förutsättningen är att det finns en rättslig grund för verksamheten. På kort sikt kan detta åstadkommas genom ett förnyat regeringsuppdrag till Försäkringskassan och Skatteverket. Ett sådant uppdrag bör inkludera att lämna författningsförslag på de områden som redovisats ovan

som kända behov av rättslig utveckling. På längre sikt bör verksamheten förordnings- eller, helst, lagregleras. Utöver detta är det viktigt att säkerställa att statens finansiering av AI-verkstaden inte bedöms utgöra ett otillåtet statsstöd. Regeringen bör som ett första steg ta en inledande kontakt med EU-kommissionen i den frågan för att utreda kommissionens syn på AI-verkstaden ur ett statsstödsperspektiv.

Vad gäller ekonomiska förutsättningar har regeringen i budgetpropositionen för 2026 föreslagit anslagsfinansiering av AI-verkstaden med totalt 200 mnkr, samt bedömt att finansieringen bör fortsätta på samma nivå i vart fall 2027–2030. Detta gör det möjligt att påbörja etableringen. Av de beräkningar som redovisas i kapitel 9 framgår dock att kostnaderna redan 2027 förväntas överstiga den aviserade anslagsnivån, för att senare stabilisera sig på 300–350 mnkr/år. Även om det föreslås att Försäkringskassan och Skatteverket, utöver anslagsfinansieringen, ska få ta ut avgifter i verksamheten där så är lämpligt, så får det anses tveksamt om intäkterna från avgifter redan inom ett–två år kommer att nå den nivå på 60–150 mnkr som behövs för en ekonomi i balans. Såväl Försäkringskassan som Skatteverket noterar också i sina respektive analyser av konsekvenserna för befintlig verksamhet vid myndigheterna att en långsiktigt hållbar finansiering av AI-verkstaden är en förutsättning för att undvika undanträngningseffekter och negativ påverkan på övrig verksamhet. Här finns alltså en diskrepans som behöver hanteras under 2026, beroende på ambitionsnivå för utbyggnaden av AI-verkstaden. Regeringen bör också fatta beslut om bemyndigande att ta ut och disponera avgifter för AI-verkstaden i linje med vad som redovisats ovan, samt ge Försäkringskassan och Skatteverket i uppdrag att fortsätta utreda frågan om långsiktiga former för finansiering av AI-verkstaden.

Sammantaget föreslår vi att regeringen ger Försäkringskassan och Skatteverket i uppdrag att etablera en AI-verkstad i linje med förslagen i denna rapport. I uppdraget bör det ingå att

- utreda och ta fram författningsförslag för
 - sekretessbrytande bestämmelser som underlättar delning av data mellan offentliga aktörer inom ramen för AI-verkstaden
 - en sekretessregel för data som behandlas inom AI-verkstaden
 - rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling inom AI-verkstaden, samt eventuell lagreglering av personuppgiftsansvaret
 - lagreglering av AI-verkstaden ur ett konkurrensrättsligt perspektiv
- utreda frågan om inrättande av en särskild AI-regulatorisk sandlåda enligt AI-förordningen för AI-verkstadens behov, samt om AI-verkstadens tekniska infrastruktur kan nyttjas för projekt i en potentiell vertikal AI-regulatorisk sandlåda enligt AI-förordningen
- utreda frågan om finansieringsform för AI-verkstaden vidare, inklusive frågor om finansiering av investeringar.

AI-verkstadens konstruktion, roller och avgifter, bör på sikt formuleras genom lag för långsiktig stabilitet och tydlighet.

Vi föreslår även att regeringen

- anslagsfinansierar etableringen av AI-verkstaden, i linje med vad som aviserats i Budgetpropositionen för 2026²⁴⁰ och med beaktande av den redovisade diskrepansen mellan aviserade anslag och beräknade kostnader

²⁴⁰ Budgetpropositionen för 2026 (Prop. 2025/26:1).

- bemyndigar Försäkringskassan och Skatteverket att ta ut avgifter för AI-verkstadens tjänster i lämplig omfattning med hänsyn till syftet med verksamheten, med ett obestämt ekonomiskt mål, samt att disponera avgifterna inom verksamheten
- ger Statens inköpscentral (Kammarkollegiet) i uppdrag att samverka med AI-verkstaden vid upphandlingen av ramavtal och inrättandet av dynamiska inköpssystem, samt att i nära samverkan med AI-verkstaden tillhandahålla avropsstöd och mallar såväl under tiden systemen/ramavtalen etableras som för tiden därefter
- ger Digg, PTS, IMY och Kungliga biblioteket i uppdrag att samverka med AI-verkstaden i enlighet med vad som aviserats i Budgetpropositionen för 2026²⁴¹
- initierar en dialog med EU-kommissionen om statsstödsfrågan för AI-verkstaden och, vid behov, gör en formell anmälan
- i enlighet med Produktivitetskommissionen förslag, går vidare med ett utvecklingsprojekt med syfte att föreslå hur en marknadsplats för digitala lösningar bör utformas
- uppmuntrar aktivt och brett svenskt deltagande i EU-processen kring det aviserade förslaget om moln och AI ("Cloud and AI Development Act").

Avslutning

Utvecklingen av AI utgör ett massivt teknikskifte. Den därmed sammanhängande omställningen – i samhället i stort likväl som i den offentliga förvaltningen – är omfattande, och förändringstakten är hög. Inom ramen för ett uppdrag av det här slaget är det inte möjligt att svara på alla frågor, och varje försök att göra så hade också lett till att många svar hade blivit inaktuella innan uppdraget avslutats. Försäkringskassan och Skatteverket bedömer dock att vi har gett tillräckliga förslag på hur en AI-verkstad kan utformas för att uppfylla de syften och mål med AI-verkstaden som regeringen uttrycker i uppdraget. Utifrån det genomförda utredningsarbetet bedömer Försäkringskassan och Skatteverket sammanfattningsvis att

- en AI-verkstad i offentlig regi för offentlig förvaltning skapar en robusthet och stabilitet över tid
- en AI-verkstad kan bidra till ökad ändamålsenlig användning av AI och därigenom avsevärd nytta till den offentliga förvaltningen och till samhället i sin helhet
- ytterligare förutsättningar behöver skyndsamt komma på plats för att nyttorna fullt ut ska kunna realiseras
- tillräckliga förutsättningar finns för att påbörja etableringen av AI-verkstaden.

²⁴¹ Ibid.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Katrin Westling Palm och generaldirektör Nils Öberg, i närvaro av avdelningschef Peder Sjölander och avdelningschef Peter Haglind, samt AI-strateg Dan Nordell och tf avdelningschef Helena Lundkvist, de två senare som föredragande.

Katrin Westling Palm

Nils Öberg

Dan Nordell

Helena Lundkvist

Referenser

Rapporter och webbsidor

AI-lyftet (2025) <https://ai-lyftet.se/> (Hämtad 2025-12-08).

AI Sweden (2025) *Lärdomar från kraftsamlingen: Vad krävs för att lyckas med AI?*

Akavia (2025) *AI i statens tjänst.*

Allmänna reklamationsnämnden (2025) *Redovisning av ARN:s arbete med artificiell intelligens.*

Arbetsgivarverket (2025) *Redovisning av myndighetens arbete med artificiell intelligens – uppdrag i regleringsbrev för 2025.*

Boverket (2025) *Användning av artificiell intelligens.*

Digg (2024) *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2024 – om data och AI.*

Digg (2025a) *Förslag till långsiktig utveckling och förvaltning av Ena – slutredovisning.*

Digg (2025b) *Förtroendemodellen.* <https://www.dataportal.se/fortroendemodellen> (Hämtad 2025-12-08).

Digg (2025c) *Köp generativ AI enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).* <https://www.digg.se/ai-for-offentlig-forvaltning/riktlinjer-for-generativ-ai/kop-generativ-ai-enligt-lagen-om-offentlig-upphandling> (Hämtad 2025-12-08).

Digg (2025d) *Redovisning av myndighetens arbete med artificiell intelligens.*

Digg (2025e) *Riktlinjer för generativ AI inom offentlig förvaltning.* <https://www.digg.se/ai-for-offentlig-forvaltning/riktlinjer-for-generativ-ai> (Hämtad 2025-12-08).

Digg (2025f) *Sveriges dataportal.* <https://www.digg.se/digitala-tjanster/sveriges-dataportal> (Hämtad 2025-12-08).

Domstolsverket (2023) *Analysuppdrag inför realisering av maskningstjänst.*

Ekonomistyrningsverket (2016) *Basbok: Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?*

Ekonomistyrningsverket (2020a) *Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur.*

Ekonomistyrningsverket (2020b) *Styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet.*

E-samverkansprogrammet (2022) *En modern registerförfattning.*

E-samverkansprogrammet (2023) *Vägledning: Utkontraktering – sekretess och dataskydd.*

E-samverkansprogrammet (2024a) *Roadmap för myndigheters datahantering.*

E-samverkansprogrammet (2024b) *Stärkt förmåga till AI i samverkan.*

E-samverkansprogrammet (2024c) *Svensk pilot för AI-regulatorisk sandlåda.*

ESV Forum (2025a) *Anläggningstillgångar.* <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/anlaggningstillgangar/> (Hämtad 2025-12-08).

ESV Forum (2025b) *Att beräkna kostnaderna.* <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/prissattning-och-uppfoljning-av-avgiftsbelagd-verksamhet/att-berakna-kostnaderna/> (Hämtad 2025-12-08).

ESV Forum (2025c) *Samhällsinvesteringar finansieras i huvudsak av anslag.* <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/lan-och-rantekonto/finansiering-av-samhallsinvesteringar/> (Hämtad 2025-12-08).

ESV Forum (2025d) *Verksamhetsinvesteringar finansieras enligt lånemodellen.* <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/lan-och-rantekonto/vara-finansiering-av-verksamhetsinvesteringar/> (Hämtad 2025-12-08).

European Commission (2025) *Apply AI Strategy.* COM(2025) 723 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0723> (Hämtad: 2026-01-05).

Gardberg, M. (2025) *Artificiell intelligens och effekter på produktivitet och konkurrens.* På uppdrag av Konkurrensverket.

Finansdepartementet (2025a) *Myndigheters AI-användning ökar.* <https://www.regeringen.se/artiklar/2025/10/myndigheters-ai-anvandning-okar/> (Hämtad 2025-12-08).

Finansdepartementet (2025b) *Myndigheter ska redovisa hur de utvecklar sin användning av AI.* <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/myndigheter-ska-redovisa-hur-de-utvecklar-sin-anvandning-av-ai/> (Hämtad 2025-12-08).

Finansdepartementet (2025c) *Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030.*

Finansdepartementet (2025d) *Uppdrag till Försäkringskassan och Skatteverket att utreda förutsättningarna för en AI-verkstad för den offentliga förvaltningen (Fi2025/01523).*

Finansinspektionen (2025).

Inspektionen för socialförsäkringen (2025) *Redovisning av myndighetens arbete med artificiell intelligens.*

Integritetsskyddsmyndigheten (2023) *Federerad maskininlärning mellan två vårdgivare. Slutrapport om Integritetsskyddsmyndighetens pilotprojekt med regulatorisk testverksamhet om dataskydd.*

Integritetsskyddsmyndigheten (2025a) *Det här är IMY:s regulatoriska sandlåda för dataskydd.* <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/Vagledning-om-GDPR-i-innovationsprojekt/det-har-ar-imys-regulatoriska-sandlada-for-dataskydd/> (Hämtad 2025-12-08).

Integritetsskyddsmyndigheten (2025b) *GDPR och AI.* <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/vagledning-om-gdpr-och-ai/gdpr-och-ai/> (Hämtad 2025-12-08).

Internetstiftelsen (2025) *Svenskarna och internet.*

Jordbruksverket (2025) *Rapport av Jordbruksverkets arbete med artificiell intelligens.*

Kammarkollegiet (2025) *Redovisning av myndighetens arbete med artificiell intelligens.*

Konsumentverket (2025) *AI-användning på Konsumentverket.*

Kronofogden (2025) *Återrapportering av regeringsuppdrag.*

Lodefalk, Engberg och Tang (2025) *Algoritmer för allmän nytta – en ESO-rapport om AI, produktivitet och arbetskraftsbehovet i offentlig sektor.*

Lunds universitet (2025) *Yttrande över SOU 2025:12 AI kommissionens Färdplan för Sverige.*

Mediemyndigheten (2025) *Mediemyndigheten lanserar utbildning för att stärka befolkningen.* <https://via.tt.se/pressmeddelande/4127241/mediemyndigheten-lanserar-utbildning-for-att-starka-befolkningen?publisherId=3235838&lang=sv> (Hämtad 2025-12-08).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2025a) *Informationssäkerhet, cybersäkerhet och säkra kommunikationer.* <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/> (Hämtad 2025-12-08).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2025b) *Redovisning av MSB:s arbete med AI.*

Pensionsmyndigheten (2025) *Redovisning av Pensionsmyndighetens arbete med artificiell intelligens.*

Post- och telestyrelsen (2025) *Redovisning av Post och telestyrelsens arbete med artificiell intelligens.*

Research Institutes of Sweden (2025) *AI-steget – Grundutbildning.* <https://www.ri.se/sv/expertisomraden/utbildningar/ai-steget-grundutbildning> (Hämtad 2025-12-08).

Riksrevisionen (2025) *Statliga strategiska digitaliseringsprojekt – stora gemensamma utmaningar.*

Skogsstyrelsen (2025) *Redovisning av regeringsuppdrag ang. AI.*

Statens veterinärmedicinska anstalt (2025) *Redovisning av myndighetens arbete med artificiell intelligens.*

Statskontoret (2024a) *Myndigheterna och AI. En studie om möjligheter och risker med att använda AI i statsförvaltningen.*

Statskontoret (2024b) *Vem är det som kör? Avgiftsbelagd verksamhet i staten.*

Sveriges kommuner och regioner (2025a) *Artificiell intelligens – möjligheter och stöd.* <https://skr.se/digitaliseringivalfarden/datadrivenutveckling/artificiellintelligensai.716.html> (Hämtad 2025-12-08).

Sveriges kommuner och regioner (2025b) *Färdplan för AI i regionerna – nulägeskartläggning*.

Statistiska centralbyrån (2023) *AI-användning i företag och offentlig sektor*.

Trafikanalys (2025) *AI-användning vid Trafikanalys*.

Trafikverket (2025) *Trafikverket AI: nuvarande användning och planer för framtiden*.

Tullverket (2025) *Redovisning av Tullverkets arbete med AI*.

Upphandlingsmyndigheten (2025a) *Inköpscentraler*
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/samordning/inkopscentraler/> (Hämtad 2025-12-08).

Upphandlingsmyndigheten (2025b) *Konkurrens- och samhandelskriteriet*
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/vad-ar-statsstod/kriterier/konkurrens-och-samhandelskriteriet/> (Hämtad 2025-12-08).

Upphandlingsmyndigheten (2025c) *Regeringsuppdrag*
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-oss/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/> (Hämtad 2025-12-12).

Upphandlingsmyndigheten (2025d) *Remissvar AI-kommissionens Färdplan för Sverige*.

Upphandlingsmyndigheten (2025e) *Statsstöd*
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/> (Hämtad 2025-12-08).

Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2019) *Statistik om offentlig upphandling 2019*.

Rättskällor

Förarbeten

Ds 2022:13 *Utökat informationsutbyte*.

Ds 2022:26 *En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter*.

Kommittédirektiv 2025:64 *Integritetsbevarande metoder för en mer datadriven och samverkande förvaltning*.

Prop. 1992/93:56 *Ny konkurrenslagstiftning*.

Prop. 2008/09:231 *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.*

Prop. 2015/16:195 *Nytt regelverk om upphandling*.

Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Prop. 2024/25:180 *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse*.

Prop. 2025/26:1 *Budgetpropositionen för 2026*.

SOU 2010:56 *Innovationsupphandling*. Betänkande av Innovationsupphandlingsutredningen.

SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*. Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.

SOU 2018:28 *En nationell alarmeringstjänst*. Betänkande av 112-utredningen.

SOU 2021:1 *Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering*. Delbetänkande av It-driftsutredningen.

SOU 2021:97 *Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift*. Slutbetänkande av It-driftsutredningen.

SOU 2024:63 *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter*. Delbetänkande av utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.

SOU 2025:12 *AI-kommissionens Färdplan för Sverige*. Slutbetänkande av AI-kommissionen.

SOU 2025:22 *Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet*. Betänkande av utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader.

SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välbefinnande*. Slutbetänkande av Produktivitetskommissionen.

SOU 2025:101 *Anpassningar till AI-förordningen. Säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation*. Betänkande av utredningen om AI-förordningen.

Lagar och förordningar

AI-förordningen. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens och om ändring av förordningarna (EG) nr 300/2008, (EU) nr 167/2013, (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 och (EU) 2019/2144 samt direktiven 2014/90/EU, (EU) 2016/797 och (EU) 2020/1828 (förordning om artificiell intelligens).

Anslagsförordning (2011:223).

Avgiftsförordning (1992:191).

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

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (Text av betydelse för ESS).

Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordning (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift.

Förvaltningslag (2017:900).

Konkurrenslag (2008:579).

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Myndighetsförordning (2007:515).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Regeringsformen (1974:152).

Tryckfrihetsförordning (1949:105).

Internationellt material

Artikel 29-gruppen, Yttrande 03/2013 om ändamålsbegränsning, WP 203.

EU-domstolens avgörande C-451/08 Helmut Müller, EU:C:2010:168.

EU-domstolens avgörande i mål C-138/11, Compass-Datenbank, EU:C:2012:449.

EU-domstolens avgörande i mål C-141/12 – YS m.fl. mot M och S, ECLI:EU:C:2014:2081.

EU-domstolens avgörande i mål C-434/16 – Nowak mot Data Protection Commissioner
ECLI:EU:C:2017:994.

EU-domstolens avgörande i mål C-687/17 P Aanbestedingskalender BV m.fl. mot
kommissionen, EU:C:2019:932.

EU-domstolens avgörande i mål C-429/19 Remondis, EU:C:2020/436.

EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-383/21 Sambre & Biesme SCRL och C-384/21 Commune de Farciennes mot Société willon du logement, EU:C:2022:1022

EU-domstolens dom den 27 juni 2017 i mål C-74/16 Congregación.

EU-domstolens dom den 11 juni 2020 i mål C-262/18 P och C-271/18 P Dovera.

Europeiska dataskyddsstyrelsen (2024) *Yttrande 28/2024 om vissa dataskyddsaspekter vid
behandling av personuppgifter i samband med AI-modeller.*

Europeiska kommissionen (2012) *Meddelande från kommissionen om tillämpning av
Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster
av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02).*

Europeiska kommissionen (2016a) *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt
stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C
262/01).*

Europeiska kommissionen (2016b) *Kommissionens tillkännagivande Vägledning för
medlemsstaterna om urval av organ för genomförande av finansieringsinstrument (2016/C
276/01).*

Europeiska kommissionen (2020) Kommissionsbeslut (EU) 2020/391 av den 20 september 2019 om åtgärden SA. 34402–2015/C (f.d. 2015/NN) som genomförts av Tyskland till förmån Hochschul-informations-System GmbH.

Europeiska kommissionen (2025a) *Cloud Sovereignty Framework*, version 1.2.1.

Europeiska kommissionen (2025b) *Handlingsplan för AI-kontinenten*, COM (2025) 165 final.

Europeiska kommissionen (2025c) Kommissionsbeslut (EU) 2025/1963 av den 21 november 2024 om den åtgärd SA. 39639 (2021/C) (f.d. 2021/NN) som Italien har genomfört till förmån för konsortiet Cineca.

Europeiska kommissionen (2025d) *Proposal for a regulation of the European parliament and of the council amending Regulations (EU) 2024/1689 and (EU) 2018/1139 as regards the simplification of the implementation of harmonised rules on artificial intelligence (Digital Omnibus on AI)*, COM (2025) 836 final.

Rättspraxis

Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2021 ref. 35.

Kammarrätten i Stockholms dom i mål 7355-16.

Kammarrätten i Sundsvalls avgörande i mål 994-22

Övrigt

Datatilsynet (2023) *The use of artificial intelligence by public authorities*.

Carlsson m.fl. (2025, version 3A JUNO) *Konkurrenslagen*.

Rosén Andersson m.fl. (2025-08-05, Version 3A, JUNO) *Lagen om offentlig upphandling*.