

Uppdrag att tillgängliggöra och förvalta gemensamma nationella specifikationer

Delrapport 1 i regeringsuppdraget S2019/01521/FS

Dnr: 2019/01538

Datum: 2019 11 27



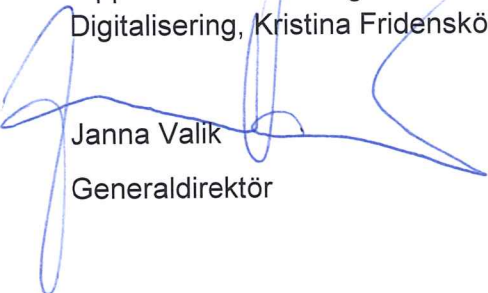
Förord

Den 28 mars 2019 uppdrog regeringen åt E-hälsomyndigheten att kontinuerligt sammanställa samt på lämpligt sätt tillgängliggöra gemensamma nationella specifikationer, dvs, överenskommelser om hur standarder ska tillämpas i olika situationer för att underlätta informationsutbyte (semantisk och teknisk inter-operabilitet) inom och mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst. E-hälsomyndigheten fick vidare i uppdrag att inrätta en funktion inom myndigheten för förvaltning av sådana specifikationer. Till detta ska en kostnadsberäkning lämnas för förvaltningen av funktionen på ett och flera års sikt. En viktig del i uppdraget är också att göra en fördjupad analys rörande befintlig ansvarsfördelning för frågor som rör t.ex. standardisering och gemensamma specifikationer inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Arbetet inom uppdraget ska göras i samverkan med berörda myndigheter och organisationer inom standardiseringsområdet.

Uppdraget ska redovisas vid tre tillfällen; en första delrapportering senast den 30 november 2019, en andra delrapportering den 31 augusti 2020 och slutrapportering den 30 september 2021.

Detta är den första delrapporteringen som lämnas och redovisar E-hälsomyndighetens struktur för arbetet med uppdraget, vad som genomförts hittills och hur planen ser ut för resten av uppdragstiden. Rapporten är framtagen av programledare Jan Cserpes. Beslut om denna rapport har fattats av generaldirektören Janna Valik. Avdelningschef Digitalisering, Kristina Fridensköld, har varit föredragande.



Janna Valik
Generaldirektör

Kalmar den 27 november 2019

Innehåll

Sammanfattning	4
Metod och genomförande	4
Rapportens disposition.....	5
1. Inledning	5
1.1 Bakgrund och uppdraget.....	5
1.2 Målbild	6
1.2.1 Nyttor och effekter	6
1.3 Struktur för uppdraget inom E-hälsomyndigheten	7
1.4 Avgränsningar.....	7
2. Status, nuläge	8
2.1 Samverkan.....	8
2.2 Tidsplan	9
2.3 Sammanställa gemensamma specifikationer	9
2.4 Tillgängliggöra nationella gemensamma specifikationer.....	10
2.5 Inrätta en funktion för att förvalta nationella gemensamma specifikationer	11
2.6 Fördjupad analys avseende ansvarsfördelning	12
3. Insikter	12
4. Aktiviteter i närtid.....	13

Sammanfattning

E-hälsomyndigheten fick den 28 mars 2019 i uppdrag att sammanställa och tillgängliggöra gemensamma nationella specifikationer (S2019/01521/FS). Med det menas överenskommelser om hur standarder ska tillämpas i olika situationer för att underlätta informationsutbyte inom och mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst. I uppdraget ingår att inrätta en funktion för förvaltning av sådana specifikationer och genomföra en fördjupad analys rörande befintlig ansvarsfördelning för frågor som rör standardisering och gemensamma specifikationer inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Vidare ska programmet i samband med slutrapportering av uppdraget lämna en kostnadsberäkning för förvaltningen av funktionen på ett och flera års sikt.

En viktig och avgörande del för resultatet av detta uppdrag är att samverka med berörda myndigheter och organisationer inom standardiseringsområdet och där så är lämpligt ta i beaktande det arbete som sker inom Vision e-hälsa 2025.

Uppdraget ska redovisas vid tre tillfällen; en första delrapportering senast den 30 november 2019, en andra delrapportering den 31 augusti 2020 och en slutrapportering den 30 september 2021. Detta är den första delrapporten.

För att hantera uppdraget på ett strukturerat och effektivt sätt har myndigheten valt att inrätta ett program med tre delprojekt och en analysdel. De tre delprojekten handlar om att sammanställa gemensamma specifikationer, tillgängliggöra nationella gemensamma specifikationer och inrätta en funktion för förvaltning av specifikationer. Analysdelen handlar om att genomföra en fördjupad analys av ansvarsförhållanden.

Arbete pågår inom samtliga tre delprojekt. Programmet har tagit fram en intressentanalys och utifrån den tagit fram en samverkansplan, där intressenter, kontaktpersoner och föreslagna aktiviteter som ska genomföras listas. Syftet med samordningsplanen är att få en effektiv samordning, spårbarhet och uppföljning. Även en behovsanalys har initierats och kommer pågå under november 2019 - januari 2020. Syftet är att analysen ska bidra till insikt i intressenters behov avseende plattform, tillgänglighet, funktioner, tjänster och stöd.

Semantisk och teknisk interoperabilitet ligger inom ramen för uppdraget. Eftersom det finns ett nära samband mellan semantisk, teknisk, juridisk och organisatorisk interoperabilitet så ser programmet ett behov av att ta höjd för juridisk och organisatorisk interoperabilitet.

Metod och genomförande

Uppdragets karaktär och behovet av nationell samverkan gör att programmet har valt att genomgående ha en kvalitativ ansats och lägga stort fokus på att

inkludera intressenterna i alla delar av uppdraget. Det görs genom informationsmöten, dialogmöten, seminarier, intervjuer och djupintervjuer. Detta för att ta fram nulägesbild och nulägeskartläggning, och i nästa steg en så bred och representativ behovs- och kravbild som möjligt.

Rapportens disposition

Inledningsvis beskrivs grundförutsättningarna för uppdraget med bakgrund, syfte, mål och avgränsningar. Därefter beskrivs status i programmets olika delar.

Avslutningsvis redovisas insikter från det inledande arbetet och aktiviteter under den kommande perioden.

1. Inledning

1.1 Bakgrund och uppdraget

För att information ska kunna utbytas och delas på ett effektivt sätt inom hälso- och sjukvård och socialtjänst behövs standarder, detta oavsett var eller i vilket system informationen har skapats. För att standarderna ska kunna användas på bästa möjliga sätt behöver de förvaltas aktivt. Området är komplext och det räcker sällan att endast peka på vilka standarder som ska användas. Många gånger krävs även enighet och tydlighet om hur standarder ska tillämpas i olika situationer. Den enigheten och tydligheten skapas genom överenskommelser om användning, så kallade gemensamma nationella specifikationer.

Med gemensam specifikation avses en överenskommelse om hur standarder och andra gemensamma resurser ska tillämpas i en viss situation för att skapa semantisk och teknisk interoperabilitet. En specifikation kan bestå av en eller flera utpekade resurser för standardisering av information och/eller urval ur dessa (t.ex. en tillämpad informationsmodell och urval ur terminologier), anpassade och paketerade för ett specifikt sammanhang (t.ex. för en verksamhetsprocess eller en specialitet eller profession).

Specifikationerna ska vara nationellt tillgängliga och aktuella för alla som vill implementera och använda dem. För att skapa trovärdighet samt ökad och säker interoperabilitet krävs det en stabil och långsiktig förvaltning på nationell nivå.

I dagsläget finns det ingen nationell gemensam förvaltningsorganisation eller nationell funktion för de specifikationer som har tagits fram.

E-hälsomyndigheten har under 2017/2018 utrett och föreslagit hur en nationell förvaltningsorganisation skulle kunna se ut och vilka arbetsformer som kan vara lämpliga (dnr: 2016/03439). Syftet är att nationellt

överenskomna specifikationer, som bygger på standarder och andra resurser, ska kunna implementeras i vårdens och omsorgens IT-system. I slutet av mars 2019 fick E-hälsomyndigheten i uppdrag av regeringen att sammanställa och tillgängliggöra sådana gemensamma nationella specifikationer (S2019/01521/FS). Uppdraget omfattar även förvaltning av nationella gemensamma specifikationer. Det möjliggör ökad interoperabilitet inom och mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst. Vidare möjliggör det effektivare och säkrare informationsutbyte mellan vård- och omsorgssektorn och den offentliga förvaltningen.

E-hälsomyndigheten fick även i uppdrag att inrätta en funktion för att förvalta dessa specifikationer och beräkna kostnaderna för att på ett och flera års sikt förvalta funktionen. Vidare ska befintlig ansvarsfördelning analyseras för frågor som rör exempelvis standardisering och gemensamma specifikationer inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. I arbetet ska frågor som rör informationssäkerhet särskilt uppmärksammas.

1.2 Målbild

Interoperabilitet, dvs. förmågan hos system att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra genom överenskomna regler, är en grundförutsättning för att information ska kunna utbytas på ett ändamålsenligt sätt inom och mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst. Arbetet med att främja teknisk och semantisk standardisering och nå en gemensam förståelse är därför centrala för att uppnå förbättrad och säker interoperabilitet. Dessa områden är även två av tre identifierade nyckelområdena inom Vision e-hälsa 2025 (Enhetligare begreppsanvändning och Standarder).

Uppdraget, att sammanställa och tillgängliggöra gemensamma nationella specifikationer och inrätta en förvaltningsfunktion ligger i linje med ökad nationell interoperabilitet inom domänen och anknyter även till regeringens strategi för standardisering (UD2018/12345/HI).

1.2.1 Nyttor och effekter

Genom att sammanställa och tillgängliggöra nationella gemensamma specifikationer bidrar programmet till:

- mer enhetligt tillämpade specifikationer nationellt inom domänen och att,
- att alla intressenter¹ får tillgång till specifikationer som är:
 - Tillgängliga

¹ Huvudmän (regioner, kommuner), myndigheter, SKL, Inera, IT-leverantörer, m.fl.

- Samlade på ett ställe (en ingång)
- Kvalitetsgranskade/kvalitetssäkrade (trovärdigt)
- Förvaltade och aktuella/uppdaterade (plattform)
- Beskrivna samt definierade när och hur de kan tillämpas (kompetenscenter)
- En gemensam kontaktpunkt för intressenterna (samarbete och erfarenhetsutbyte)

Genom samordning på strategisk nivå får programmet:

- Långsiktighet i samordning vilket ger inarbetade gemensamma plattformar för dialog
- En mer enhetlig syn på standarder och specifikationer
- Möjlighet till gemensamma strategiska initiativ

Sammantaget ska dessa aktiviteter bidra till ett effektivare informationsutbyte av hälso- och sjukvårdsinformation som på sikt ska borga för ökad nytta och patientsäkerhet för invånarna.

1.3 Struktur för uppdraget inom E-hälsomyndigheten

För uppdraget har myndigheten valt att inrätta ett program med tre delprojekt:

- Sammanställa gemensamma specifikationer
- Tillgängliggöra nationella gemensamma specifikationer
- Inrätta en funktion för förvaltning av specifikationer

Utöver dessa tre delprojekt genomför programmet även en analys:

- Fördjupad analys avseende ansvarsförhållandet för frågor som rör exempelvis standardisering och gemensamma specifikationer inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Inom ramen för programmet har en samverkansplan tagits fram för att definiera vilka samverkansparter som vi önskar att samarbeta med inom standardiseringsområdet.

1.4 Avgränsningar

Det finns områden inom och mellan vård- och omsorgssektorn och dess gränssnitt mot den offentliga förvaltningen som hanterar och levererar information i olika strukturer och former. Inom dessa områden kan det finnas specifikationer för att underlätta utbyte av information. Exempel på sådana områden är kliniska tillämpningar, administrativa och logistiska processer.

Hittills har diskussioner hållits gällande prioritering och tillgängliggörandet av specifikationer inom det kliniska området både på semantisk och teknisk nivå. Efter genomförd behovskartläggning och samverkan med relevanta aktörer kommer det att finnas bättre underlag och djupare förståelse för prioritering av specifikationer även inom andra områden.

2. Status, nuläge

2.1 Samverkan

En bra och väl fungerande samverkan är en avgörande förutsättning för att uppnå kvalitet och användbarhet i uppdragets leverans och resultat. Utifrån det inrättade uppdragets struktur har programmet därför sett att det är viktigt att tidigt etablera samverkanskontakter och träffa dessa. Därför har programmet valt att ta fram en intressentanalys som i nästa steg har utvecklats till en samverkansplan. Samverkansplanen är programmets verktyg för att etablera kontakt, påbörja dialog, informera och skapa samarbetsforum för alla ingående projekt och uppdrag.

Vår strategi har varit att tidigt komma ut till de prioriterade intressenterna för att informera, påbörja dialog och hitta arbetsformer för att driva arbetet effektivt.

Med stöd av samverkansplanen har programmet initierat och genomfört ett antal informationsmöten och arbetsmöten bland annat med Vision e-hälsa arbetsgruppen för standarder och enhetlig begreppsanvändning, SKL's Nationella Samverkansgrupp (NSG) för strukturerad vårdinformation, E-hälsomyndighetens program Nationella läkemedelslistans strategiska forum, Ineras avdelning Arkitektur och Regelverk och SKL's projekt domänmodell för läkemedelsinformation. Vidare har programmet deltagit på Nationella läkemedelslistans resa till regionledningar och informerat om programmet Nationella Gemensamma Specifikationer (NGS). De regionledningar som hittills har besökts är Västerbotten, Västmanland och Västra Götaland.

För att tidigt i arbetet få in intressenternas uppfattning av vad en plattform för specifikationer ska innehålla för funktioner, tjänster och stöd har programmet initierat en behovsanalys. Arbetet genomförs genom djupintervjuer med 20-talet respondenter enligt en tjänstedesignmodell². Denna första behovsanalys är påbörjad och programmet kommer ha en sammanställd behovskartläggning med utkast på visualiseringar av den framtida tjänsten framtagen under februari månad.

² <https://innovationsguiden.se/>

2.2 Tidsplan

Programmet har påbörjat aktiviteter inom samtliga tre delprojekten och analysdel. I nedanstående tidsplan är de övergripande aktiviteterna inlagda.

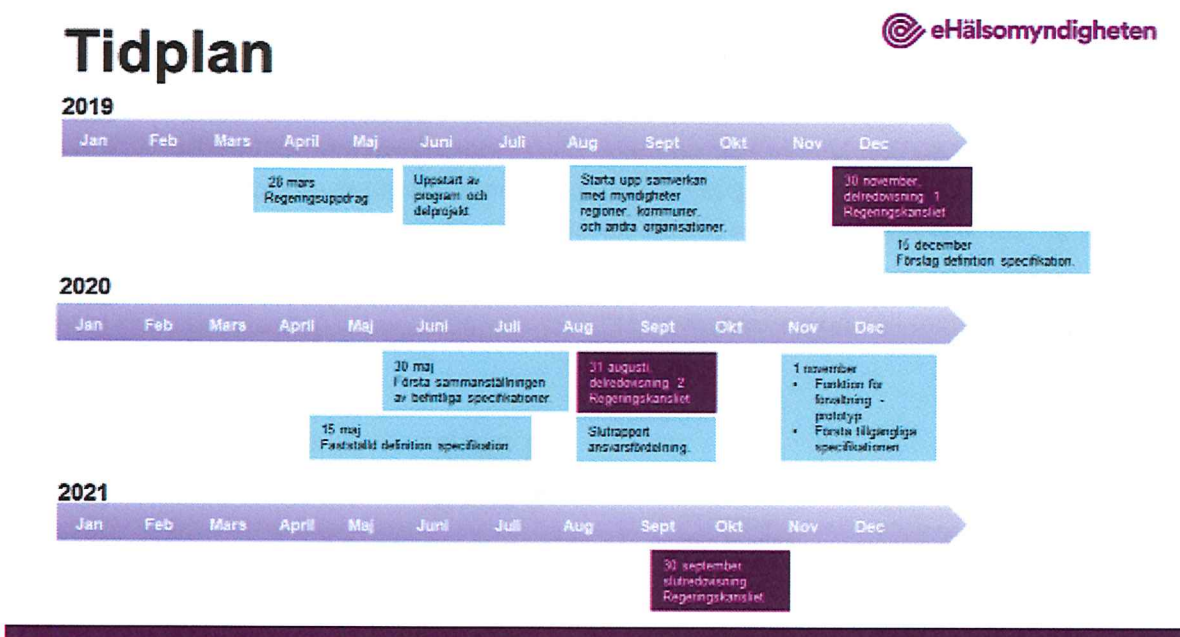


Bild: Tidsplan NGS

2.3 Sammanställa gemensamma specifikationer

Projektet sammanställa gemensamma specifikationer har arbetat fram ett utkast på en begreppsmodell som fortsatt kommer att utvecklas och kompletteras. Syftet med framtagning av begreppsmodellen är att beskriva de centrala begreppen för nationell specifikation och deras inbördes relation. Begreppsmodellen ska ligga som grund för en metadatamodell. Syftet med metadatamodellen är att säkerställa sökbarhet, utbytbarhet, förståelse av specifikationer som den framtida tekniska lösningen kommer att tillgängliggöra. Begreppsmodellen har stämts av internt samt mot Socialstyrelsen och de regioner och kommuner som besökts hittills. Arbetet syftar också till att underlätta dialogen med alla intressenter. En första version av begreppsmodellen kommer att släppas den 15 december.

Genom studiebesök och dialog med verksamhet och leverantörer ska projektet skapat djupare förståelse av behovsbilden och en bättre bild av förutsättningarna och möjligheterna för att förenkla implementationen av specifikationer.

2.4 Tillgängliggöra nationella gemensamma specifikationer

Projektet för att tillgängliggöra de gemensamma specifikationerna befinner sig i förberedelsefasen där kravinsamling och behovsinventering pågår. Projektet har jobbat med att få förståelse för de övergripande behoven. Vidare har en behovsanalys initierats (nämd i kap 2.1, ovan), vilket kommer ge värdefull input till detta projektet.

Arbete med omvärldsanalys pågår parallellt, projektet har definierat nationella aktörer såsom Riksarkivet, SKL, Inera och Socialstyrelsen och vilka lösningar de har. Vidare har projektet hittills identifierat internationella aktörer såsom Finland, Canada och Australien. Omvärldsanalysen kommer även att omfatta analys av olika produkter som kan uppfylla våra behov.

Vidare jobbar projektet även med att skapa en målbild och en vision för plattformen, vilket har börjat beskrivas i en visionskarta:

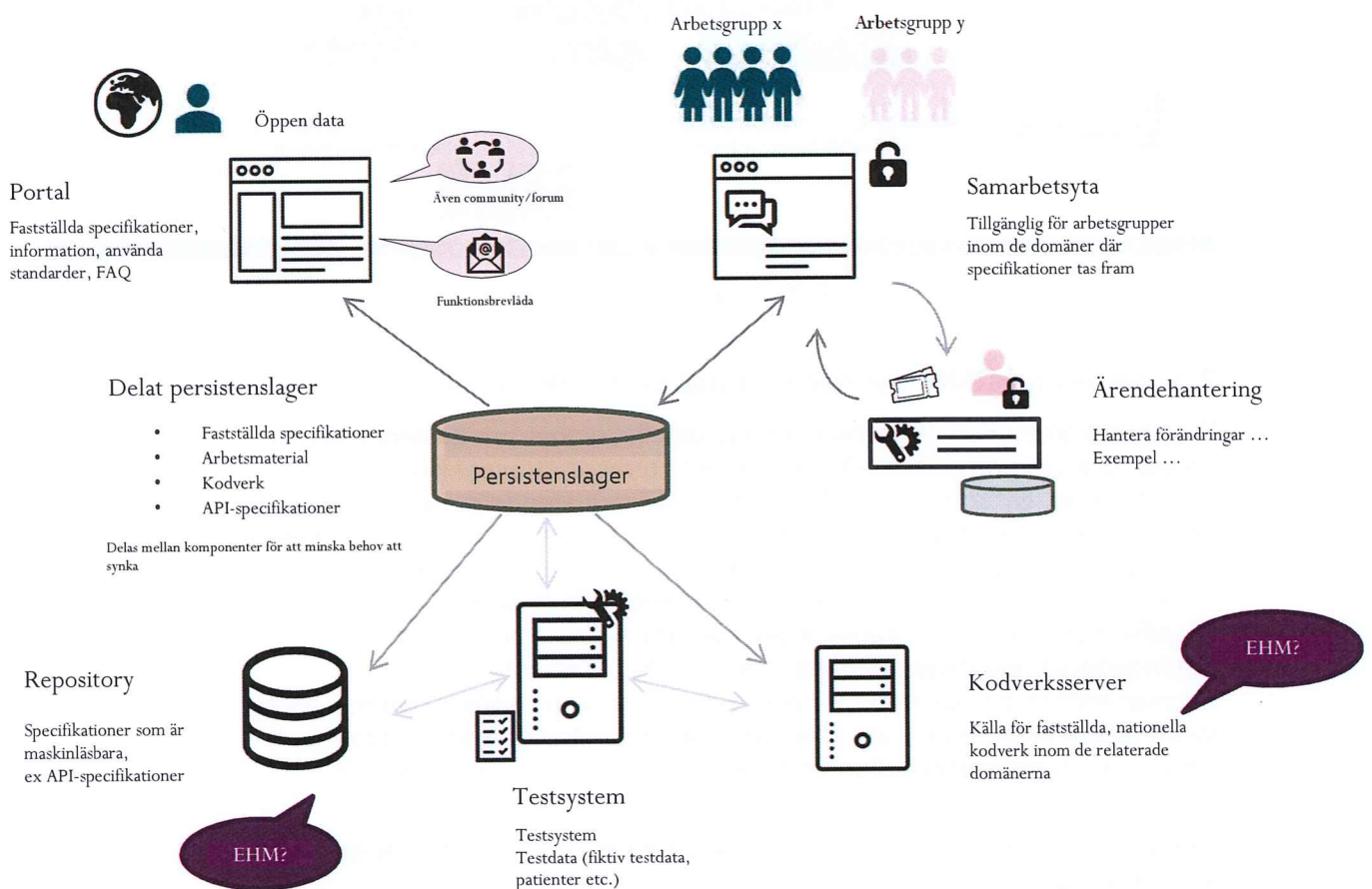


Bild: Visionskarta NGS

Visionskartan visar ett antal funktioner och tjänster som plattformen kan bestå av. I denna målbild och vision kommer projektet i nästa steg att prioritera funktionerna och bryta ned dessa för att möta identifierade behov.

2.5 Inrätta en funktion för att förvalta nationella gemensamma specifikationer

Projektet att inrätta en funktion för att förvalta nationella gemensamma specifikationer befinner sig i analysfas avseende hur projektet ska skapa en förvaltning och hur den bör vara utformad. Här är omvärldens behov och förväntningar viktiga och fokus är på att ta fram en modell som kommer tillgodose så bred behovsbas som möjligt och samtidigt kunna vara föränderlig och skalbar.

Utöver kundrelaterade behov tittar projektet även på funktionella krav såsom att kunna arbeta agilt med exempelvis löpande releaser och livscykelhantering, kunden ska vara i fokus.

Nedan är ett första utkast till förvaltningsorganisation.

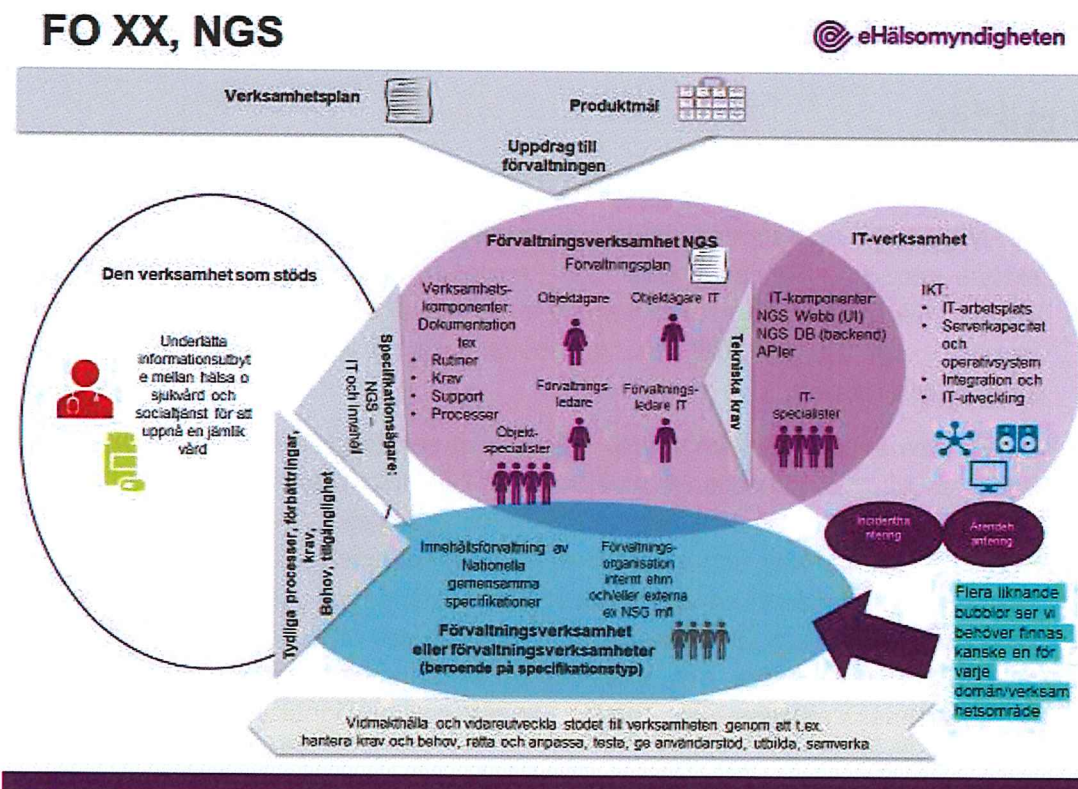


Bild: utkast till förvaltningsorganisation

Bilden visar en möjlig struktur för E-hälsomyndighetens förvaltningsorganisation och hur samverkan med producenter (innehållsansvariga) och

konsumenter (verksamheter som ska stödjas) kan ske. Projektet är beroende av slutleveranserna av de övriga projekten i programmet och den behovsanalys som initierats (nämns i kapitel 2.1).

2.6 Fördjupad analys avseende ansvarsfördelning

Arbetet med att genomföra en analys avseende ansvarsförhållande pågår och bygger på den rekommendation som framfördes i rapporten Stöd för utveckling och förvaltning av gemensamma nationella specifikationer (dnr: 2016/03439 dnr: 2016/03439 dnr: 2016/03439) med ansvar fördelat på två parter. Det har hänt mycket inom området sedan det förslaget lämnades, stora upphandlingar är avslutade och nya samverkansformer har etablerats som har förstärkt kraven på tydlighet i ansvarsfördelning. För att kartlägga detta kommer möten genomföras med bland annat Socialstyrelsen, SKL, Inera och Nationella Samverkansgruppen (NSG) för strukturerad vårdinformation. Det vill säga de myndigheter och organisationer som har någon form av ansvar för standarder och specifikationer. Då genomförda upphandlingar har en stor inverkan på val av standarder och användningen av dessa kommer möten att genomföras med huvudmännen.

3. Insikter

De insikter som hittills kommit fram i programmet är följande:

- Det stora behovet av samordning och samarbete med nationella aktörer som SKL, Socialstyrelsen samt regioner/kommuner, systemleverantörer, specialistföreningar m.fl. är resurskrävande samtidigt som det ger viktig input i processen för vår leverans och är ett prioriterat arbete.
- Utöver semantisk och teknisk interoperabilitet ser programmet ett behov av att man på nationell nivå även tar höjd för organisatorisk interoperabilitet för att nå god effektnivå med uppdraget. Detta för att kraven på samverkan och effektivare informationsbyte mellan organisationer både inom och mellan olika domäner blir allt större. Den viktigaste källan till bristande kvalitet i vård och omsorg idag är i många fall tillgänglighet, dvs. avsaknaden av aktuell information om organisatoriska enheter och utbudet. De rättsliga möjligheterna och begränsningarna, dvs juridisk interoperabilitet, behöver också bevakas i arbetet med utökad interoperabilitet.
- Även om programmet sammanställer, kvalitetssäkrar, "certifierar" och beslutar en specifikation till "nationell gemensam", så är det fortfarande inte tvingande. Som myndighet utan föreskriftsrätt behöver det finnas andra aktörer med incitament för att tillse att specifikationen används nationellt och regionalt.

- Regionföreträdare välkomnar denna typen av nationellt initiativ i domänen standarder och specifikationer. Samtidigt signalerar de att det är en utmaning för dem att prioritera detta arbete i relation till andra viktiga initiativ hos dem. Programmet ser i samband med detta en utmaning att motivera de lokala och regionala organisationerna att avsätta resurser för arbete både lokalt och nationellt (i samverkan).
- Regionföreträdare signalerar ett behov av ökad samordning och koordinering av nationella myndigheter och organisationer i kontakten med vårdgivare för att undvika samma typ av möten och besök av flera olika aktörer ute i regionerna. Behovet av samordning ska beaktas.
- Området med standarder och specifikationer upplevs som komplext och omfattande inom vissa professioner, det kräver en tydlig och pedagogisk ansats för att nå fram till alla professioner.
- Nyttor och effektmål upplevs som relativt långt borta och inte enkla att räkna hem hos vårdgivarna, det är därför viktigt att stödja intressenterna i att beskriva nyttor och effektmål för respektive målgrupp.
- I arbetet ska frågor som rör informationssäkerhet särskilt beaktas. Det kan innebära att uppdraget behöver hantera informations-säkerhetsfrågan ur tre perspektiv. Dels informations-säkerhetsaspekten i certifiering av specifikationer, dels informationssäkerhet i samband med tillgängliggörande av specifikationer dels informationssäkerhetsspecifikationer i sig.

4. Aktiviteter i närtid

Programmet har som ambition att bilda tre referensgrupper (eller om möjligt nyttja befintliga nationella grupper) för att kunna hålla en kontinuerlig dialog med relevanta roller hos våra intressenter.

Som nämns i stycke 2.3 kommer en första version av metamodel/definition för nationell gemensam specifikation att släppas i december 2019.

Planering för besök i regioner och kommuner för 2020 pågår. Arbetet med att identifiera, sammanställa och prioritera vilka lokala specifikationer som är möjliga att lyfta till nationell nivå kommer att pågå under hela 2020.

En första sammanställning av lokala specifikationer som är möjliga att lyfta till nationell nivå ska presenteras i maj 2020.

Vidareutveckling och förankring av definitionen kommer att ske under våren, den slutliga versionen kommer att släppas i maj 2020.

Samverkan med regioner, kommuner, andra myndigheter, SKL leverantörer, professionsföreningar och standardiseringsorganisationer m.fl. kommer att fortsätta under 2020.

Projektet att inrätta en funktion för förvaltning har identifierat flertalet processer som måste finnas på plats för att nå en hög kvalitet och en väl fungerande förvaltning av specifikationer. Framöver kommer dessa processer kompletteras och kartläggas i detalj. Vidare kommer även rollerna i processerna definieras och sättas. Inom kort kommer projektet även belysa området informationssäkerhet och hur arbetet med säkerhet och spårbarhet inom den tänkta förvaltningen ska ske.

För dialog runt frågor avseende ansvarsförhållanden har programmet planerade möten under december med bland andra Socialstyrelsen, SKL och Inera. Fler möten planeras och kommer genomföras, bland annat med Svenska institutet för standarder (SIS).

Programmet kommer att delta med presentationer på Nationella e-hälsodagen den 3 december, MVTe den 21–22 januari och Vitalis 2020.