

Självsmål i målstyrningen?

DIGG reflekterar kring
digitaliseringens komplexitet



| | | Datum | Diarienummer |
|------------------|----------|------------|--------------|
| DIGG reflekterar | Utgåva 1 | 15/11-2022 | 2022-3147 |

DIGG reflektar

Första utgåvan

I den första utgåvan av DIGG reflektar fördjupar vi oss i frågan om målstyrning av digitaliseringen. Vi tar upp de viktiga förändringar som skett i målbilden för digitaliseringspolitiken under det senaste decenniet, vad forskningen säger om mål och målstyrning och ger ett par exempel på målstyrning från andra länder. Vi diskuterar också digitaliseringen som en del av ett komplext verksamhetssystem och hur detta faktum påverkar utformningen av målbilder och målstyrning på digitaliseringsområdet.

Vad är Digg reflektar?

DIGG reflektar är en publikationsserie från Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) som ges ut en till två gånger per år.

I DIGG reflektar belyser vi aktuella frågeställningar inom digitaliseringsområdet. Vi ställer nyfikna frågor i stället för att ge svar, och sammanställer kunskap som ger skäl till ytterligare funderingar i syfte att främja diskussion om angelägna ämnen med beslutsfattare, praktiker och forskare. Vi vill också bjuda in den intresserade allmänheten i diskussionen om vad en digitaliserad framtid innebär.

Personer som medverkat i utgåva 1



Theodor Andersson

Theo är verksam som omvärldsbevakare i DIGG:s analysteam sedan 2019 och jobbar med ett antal olika frågor som berör hållbar samhällsomställning utifrån ett digitaliseringsperspektiv. Med ett starkt intresse av historia och idélära är det ofta de längre perspektiven, stora omvälvningarna och andra länders initiativ och lösningar som ligger till grund för det analytiska arbetet.



Karin García Ambrosiani

Karin är disputerad analytiker och har varit på DIGG sedan hösten 2020. Hon har mer än 25 års erfarenhet som konsult med fokus på verksamhetsutveckling och digitalisering inom svensk offentlig förvaltning.



Mats Goffhé

Mats är analytiker på DIGG sedan 2021 och håller samman arbetet med analys av samhällets digitalisering. Mats har mer än 25 års erfarenhet av it- och digitaliseringsnära verksamhetsutveckling, utredning, projektledning i statsförvaltningen och som konsult. Har ansvarat för flera regeringsuppdrag på nationell nivå avseende statsförvaltningens digitalisering. Mats är civilekonom i botten och brinner för mer komplexitetsinformerad systemsyn i statsförvaltningen.



Arvid Perbo

Arvid arbetar som analytiker på DIGG sedan 2019, ofta med särskilt fokus på frågor kopplade till offentlig sektors digitalisering. Arvid har tidigare arbetat som utredare på Statskontoret och projektleder DIGG:s arbete med att lämna en samlad analys av digitaliseringen till regeringen.



Joakim Sjunnesson

Joakim arbetar som analytiker på DIGG sedan 2021. Han har bred erfarenhet från bland andra PTS, regeringens digitaliseringsråd, Skolverket och Försäkringskassan där han huvudsakligen har arbetat med frågor inom analys, utredning, handläggning, kommunikation och samordning.



Fredric Skargren

Fredric arbetar som analytiker på DIGG sedan 2021 och är doktorand i ämnet Informatik på Örebro universitet. I sin avhandling skriver Fredric om olika metoder och teorier för att mäta och förstå digitaliseringen inom offentlig förvaltning. Fredric har tidigare arbetat med frågor kring öppna data, uppföljning och analys av digitaliseringen på Transportstyrelsen där han var anställd i 10 år.

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Inledning | 5 |
| Målbilden för digitalisering är i förändring | 6 |
| Från intern funktion till data och värderingar | 6 |
| Sammanhållen service, informationssäkerhet och digital suveränitet .. | 7 |
| Samhälle 5.0 – exempel på målstyrning i Japan | 8 |
| Systembild för digitalisering – exempel på målstyrning i Finland | 10 |
| Mål för en fungerande helhet | 12 |
| Styrningen av digitaliseringen – komplex och tvärsektoriell | 13 |
| Mål måste balansera vision och konkretion | 14 |
| OECD om mål för digital förvaltning | 15 |
| Digitalisering är ett komplext fenomen | 16 |
| (O)ordning och (o)förutsebarhet | 16 |
| Människan är i centrum | 17 |
| Storlek och antal interaktioner | 17 |
| Förutsättningarna är okända | 18 |
| Kultur och mönster för tanke och agerande | 18 |
| Slutsatser | 19 |
| Frågor för vidare diskussion | 20 |
| Inspiration och referenser | 21 |



Inledning

I denna första utgåva i serien DIGG reflekterar tittar vi på frågan om att ange mål för digitaliseringen av offentlig förvaltning. Passar den typ av mål vi har idag för de komplexa utmaningar som digitaliseringen innebär?

DIGG har i tidigare publikationer visat på behovet av att målen för digitaliseringen i Sverige förnyas och utvecklas.¹ Vi vill därför här lyfta fram olika perspektiv, exempel och utmaningar inom området målstyrning med bäring på digitaliseringspolitiken. Ambitionen är inte att komma med färdiga svar, utan snarare att väcka frågor som vi sedan kan diskutera vidare tillsammans med beslutsfattare, praktiker och forskare.

Men hur ska denna styrning se ut? Vad behöver vi tänka på när vi utformar mål för digitaliseringen? Vi tittar bland annat på forskning om målstyrning inom offentlig förvaltning, och identifierar viktiga förändringar i hur målbilden för digitaliseringen utvecklats över tid. Vi ger också exempel på hur digitaliseringen styrs i länder som Japan och Finland.

Vår överflygning visar på en mångfald av målformuleringar för digitalisering som sträcker sig från tvärsäkra synsätt på målens positiva inverkan till mer öppna antaganden kring deras nytta. Vi ser också samhällsgenomgripande målformuleringar i Japan och Finland om vad digitaliseringen kan och bör uppnå. I vår slutreflektion lyfter vi fram vad det är som gör digitaliseringen komplex och som vi tror är viktigt att ha med sig när man utformar mål på området.



Målbilden för digitalisering är i förändring

Målbilden för digitalisering är stadd i förändring, inte minst inom EU. En uppdatering av målbilden för de svenska digitaliseringssträvandena behöver därför ta hänsyn till de förändringar som har skett under den senaste tioårsperioden – 2012 till 2022, det vill säga sedan publiceringen av den fortfarande gällande målbilden Med medborgaren i centrum.² DIGG:s analys och jämförelse av de mål- och strategidokument för digitalisering som har tillkommit från både Sverige och EU under denna tidsperiod visar hur enskilda digitaliseringsmål har genomgått betydelsefulla perspektivförskjutningar.³

Från intern funktion till data och värderingar

DIGG menar att den största perspektivförskjutningen sedan publiceringen av Med medborgaren i centrum 2012 gäller det stora fokuset på data i de nyare måldokument. Detta innefattar bland annat att den offentliga förvaltningen ska ha god förmåga att dela data på ett öppet och kontrollerat sätt genom att skapa en kultur för ansvarsfull och transparent återanvändning av data. Redan 2023 ska data delas inom förvaltningen för att möta prioriterade samhälls-

utmaningar.⁴ I EU:s datastrategi⁵ definieras också ett antal viktiga dataområden som ska prioriteras. Ett annat genomgående tema är att ny teknik ska vara människocentrerad och fokusera på att möta aktuella samhällsutmaningar. I Berlindeklarationen för ett digitalt samhälle och en värdebaserad digital förvaltning⁶ har Sverige också skrivit under sju värdegrunder med tillhörande policyområden som vi ska leva upp till.

En annan viktig förändring är det ökade fokuset på digitaliseringens samhällseffekter (varför vi ska digitalisera) på bekostnad av förvaltningens interna perspektiv (hur detta ska gå till). Vi ser en förändring i målbeskrivningarna, från internt fokus med vertikala system till en öppen, horisontell syn på förvaltningen. I de vertikala systemen stänger myndigheterna in sin information och utvecklar egna digitala tjänster för specifika ändamål, medan det horisontella perspektivet fokuserar på en gemensam infrastruktur bestående av gemensamma data i botten och där förvaltningen som helhet kan erbjuda digitala tjänster som sömlöst sträcker sig tvärs över aktörer och sektorer. I detta ingår också att möjliggöra principen för ”en uppgift en gång” för nationella och gränsöverskridande digitala offentliga tjänster.⁷

Sammanhållen service, informations säkerhet och digital suveränitet

Kravet på de offentliga aktörerna går således mot att tillhandahålla sammanhållen och tillgänglig service med fokus på total livs- eller företagssituation, snarare än en uppsjö av specifika tjänster för olika ändamål, oaktat dessas användarvänlighet. Perspektivförskjutningen mot sammanhållen service och medskapande kräver också en mer aktiv och sökande individ som är digitalt kompetent och som vill och kan vara delaktig.

Om den efterfrågade öppenheten och insynen ska vara möjlig krävs det att samtliga aktörer känner tillit till systemet, vilket bland annat innebär att samhällsviktig information^{8,9} skyddas. Viss samhällsviktig information kan vara sekretessbelagd, men inte alltid, och Sverige utsätts dessutom för antagonistiska angrepp som kan medföra risker för såväl medborgarnas som landets säkerhet. En annan aspekt är skyddet av den personliga integriteten som är viktig både för medborgarna men också för att undvika att samhällets legitimitet går förlorad. Balansen mellan säkerhet, öppenhet och tillit är av största vikt här.

Det i tidiga strategidokument utslutande svenska perspektivet har också utvidgats till att omfatta hela Europa där den digitala suverä-

”

Vi ser ett ökat fokus på digitaliseringens samhällseffekter på bekostnad av förvaltningens interna perspektiv.

”

Balansen mellan säkerhet, öppenhet och tillit är av största vikt.

niteten är avgörande för att medborgare och aktörer i den offentliga förvaltningen ska kunna fatta beslut och agera på ett självständigt sätt i den digitala världen.¹⁰ Detta gäller såväl datadelning som infrastruktur och gränsöverskridande tjänster, och ställer stora krav på samverkan och delaktighet både inom och utom Sverige. Nya perspektiv som introduceras i skrivningarna är också hur öppenhet och transparens kan bidra till minskad klimat- och miljöpåverkan samt hur nya eller bättre lösningar kan ge värde också för miljö och samhälle¹¹, inte bara för företag och individer.

Fokuset på data och individer, förankrat i ett samhällsgenomgripande perspektiv på digitaliseringen, är påtagligt i målstyrningen i vissa andra länder. Vi vill därför lyfta fram ett par tankeväckande exempel från Japan och Finland som inspiration för framtida målstyrningsarbete.

Samhälle 5.0 – exempel på målstyrning i Japan

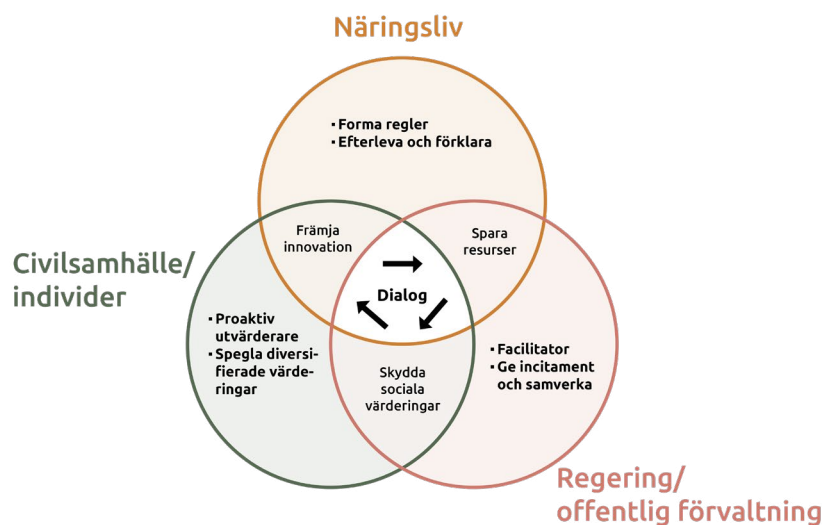
I Japan har man valt att se summan av ett antal föreslagna strategier som ska förverkliga visionen om det framtida samhället som ett nytt samhällskontrakt, där detta utgår från en vision för ett framtida samhälle - Samhälle 5.0. Detta definieras som ett människocentrerat samhälle med hög integration mellan cyberrymden och det fysiska rummet. Syftet med visionen är att bidra till ekonomisk utveckling och lösningar på samhällsliga utmaningar. En annan term som används är det "supersmarta samhället".¹²

Samhällskontraktet ska här ses som en gemensamt hållen föreställning om vilka skyldigheter och rättigheter medborgare har och vad staten åtar sig att erbjuda samhällets olika aktörer i utbyte mot de funktioner som upprätthålls.

Det digitaliserade samhället bygger på data och data betraktas som en del av det nutida samhällskontraktet. Det innebär att skyldigheter och rättigheter kopplade till personliga och andra datamängder sätts samman med förväntningarna om vad och hur staten ska ta sig an samhällsutmaningar och öka välbefinnande och välmående i samhället i stort.

Målstyrning för samhälle 5.0

För ett par år sedan utvecklades i Japan tankarna om en styrningsmodell för innovation.¹³ Här ligger fokus på agil styrning för att hantera behovet av cyberfysiska system (CPS). Dessa system definieras av ett synsätt som kombinerar det fysiska med det digitala rummet och hur det utifrån denna komplexitet finns en speciell utmaning för styrningen. Givet att vi befinner oss i ett CPS, menar Japans departement för ekonomi, handel och industri (METI), bland annat att



Figur 1. Ny roll- och ansvarsfördelning inom styrmodellen med utgångspunkt i samhällskontraktet. Figuren anpassad från Figur 6 i A Guide to Designing and Implementing Agile Governance | Changes in the roles of and benefits for each actor in governance innovation¹⁵

traditionella styrmodeller inte kan hantera den innovationsgrad som efterfrågas. Dagens styrmodeller, som är baserade på lagar och regler, anses vara för långsamma. Det som kallas för regelbaserad styrning riskerar också att misslyckas med att förutse och hantera de nya typer av risker som ny teknik kan ge upphov till.¹⁴

Det agila i Japans angreppssätt innebär att rollerna i samhället interagerar enligt en självregleringsprincip, där näringsliv och samhälle både tar och får ansvar för design, övervakning och implementering av regelverk. Målet är inte att eliminera eventuella risker och misstag, utan att skapa en modell som kan reagera snabbare än idag genom att identifiera och åtgärda risker löpande och samtidigt se till att innovationen inte hämmas av alltför rigida regelverk.

En viktig poäng är att uppmuntra delaktighet och större egenansvar. Statens roll i målstyrningen är att peka ut och leda samskapandet av regler tillsammans med flera involverade intressenter. Ansvar för övervakning och implementering av dessa regler fördelas i sin tur på alla parter och staten tillhandahåller incitamenten.

Beroende på vilka bransch- och sektorsspecifika frågor som berörs, förväntas näringslivet använda den kunskap och arkitekturkompetens som finns inom respektive verksamhetsområde. Ambitionen är att aktivt designa och föreslå nya regler samt beskriva hur dessa ska efterföljas i ett system som bygger på självreglering samt frivillig och kor-

”

Dagens styrmodeller anses vara för långsamma.

rekt rapportering av avvikelser. Nyckelordet för att detta ska fungera är transparens, dels i form av att tydligt förklara hur nya teknologier och affärsmodeller ska nyttjas, dels genom att det finns en tydlig ansvarsfördelning som kan hantera eventuella problem orsakade av till exempel algoritmstyrda tjänster. Staten ska här ta ansvar för att såväl tjänsteproducenter som konsumenter kan rapportera in både felaktigheter och oro över till exempel partiskhet (bias) eller felaktigt nyttjande av data.

Systembild för digitalisering – exempel på målstyrning i Finland

Finlands digitala vision för 2030 är ”Vi bygger ett attraktivt, konkurrenskraftigt, hållbart och välmående digitalt kompetent Finland”. Detta ska uppnås genom omfattande bildning, människoorienterade offentliga tjänster, konkurrenskraftiga företag och innovationer, en säker infrastruktur av hög kvalitet och målmedvetet och konsekvent samskapande.¹⁶

Finlands digitala kompass, baserad på EU:s digitala kompass, har varit ute på remiss under våren 2022.¹⁷ Den finländska kompassen bygger upp en gemensam nationell vision med mål för digitalisering och dataekonomi fram till 2030. Kompassen fastställer också den nationella ambitionsnivån med hänsyn till de mål som fastställts på europeisk nivå.¹⁸

Systemmodell för effektiv digitalisering

En ”systemmodell för digitaliseringseffektivitet” har skapats som en del av det finska finansdepartementets program för främjande av digitalisering 2020–2022.¹⁹

I modellen ses den digitala transformationen som ett led i en grön omställning, där hypotesen är att den gröna omställningen kommer lyckas först när den offentliga förvaltningens digitala omställning kan agera modell för resursoptimering och återbruk. Den privata sektorn måste också skapa nya affärsmodeller som stödjer bättre resurs-hantering och nyttjande för att omställningen ska bli verklighet.

I modellbeskrivningen är kopplingen mellan offentlig förvaltnings digitala transformation och näringslivets utveckling central för att uppnå en effektiv digitalisering och öka graden av digital mognad och digitala färdigheter i samhället i stort. Ett tydligt mål är att säkerställa en digitalt mogen befolkning eftersom detta gynnar såväl privat sektors affärsutvecklingspotential som offentlig förvaltnings möjlighet att erbjuda digitala tjänster. Genom att nyttja varandras kompetenser

”

Nyckelordet är
transparens.

”

Kopplingen mellan
offentlig förvaltnings
digitala transforma-
tion och näringslivets
utveckling är central.

och insikter kan användningen av, och förtroendet för, digitala tjänster öka. I denna komplexa miljö av samskapande finns ett statligt ansvar att se över finansieringsmodeller och metoder för att till exempel mäta graden av nyttorealiserings.²⁰

Exemplet från Finland visar att den nationella digitaliseringsstrategin kan kopplas till EU, där indikatorerna samkörs mellan EU och den nationella nivån i syfte att följa upp gemensamma målsättningar. Resultatet kan användas för policyutformning och utvecklad målstyrning. Både Japan och Finland har utvecklat omfattande och dynamiska perspektiv för vision, krav och förväntningar, baserat på de förändringar som digitaliseringen för med sig.



Mål för en fungerande helhet

Exemplen från både Japan och Finland visar hur digitaliseringen styrs via ett "samhällsomfattande perspektiv". Förhållandet mellan delarna och helheten är en gammal fråga, och Aristoteles lär ha myntat tesen "helheten är större än delarna". I modern tid har tankar om koordinering genom målstyrning fått ett tydligt genomslag. Inte minst på 1950-talet med de idéer som spreds av Peter Druckers under rubriken "Management by objectives". I denna tappning kan målstyrning förklaras som "processen att definiera specifika mål inom en organisation som ledningen kan förmedla till organisationsmedlemmar, och sedan bestämma hur man ska uppnå varje mål i sekvens".²¹ Även om delar av denna syn på målstyrning är aktuell än idag, har den också fått kritik för brister som till exempel att inte se till hur delarna bidrar till en fungerande helhet.²²

Den stora utmaningen i att koordinera och ge förståelse för hur delarna förhåller sig till helheten är högaktuell än idag, inte minst på området digitalisering inom offentlig förvaltning. I DIGG:s analys och uppföljning av statlig förvaltnings digitalisering 2020 konstaterade vi att förekomsten av faktisk och praktisk samverkan mellan myndigheter inom digitaliseringsområdet är ett område med stora brister.²³ I undersökningen 2021 syns dessutom en svag försämring.²⁴ Detta är viktigt eftersom att samverkan mellan de relativt självständiga aktörerna inom förvaltningen är en av grundförutsättningarna för att den

svenska förvaltningsmodellen ska fungera på bästa sätt. Detta gäller särskilt inom områden som digitalisering som tydligt spänner över organisationsgränser.

Vi vill därför kort lyfta fram ett övergripande perspektiv på styrningen av digitaliseringen inom offentlig förvaltning och jämföra det med vad forskningen kommit fram till. Vi noterar också att OECD har haft relativt stor påverkan i diskussionen i Sverige kring målen för digital förvaltning. OECD:s syn på målstyrningen får därför avsluta detta kapitel.

”

Samverkan är en av grundförutsättningarna för att den svenska förvaltningsmodellen ska fungera på bästa sätt.

Styrningen av digitaliseringen – komplex och tvärsektoriell

Expertgruppen för digitala investeringar påpekade för fyra år sedan att styrning av en komplex organisation handlar om "[...] förmågan att utveckla strukturer och övergripande målbilder så att medarbetarnas kreativitet och entusiasm kan frodas."²⁵ När det gäller att driva igenom digitala satsningar betonas vikten av att undvika "överstyrning" på området och i stället använda styrningsmekanismer som visioner, värderingar och mål.²⁶ På en övergripande nationell nivå understryks hur regeringen och Regeringskansliet måste ta ett tydligt uppdragsgivar- och "ägaransvar" för att genomdriva digitala satsningar.²⁷ Detta ställer i sin tur särskilt höga krav då digitaliseringen är en så kallad tvärsektoriell fråga, det vill säga att den berör flertalet sakområden som exempelvis vård och omsorg såväl som företagande, kultur, samhällsskydd med flera områden.

För att politiken ska förverkligas i en tvärsektoriell fråga krävs insatser från flera olika verksamhets- och regelområden.²⁸ Den tvärgående riktningen innebär också påverkan på samtliga berörda områden. Tvärsektoriella frågor är notoriskt svåra att styra och Statskontoret slår fast att även när det finns strategier för sådana frågor, saknar strategierna ofta en tydlig inriktning för arbetet. Statskontoret har även kommit fram till att regeringens strategier för digitalisering saknar både mätbara mål, en tydlig överblick och brister i utpekande av ansvar för aktörer kopplade till särskilda områden.²⁹

Ovanstående resonemang understryks ytterligare om vi tittar på Statskontorets genomgång av strategier som ett sätt för regeringen att styra.³⁰ Inte minst är Statskontorets beskrivning av hur strategier kan förstärka regeringens styrning av stor vikt för digitaliseringsfrågan. Digitaliseringen ställer stora krav på vår förmåga att tänka till om hur delarna hänger ihop i en helhet, att fokusera på hur digitaliseringen är ett verktyg för att hantera samhällsutmaningar och att

den kräver horisontell styrning då digitaliseringen är en tvärssektoriell fråga. Samtliga dessa tre områden identifierar Statskontoret som sammanhang där strategier kan förstärka och göra den traditionella styrningen mer fullständig.³¹

Mål måste balansera vision och konkretion

Forskaren Susanna Alexius gjorde för några år sedan en genomgång av forskningsläget i frågan om att styra via mål med fokus på komplexa uppdrag inom offentlig förvaltning.³² Ett centralt dilemma kring formulering av mål generellt är huruvida de faktiskt främjar en rationell och effektiv väg mot att uppnå de konkreta resultat och positiva aspekter som ska understödjas. Mål kan exempelvis fylla ett viktigt syfte i att skapa legitimitet och visa politisk handlingskraft för en organisation och att visa att man håller sig ajour med samtiden, utan att det har direkt inverkan på det faktiska resultatet.³³ Eller som Alexius uttrycker det "[e]n generell slutsats baserad på studier av MRS³⁴ i komplexa politiska sammanhang är att det gäller att klokt balansera önskat politiskt signalvärde mot önskad styrkraft då dessa målsättningar i praktiken tenderar att arbeta emot varandra."³⁵

En reaktion på detta dilemma kan vara att lägga till fler och mer detaljerade mål med åtföljande uppföljningsmekanismer. Alexius höjer flera varningar mot detta arbetssätt eftersom risken blir att resurser och uppmärksamhet splittras. Dessutom skapar fler mål även fler/större tolkningsutrymmen vilket urvattnar syftet med målen. Alexius skriver att "[...] fler mål ger inte starkare, utan svagare styrning. Detta kontraintuitiva samband brukar kallas för detaljeringsparadoxen." Ett nära besläktat område som har varit ämne för kritisk diskussion de senaste åren är frågan om den ökande uppföljningsadministrationen i spåren av bland annat detaljerad målstyrning.³⁶

Utifrån tillgänglig forskning råder därför Alexius att målen för organisationer med komplexa uppdrag inom offentlig förvaltning bör vara få – "helst inte fler än två, kanske tre stycken."³⁷ Målen ska heller inte vara för detaljerade (detaljeringsparadoxen), utan hålla sig på en nivå som är förhållandevis tolkningsbar. I de fall det är viktigt att visa politiskt signalvärde och skapa styrkraft hos vaga mål, menar Alexius att ett hanterbart och berättigat sätt att behålla det politiska initiativet och styrförmågan är att komplettera målen med "[...] beslut om ett fåtal prioriterade områden."³⁸ De bör också tas fram i samverkan med de personer som ska arbeta för att uppfylla målen, i syfte att skapa förståelse och meningsfullhet i arbetet.³⁹

Forskningen kring digital förvaltning har också lyft fram behovet

”

Fler mål ger inte starkare, utan svagare styrning.

av mål och tydliga syften för att främja digital utveckling. I en litteraturstudie identifieras exempelvis kritiska faktorer för lyckade och misslyckade initiativ inom digital förvaltning. Vad gäller styrningsfrågor påpekar studien behovet av att ha både en vision och en strategi som två av sex kritiska faktorer för lyckad implementering av digital förvaltning.⁴⁰ En intervjustudie med en grupp erfarna konsulter som arbetat med olika projekt kring digital förvaltning identifierade 17 olika barriärer mot lyckat införande.⁴¹ Inom området strategi lyfts brist på gemensamma och delade mål och brist på ägarskap och styrning m.m. särskilt fram som hindrande faktorer för digital förvaltning.⁴²

OECD om mål för digital förvaltning

De föregående perspektiven lyfter bland annat fram digitaliseringens komplexitet, behovet av stark samordning och vikten av att balansera vision med konkretion. OECD kompletterar bilden med ytterligare ett synsätt. OECD har under de senaste åren satt ramarna för diskussionen kring styrning och utveckling av digital förvaltning i Sverige, inte minst via sitt index för att värdera digital förvaltning hos länder (OECD Digital Government Index).⁴³ Här ställer de upp förväntningar som kännetecknas av en digital förvaltning som exempelvis är proaktiv och användardriven i sitt utvecklingsarbete och i mötet med medborgare och företag.

Förutom OECD:s sex dimensioner för att värdera digital förvaltning ingår en kvalitativ analys av länders policystyrning i granskningen, där de lägger relativt stor vikt vid målformuleringar.⁴⁴ Via fyra ”tvärgående” dimensioner analyseras utmaningar och möjligheter i hur policyer är utformade. OECD lägger stor vikt vid att regering och offentlig förvaltning styr verksamheter via mål. Exempelvis handlar två av de fyra tvärgående dimensionerna om förmågan att utforma visioner, mål och identifierbara handlingspunkter samt att ha styrförmåga att implementera dessa mål och strategier i konkreta och effektiva initiativ.⁴⁵

OECD lyfter särskilt fram att de länder som hamnar högst i deras ranking (”top-performing countries”) kännetecknas av att ha ”starka strategier” som möjliggör konsekvent och sammanhållen implementering av initiativ inom ramen för digital förvaltning.⁴⁶ Länder som presterar dåligt i deras index, som exempelvis Sverige, kännetecknas av ett stort glapp mellan utveckling av digitala strategier å ena sidan och implementering av konkreta handlingar och verktyg för att genomdriva reformer å den andra.

”

Länder som underpresterar i OECD:s indexmätningar kännetecknas av ett glapp mellan utvecklingen av digitala strategier och implementeringen av konkreta handlingar.

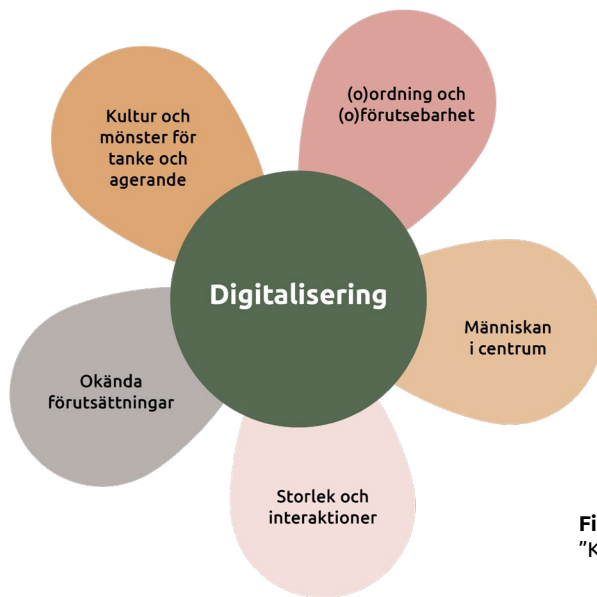


Digitalisering är ett komplext fenomen

De olika perspektiven och exemplen på målstyrning av digitalisering visar på behovet av styrning, lärande och visioner samt på vilket mångfald av sätt dessa kan ta sig uttryck. Ett återkommande ord i de föregående kapitlen har varit "komplexitet". Nedan, och i figuren, ger vi fem exempel på vad det är som gör digitaliseringen komplex och vad som i sin tur påverkar målformuleringen inom området.

(O)ordning och (o)förutsebarhet

Målens utformning och formulering är beroende av det sammanhang som sakfrågan befinner sig i och av vår förmåga att kunna förutse och förstå den framtid vi vill och kan gå till mötes. I en situation av hög förutsebarhet (stabilitet) går det att relativt tydligt beskriva vad resultatet ska bli, för att sedan arbeta för att "få ihop gapet mellan nuläge och önskat framtida läge". Digitaliseringen kan i vissa sammanhang vara förutsebar, om det exempelvis gäller att införa standardiserade tjänster, programvaror eller applikationer som är utformade av tredje part. På en mer övergripande nivå, där olika verksamheter, utvecklingstakter, människor, processer och en föränderlig omvärld samsas, är oordningen högre och förutsebarheten lägre. Målformuleringarna



Figur 2.
"Komplexitetsblomman"

bör ta höjd för detta och bygga in lärande, nytänkande och kontrollerat experimenterande.

Människan är i centrum

Digitaliseringen sker i och via organisationer och samhällssystem som bland annat utgörs av nätverk av relationer mellan människor.⁴⁷ Till skillnad från exempelvis djurflockar eller biologiska ekosystem, är mänskliga system i många avseenden mer oföretsebara. En huvudanledning till detta är att människan är en tänkande individ, med ibland egna målsättningar och tendenser till både rationella så väl som irrationella handlingar där individens referensramar och tidigare erfarenheter spelar tydlig roll. Målformuleringar för digitalisering bör därför ta hänsyn till att människan är i centrum, att den digitala tekniken är ett verktyg för att uppfylla olika behov och lösa utmaningar, samt att den på olika vis tvingar fram nya frågor om hur och varför vi behöver förändra exempelvis verksamheter och lagar.

Storlek och antal interaktioner

Förutom de tekniska artefakter som utgör de digitala systemen, tar dessa plats i interaktionen med både människor, olika intressen och juridiska förhållanden såväl som verksamhetslogiker och organisatoriska modeller. Detta kräver att vi bygger in flexibilitet i mål-

styrningen genom att göra de övergripande målen något otydligare i konturerna med syftet att exempelvis främja egna tolkningar och anpassningar av dessa till de lokala förutsättningarna. Susanna Alexius uttrycker detta genom att påpeka att övergripande mål kan vara få ”men vaga, så att de som ska styras av dem får visst tolkningsutrymme och möjligheter att översätta de övergripande målen till lokala mål.”⁴⁸

Förutsättningarna är okända

Det sammanhang i vilket digitaliseringen ”sker” är i ständig rörelse, vilket gör det svårt eller till och med omöjligt att fånga och förstå vilka förutsättningar som gäller innan dessa redan har ändrats. Detta ställer krav på målstyrningen att öppna för kontinuerlig omprövning och lärande, samt att behovet av stegvis utforskning och anpassning mot nya eller förändrade förutsättningar är stort. En lärandeprocess innebär att steg för steg pröva och utvärdera sig fram i en viss riktning. Här finns i sin tur en stor spännvidd, från förutsättningslös innovation till utforskande utveckling och vidare till en mer rak och upprepande utveckling med tydlig riktning. De mål som används bör formuleras för att vara möjliggörande, klagörande och/eller riktninggivande.

Kultur och mönster för tanke och agerande

Vad digitaliseringen innebär skiftar beroende på den kultur eller det sammanhang som den skapas och utvecklas i. Det kräver vaksamhet för att kunna upptäcka skillnader i vilka förväntningar som finns på digitaliseringen i olika miljöer, liksom när man jämför kulturer och arbetssätt i näringslivet med de i offentlig förvaltning. Den offentliga förvaltningen har i många fall särskilda behov av stabilitet, där förutsebarhet och struktur premieras. Verksamheten handlar i stor utsträckning om att skapa ordning och reda och riskaversion är ofta inbyggt i systemet. Målstyrningen behöver ta hänsyn till detta, dels i syfte att hantera okända förutsättningar, dels för att skapa kontrollerade miljöer som minskar och i största mån kan utesluta allvarliga risker. Komplexitet, mångtydighet och experiment, med risken för att det ibland blir fel, är svårare och mer ovant att hantera inom offentlig förvaltning än i näringslivet. Detta visar också på att målen behöver riktas mot digital kompetens hos ledare och hur de ser på sin roll i att skapa en myndighetskultur som kan främja nya arbetssätt och använda digitaliseringen för förändring.



Slutsatser

Så är dagens målstyrning av den svenska offentliga förvaltningen ett självmål? Skulle vi lyckas bättre i att uppfylla det ambitiösa övergripande målet att vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter om vi hade andra målformuleringar?

Vi kan åtminstone konstatera, som nämns i inledningen, att det finns ett behov av en samlande och uppdaterad målbild/vision för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen för att enklare kunna samordna olika initiativ och visa på en politisk riktning. Målbilden kan inte heller isoleras till förvaltningen utan bör sträckas ut för att täcka samhällsutvecklingen som helhet och de samhällsutmaningar vi ser framför oss, då politikens mål inte är avgränsade till offentlig sektor. Vi konstaterar också att digitaliseringen som en del av ett komplext verksamhetssystem också kräver en målbild som är anpassad för detta, en målbild som bör tas fram med eftertanke och i öppet samspråk med samhällets aktörer – näringsliv, privatpersoner, ideella organisationer och inte minst offentlig förvaltning.

Men vad kan vi göra rent konkret? De olika perspektiv och exempel på målstyrning som vi har fört fram här tydliggör att det inte finns en standardformel för hur styrning av digitalisering med hjälp av målbeskrivningar kan eller bör ske. Vi vill dock lyfta fram tre viktiga slutsatser att ta med i framtida arbeten med att formulera mål och strategier för digitaliseringen. Vi avslutar sedan med att lyfta fram ytterligare frågor som vi vill diskutera tillsammans med beslutsfattare, praktiker och forskare.

”

En svensk målbild bör tas fram med eftertanke och i samspråk med samhällets aktörer.

■ Vi menar att Sverige är behov av en vision som ger ett grundläggande syfte och svar på frågan om varför vi ska digitalisera. Digitaliseringen kan härvid inte förbli en ”praktisk” eller ”teknisk” fråga. Ett ”varför” för digitaliseringen handlar om att ange dess förhållande till olika målkonflikter i samhället och att ange en riktning för vilka samhällseffekter och utmaningar som man kan och vill uppnå med digitaliseringen som verktyg.

■ Vi menar att Sverige bör använda exemplen från Japan, Finland och även andra länder, för att reflektera över det globala kontra det lokala, det fysiska kontra det digitala samt vara öppen för nya sätt att styra. Inte minst visar exemplen från Japan och Finland på hur målstyrning av digitaliseringen kan användas som ett verktyg för att uppnå samhällsviktiga mål.

■ Vi vill också lyfta fram hur digitaliseringen kräver en noga uttänkt balans mellan vision och konkretion. Det fodrar fokus på problemen som ska lösas – inte på vilka lösningar som ska finnas. Ett öppet och lärande förhållningssätt måste finnas inbyggt i målstyrningen eftersom digitaliseringen sker integrerat i ett sammanhang, i verksamhetssystem som är komplexa till sin natur.

Frågor för vidare diskussion

■ På vilket sätt kan Sverige lära av målstyrning och vision för digitaliseringen från Japan, Finland och andra länder?

■ På vilket sätt kan en samlande vision för digitaliseringen av samhället stödjas med en målstyrning som tar hänsyn till att digitaliseringen är en del av ett komplext sammanhang?

■ Vilka förväntningar är realistiska att ha i målformuleringarna för digitaliseringen?

■ Hur borde en svensk vision, eller svenska mål, för digitaliseringen se ut?

■ Vilka frågor och utmaningar tas inte upp i denna version av DIGG reflekterar men som har stor bäring på förmågan till målstyrning av digitaliseringen?

”

Sverige är i behov av en vision som ger ett grundläggande syfte och svar på frågan om varför vi ska digitalisera.

Inspiration och referenser

Texterna om komplexitet har inspirerats av
nedanstående samt av refererad litteratur

<https://thecynefin.co/our-thinking/>

https://cynefin.io/wiki/Main_Page

<https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making#>

Susanna Alexius, Att leda komplexa uppdrag, 2021. Idealistas förlag, ISBN 9789187003363

Referenslista

1. [Se Styrning av digitala investeringar | DIGG, dnr. 2020–325; DIGG Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering - en enkätundersökning \(digg.se\), 2021 dnr: 2020-1934; Digitala Sverige 2021 \(pdf\). 2022, dnr: 2022–0466; samt Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering - en enkätundersökning \(digg.se\), 2022, dnr: 2021-2731.](#)
2. [Se Med medborgaren i centrum - Regeringen.se \(besökt 2022-06-16\).](#)
3. [Digitala Sverige 2021 \(pdf\), s. 21.](#)
4. [Data – en underutnyttjad resurs för Sverige: En strategi för ökad tillgång av data för bl.a. artificiell intelligens och digital innovation \(I2021/02739\)](#)
5. [EU:s datastrategi | Europeiska kommissionen \(europa.eu\) \(besökt 2022-10-06\).](#)
6. [Berlin Declaration on Digital Society and Value-based Digital Government | Shaping Europe’s digital future \(europa.eu\) \(besökt 2022-10-06\).](#)
7. [Data – en underutnyttjad resurs för Sverige: En strategi för ökad tillgång av data för bl.a. artificiell intelligens och digital innovation \(I2021/02739\)](#)
8. [Krav på informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster definieras i Lag \(2018:1174\) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster Svensk författningssamling 2018:2018:1174 t.o.m. SFS 2018:1176 - Riksdagen \(besökt 2022-10-06\).](#)

9. MSB har definierat viktiga samhällsfunktioner i Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner (pdf), (besökt 2022-10-06). Information som möjliggör utförandet av viktiga samhällsfunktioner bör kunna betraktas som samhällsviktig information.
10. Berlin Declaration on Digital Society and Value-based Digital Government | Shaping Europe's digital future (europa.eu) (besökt 2022-10-06).
11. digitaliseringsstrategin_slutlig_170518-2.pdf (pdf) (besökt 2022-10-06); Regeringsuppdrag att föreslå ett strategiskt program för digital strukturomvandling (pdf).
12. Realizing Society 5.0 (pdf) (besökt 2022-10-06).
13. 20210730005-2.pdf (pdf) (besökt 2022-10-06).
14. Ibid.
15. 20210730005-2.pdf (pdf) GOVERNANCE INNOVATION Ver. 2: A Guide to Designing and Implementing Agile Governance. Figure 6 | Changes in the roles of and benefits for each actor in governance innovation. Sid. 119
16. Ministerarbetsgrupp drog upp riktlinjer för Finlands digitala vision och målen för 2030 (valtioneuvosto.fi) (besökt 2022-10-06).
17. Organisationer och medborgare var välkomna att lämna yttranden på webbplatsen www.utlåtande.fi/SE (besökt 2022-10-06).
18. Utkastet till Finlands digitala kompass på remiss - Kommunikationsministeriet (lvm.fi) (besökt 2022-10-06).
19. Digitalisaation+vaikuttavuuden+systemimalli+ja+tekstikuvaus+2022.pdf (pdf) (besökt 2022-10-06).
20. Nuläget för digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen i Finland har undersökts – resultaten ska stöda arbetet med en digital kompass (valtioneuvosto.fi) (besökt 2022-10-06).
21. Management by objectives - Wikipedia (besökt 2022-10-06).
22. En kritik som förts fram av exempelvis W. Edwards Deming.
23. Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering - en enkätundersökning (digg.se), 2021, s. 34 ff.
24. Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering - en enkätundersökning (digg.se), 2022.
25. Expertgruppen för digitala investeringar. Slutrapport, SOU 2018:72 (pdf), s. 44.
26. Ibid. s. 129.
27. Ibid. s. 154.
28. Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor - en studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter (statskontoret.se). 2022, s. 9.
29. Ibid. s. 19.

30. Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra? (statskontoret.se), 2018.
31. Ibid. s. 7.
32. Alexius, Susanna, Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat – en forskningsöversikt, 2017. Finns för nedladdning här: susanna-alexius-pm-forskningsoversikt-mal--och-resultatstyrning.pdf (pdf) (besökt 2022-04-04).
33. Ibid. s. 8.
34. Ibid. s. 8.
35. Alexius, s. 8.
36. Se exempelvis Forssell, Anders och Ivarsson Westerberg, Anders, Administrationssamhället, 2014, Studentlitteratur, Lund.
37. Alexius, s. 8.
38. Ibid.
39. Ibid.
40. Altameem, Torki, Zairi, Mohamed, och Alshawi, Sarmad, Critical Success Factors of E-Government: A Proposed Model for E-Government Implementation, s. 2. 2006 Innovations in Information Technology, 2006, s. 1-5.
41. Lam, Wing Barriers to e-government integration, Journal of Enterprise Information Management, 2005. Vol. 18 No. 5, s. 511-530.
42. Ibid. s. 518.
43. OECD Digital Government Index (DGI): 2019, Digital Government Index: 2019 results | en | OECD (besökt 2022-04-04).
44. OECD Digital Government Index (DGI): Methodology and 2019 Results, OECD Working Papers on Public Governance, 2019, | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org) (besökt 2022-04-04).
45. Ibid. s. 16.
46. Ibid. s. 24.
47. Se t.ex. Lundquist Coey, Åsa, Samspel och rävspel – ideal och verklighet på jobbet, 2018, Vulkan Bokförlag.
48. Alexius, s. 24.

Nästa utgåva

Håll utkik efter den andra utgåvan av DIGG reflektorer som planeras att ges ut under 2023. Har du förslag på frågor och ämnen som vi kan ta upp i nästa utgåva? Mejla info@digg.se och ange "DIGG reflektorer" i ämnesraden.

