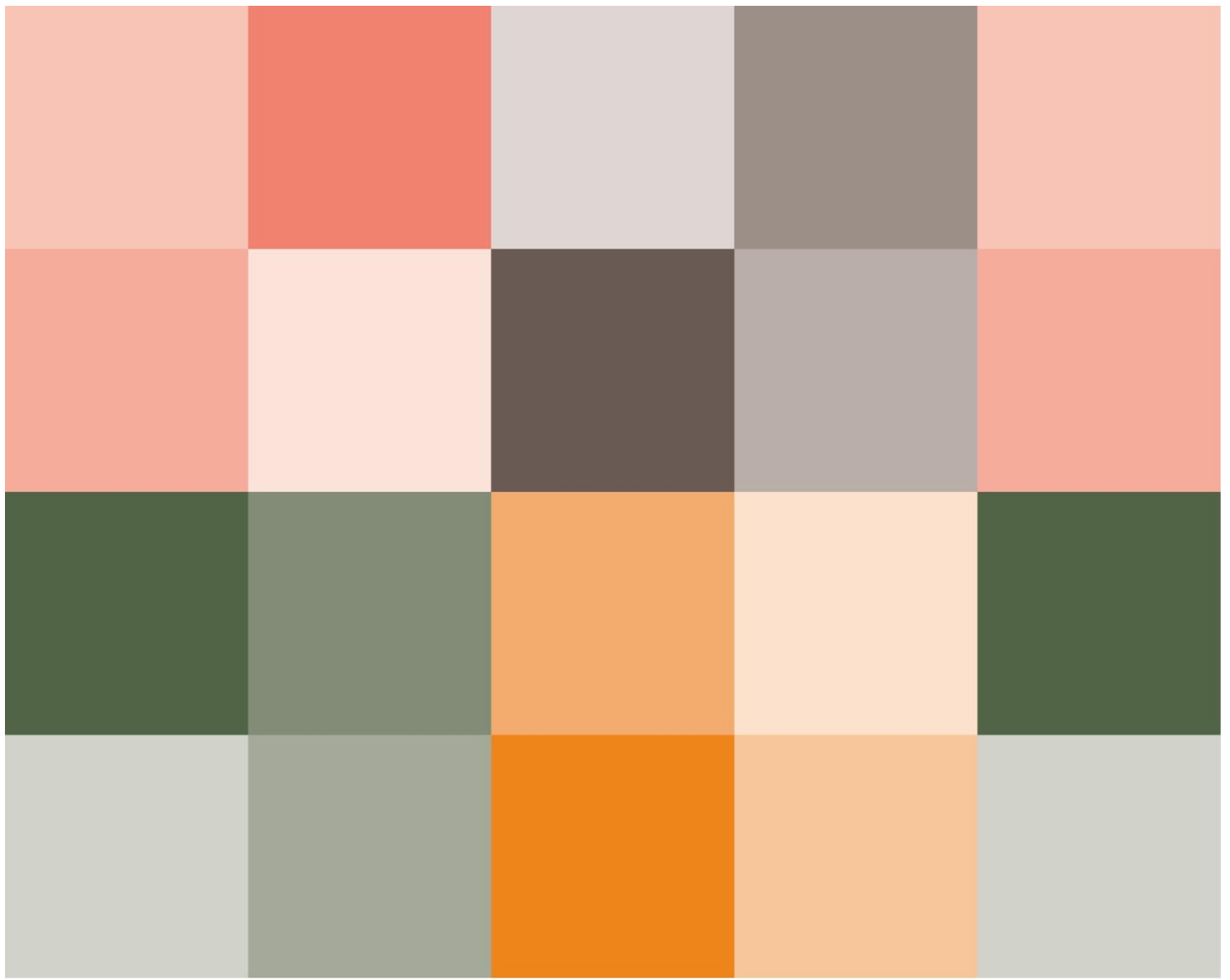




Digitala Sverige 2021

En samlad analys av digitaliseringen i offentlig
förvaltning och förslag på indikatorer för digitaliseringen
i samhället

Dnr: 2022-0466

Sammanfattning

Digitalisering är ett kraftfullt verktyg för offentlig förvaltning att möta samhällsutmaningar, förenkla för användarna och effektivisera sin verksamhet. Potentialen är stor och mäts ofta i miljarder. Samtidigt har potentialen ofta visat sig svår att förverkliga. Offentlig förvaltning måste därför aktivt sträva mot att realisera potentialen som finns i digitaliseringen, vilket kräver arbete med nyttorealiserings och en öppenhet både för nya arbetssätt samt nya perspektiv i utvecklingsarbetet.

För offentlig förvaltning finns en stor del av potentialen i att arbeta mer förvaltningsgemensamt. Detta kan möjliggöra dels en mer sammanhållen offentlig service, dels en offentlig förvaltning som drar nytta av stordriftsfördelar och som kan dela på kostnaderna. Detta är viktigt då flera offentliga aktörer idag har svårt att genomföra den utveckling som krävs för att leva upp till lagkraven och för att kunna erbjuda alla, oavsett förutsättningar, en likvärdig och högkvalitativ digital service.

Sveriges offentliga förvaltning är idag bra på att arbeta utifrån sin egna verksamhetslogik och utifrån sitt eget verksamhetsområde. En modern digital förvaltning kräver dock att servicen hänger ihop över organisationsgränser. Detta kräver interoperabilitet och att data kan flöda mellan aktörer på ett säkert och tillförlitligt sätt. Här sker idag framsteg i och med etablerandet av Ena, Sveriges digitala infrastruktur, och vi ser även positiv utveckling generellt vad gäller datahantering och interoperabilitet. Dock går utvecklingen långsamt och det saknas ofta incitament för gemensam utveckling.

Utöver analysen av offentlig förvaltnings digitalisering innehåller denna rapport även en redogörelse av vilka områden som är lämpliga för att följa upp digitaliseringens utveckling i samhället, utifrån den rådande politiska målbilden. Där lämnas också förslag på tillgängliga data inom dessa områden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Inledning	4
1.1 Vårt uppdrag	4
1.2 Om genomförandet	5
2 Varför digitaliserar vi?	6
2.1 Digitalisering för att möta samhällsutmaningar	6
2.1.1 Den demografiska utvecklingen utmanar	6
2.1.2 Digitaliseringen är en del av lösningen	7
2.1.3 Fyra värden som digitalisering kan främja	8
2.2 Digitalisering har stor samhällsekonomisk potential	10
2.2.1 Nyttorealiserings förverkligar potentialen	10
2.2.2 Exempel från Ena visar på stor nytta	13
2.3 Att avstå från (gemensam) digitalisering kan leda till stora kostnader	15
3 Digitalisering av den offentliga förvaltningen	18
3.1 Mål för den offentliga förvaltningens digitalisering	18
3.1.1 Öppenhet och säkerhet måste samspela	20
3.1.2 Data och sammanhållen service i centrum när målbilden förändras	21
3.2 En enklare vardag för medborgare	22
3.2.1 Tjänsteutbudet är ojämnt	22
3.2.2 Digitalisering minskar inte efterfrågan på analog service	23
3.2.3 Digital service ställer krav på medborgaren	25
3.2.4 Tillgängligheten är för dålig	26
3.2.5 Myndigheterna behöver utveckla tjänster utifrån användarnas behov	27
3.2.6 Införandet av förvaltningsgemensamma tjänster går långsamt	29
3.2.7 Utbudet av e-tjänster varierar kraftigt	31
3.2.8 Samordningen är ofta för svag	33
3.3 Högre kvalitet och effektivitet i verksamheten	35
3.3.1 En sammanhållen förvaltning kräver interoperabilitet	36
3.3.2 Innovativa teknologier är ovanliga i offentlig förvaltning	38
3.3.3 Den digitala öppenheten kan förbättras	40
3.4 Har det blivit enklare och effektivare?	42
4 Förslag på indikatorer för samhällets digitalisering	44
Bakgrund	44

4.1	<i>Digital kompetens</i>	45
4.1.1	Förekomst av digital kompetens i befolkningen	45
4.1.2	Digital kompetens hos lärare	47
4.1.3	Digitalt ledarskap.....	47
4.1.4	Förslag på möjliga indikatorer	48
4.2	<i>Trygghet och säkerhet</i>	48
4.2.1	Personlig integritet och suveränitet	49
4.2.2	Informations och cybersäkerhet	49
4.2.3	Demokrati och digitalt utanförskap	50
4.2.4	Förslag på möjliga indikatorer	51
4.3	<i>Innovation</i>	51
4.3.1	Innovationsklimat	52
4.3.2	Digital och innovativ teknik	53
4.3.3	Datamognad.....	54
4.3.4	Förslag på möjliga indikatorer	55
4.4	<i>Infrastruktur</i>	55
4.4.1	Hård infrastruktur	56
4.4.2	Mjuk infrastruktur	56
4.4.3	Förvaltningsgemensamma digitala tjänster och infrastruktur.....	57
4.4.4	Förslag på möjliga indikatorer	58
4.5	<i>Ledning och styrning</i>	59
4.5.1	Politiska visioner och mål.....	59
4.5.2	Främja samordning	60
4.5.3	Skapa förutsättningar och undanröja hinder.....	61
4.5.4	Förslag på möjliga indikatorer	62
5	Vägen framåt	63
5.1	<i>Minska den digitala klyftan – satsa på kommunerna</i>	63
5.2	<i>Digitalisering kommer inte av sig självt – stärk det digitala ledarskapet</i>	64
5.3	<i>Vikten av förvaltningsgemensam rättsutveckling</i>	65
5.4	<i>Digitalisering kostar och nya finansieringsformer behövs</i>	66

1 Inledning

Regeringen anger i digitaliseringsstrategin från 2017, Ett hållbart digitaliserat Sverige, inriktningen för digitaliseringspolitiken i förvaltningen. Det övergripande målet är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. En effektiv, innovativ och datadriven förvaltning är en förutsättning för att nå detta mål.

DIGG, Myndigheten för digital förvaltning, har som instruktionsenlig uppgift att särskilt bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och samhället i övrigt.¹ Som en del i detta uppdrag har regeringen gett myndigheten ett särskilt uppdrag att lämna en årlig samlad analys.² Uppdraget redovisas i denna rapport och redovisningen har tre delar: En redogörelse för vilka effekter och nyttor digitalisering av den offentliga förvaltningen kan leda till, en samlad analys av offentlig förvaltnings digitalisering och slutligen en diskussion om vilka indikatorer som är lämpliga för att följa digitaliseringens utveckling i samhället i stort. Den senare delen görs för första gången inom ramen för DIGG:s breddade analysuppdrag, som Digitaliseringsrådets kansli tidigare ansvarade för.

1.1 Vårt uppdrag

Den samlade analysen ska utgå ifrån myndighetens uppgifter och inkludera såväl statliga myndigheter som regioner och kommuner. I årets analys ska DIGG särskilt redogöra för:

- vilka effekter och nyttor digitaliseringen av den offentliga förvaltningen leder till (kapitel 2);
- hur digitaliseringen i den offentliga förvaltningen fortskrider (kapitel 3) samt;
- vilka indikatorer som är lämpliga för att följa digitaliseringens utveckling i samhället (kapitel 4).

¹ Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning. t.o.m. SFS 2021:977.

² Infrastrukturdepartementet (2020). Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Myndigheten för digital förvaltning. Regeringsbeslut I2020/03354, I2020/03296 (delvis), I2020/00614 (delvis).

1.2 Om genomförandet

Denna rapport är en samlad analys och bygger på dokumentstudier, befintliga data och sammanfattar erfarenheter från DIGG:s verksamhet. Ingen ny datainsamling har gjorts.

Projektgruppen har utgjorts av leveransteamet Analysera inom DIGG:s leveransområde Digital utveckling. Projektledare var Arvid Perbo.

2 Varför digitaliserar vi?

I detta avsnitt redogör DIGG för vilka effekter och nyttor digitaliseringen av den offentliga förvaltningen leder till. Då digitalisering bör förstås som ett verktyg, inte ett mål i sig självt, kan olika nyttor uppstå beroende på vad vi väljer att använda tekniken till. Detta återspeglas också i att syftet med olika digitaliseringspolitiska åtgärder i praktiken ofta varierar och kan vara såväl breda som komplexa. Nyttorna som eftersträvas kan vara kvantifierbara vinster i tid och pengar men kan också vara nyttor av mer kvalitativ karaktär, så som öppenhet eller ökad trygghet.

2.1 Digitalisering för att möta samhällsutmaningar

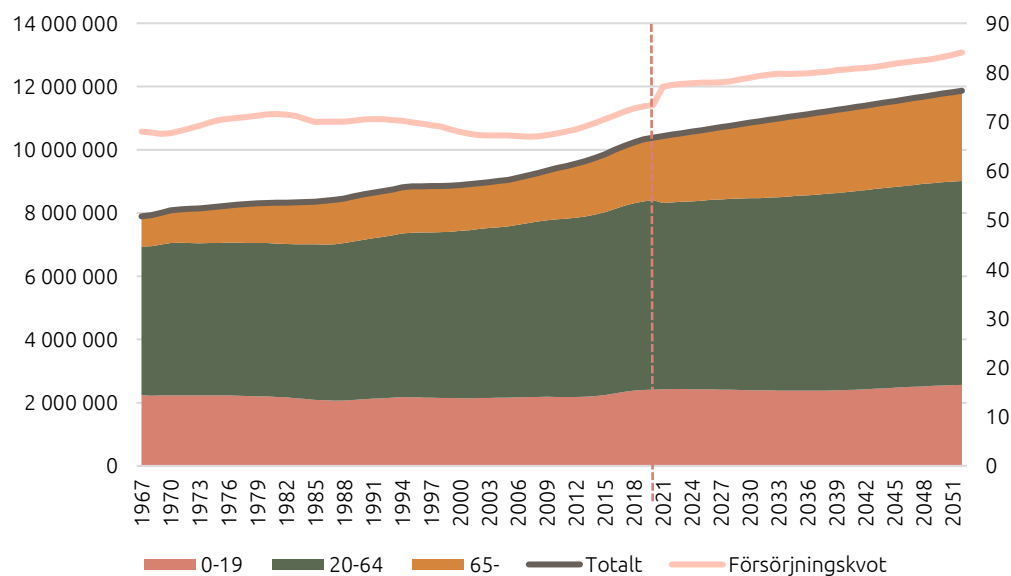
Digitaliseringen av offentlig förvaltning har flera uttryckliga politiska mål (se avsnitt 3.1), men utvecklingen drivs idag också av att samhället, inklusive den offentliga förvaltningen, tvingas reagera på samhällsutvecklingen i stort som till stor grad är präglad av digitaliseringen som fenomen.³ Digitaliseringen är även ett kraftfullt verktyg att använda för att möta samhällsutmaningar så som till exempel den demografiska utvecklingen.

2.1.1 Den demografiska utvecklingen utmanar

I takt med att medellivslängden ökar, och befolkningen blir äldre, skapas en situation där en allt större andel av befolkningen befinner sig i vård- och omsorgsintensiva åldrar. Detta i kombination med att andelen i arbetsför ålder minskar ger lägre skatteunderlag samtidigt som högre utgifter. Framför allt för kommunerna, regionerna och för ålderspensionssystemen innebär detta en långsamt, men stadigt ökande ekonomisk press som ser ut att öka år för år under den överskådliga framtiden. Detta kan illustreras med hjälp av den så kallade försörjningskvoten (kvoten mellan den befolkning som inte är ekonomiskt aktiv och den ekonomiskt aktiva befolkningen) som ökar, särskilt sedan början av 2000-talet (figur 2:1).

³ Se exempelvis Statskontoret (2020). Styrning av digitala investeringar. Delrapport. Dnr 2020/40-5.

Figur 2:1 Utvecklingen av Sveriges befolkning uppdelat i olika åldersgrupper (vänster axel) och försörjningskvoten (höger axel)



Källa: SCB.

Konkret innebär detta att antalet personer över 80 år förväntas öka med över 40 procent fram till 2030 samtidigt som antalet personer i arbetsför ålder bara ökar med omkring 0,4 procent per år.⁴ Sveriges kommuner och regioner (SKR) bedömer att välfärden kommer behöva rekrytera över 470 000 nya medarbetare till 2029 om vi fortsätter att arbeta på samma sätt.⁵ Sammantaget bedömer Finansdepartementet att finansieringsgapet (skillnaden mellan dagens skattenivå och den utgiftsnivå som krävs för att bibehålla 2019 års standard) kommer ligga på 90 miljarder kronor år 2026.⁶

2.1.2 Digitaliseringen är en del av lösningen

För att möta den demografiska utmaningen finns i praktiken tre möjliga strategier för det offentliga: öka intäkterna (genom höjda skatter och avgifter); minska det

⁴ SKR (2021). Ekonomirapporten, oktober 2021 – om kommunernas och regionernas ekonomi.

⁵ SKR (2020). Möt välfärdens kompetensutmaning – rekryteringsrapport 2020.

⁶ Finansdepartementet. Pressmeddelande: Stora behov i kommuner och regioner.

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/06/stora-behov-i-kommuner-och-regioner/> [hämtat: 2019-11-15]

offentligfinansierade utbudet; eller öka effektiviteten (genom att förebygga, automatisera m.m.).⁷ Det sistnämnda är det enda uppenbart långsiktigt hållbara alternativet, och digitalisering är ett av de kraftfullaste verktygen vi har för effektivisering.

Effektivisering av den offentliga förvaltningen genom digitalisering kan ske på flera sätt. Genom *automatisering* kan administration och andra grundläggande arbetsuppgifter effektiviseras. En mycket grov uppskattning har exempelvis visat att i kommuner bör cirka 9 miljarder kronor per år kunna sparas bara i minskade lönekostnader för administratörer. Genom *robotisering* och automatiserat beslutsfattande kan arbete ske snabbare, säkrare och billigare. Digitalisering möjliggör också ökad *precision* när data används för att möjliggöra rätt åtgärd eller insats i rätt tid. Exempelvis uppskattas en elev som inte klarar gymnasiet leda till 3,5 miljoner kronor i nuvärde i produktionsförlust i framtiden och en missbrukare uppskattas kosta samhället nästan 19 miljoner kronor under en 30 års period, utöver det mänskliga lidandet. Med rätt insats i rätt tid kan sådana kostnader i många fall undvikas eller minskas. Slutligen kan digitala verktyg också öka *kvaliteten* och likvärdigheten när tjänster och utvärdering bygger på data, eftersom risken för subjektiva bedömningar och fel då kan minskas.⁸

2.1.3 Fyra värden som digitalisering kan främja

Digitaliseringens förmåga att hantera samhällsutmaningar kan även belysas genom att rikta uppmärksamheten mot hur den kan främja olika typer av värden. Enkelt uttryckt kan värdena grupperas i fyra olika typer som kan exemplifieras utifrån vilka digitaliseringsåtgärder en förvaltning vanligtvis bör sträva mot.⁹

1. Högre professionalism

Professionalism innebär att tjänsterna som erbjuds är oberoende, robusta och objektiva. Offentlig service och myndighetsutövning ska vara baserad på likhet inför lagarna och det ska finnas ansvarsutkrävande. Om tjänsterna är rätt och ändamålsenligt utformade kan digitala lösningar

⁷ Ekholm et al. (2018). Förbjuden framtid? - Den digitala kommunen. Institutet för framtidsstudier, Stockholm.

⁸ Ibid.

⁹ Rose et. al (2015). Managing e-Government: value positions and relationships. Information Systems Journal 2015:25.

bidra till att offentlig service blir mer flexibel och säker. Även standardiserade administrativa processer möjliggörs i högre grad. Digitala lösningar kan dessutom göra servicen säkrare och öka informations-säkerheten, när systemen kan logga och lagra information på lagenliga sätt som möjliggör för kontroll och verifiering.

2. **Ökad effektivitet**

För offentlig förvaltning är det viktigt att arbeta effektivt och ändamåls-enligt, för att medborgarna ska få maximalt värde för varje skattekrona. Administrationen ska därför sträva efter att vara så effektiv och smidig som möjligt. Digitalisering ger offentlig förvaltning möjlighet att forma och förändra offentliga tjänster utifrån de möjligheter som ny teknik så som exempelvis AI kan erbjuda. Det kan exempelvis handla om automation av administrativa uppgifter, förenkling av arbetsprocesser eller att utföra administrativa uppgifter på andra eller nya sätt.

3. **Bättre service och ökad kvalitet**

Det offentliga ska skapa värde för medborgarna och tjänsternas nytta för medborgarna ska maximeras. Kvaliteten ska vara hög och tjänsterna medborgarcentrerade. Med digital teknik kan tillgängligheten i offentliga tjänster blir bättre, men kvaliteten kan också öka och helt nya tjänster möjliggöras. Med digital teknik kan tjänsterna bli mer flexibla och sömlösa, så att de utgår från livshändelser och erbjuds av flera samverkande aktörer. Detta möjliggörs bland annat genom standardiserade gränssnitt för informationsöverföring, men kräver också interoperabilitet på juridisk och organisatorisk nivå.

4. **Större samhällsengagemang**

Via digitala plattformar och delade data kan civilsamhällets, företagens och privatpersonernas engagemang och deltagande öka. Det gäller inte minst i frågor kring utformade av nya tjänster, hantering av samhällsutmaningar och deltagande i besluts- och policyprocesser. Digital teknik möjliggör bättre och smidigare kommunikation, enklare insyn, närmare interaktion mellan medborgare och makthavare samt bidrar till medskapande. Denna kombination av ökad transparens och engagemang som digitala verktyg möjliggör har potential att stärka demokratin.

2.2 Digitalisering har stor samhällsekonomisk potential

Att beräkna den ekonomiska potentialen av digitaliseringen är en svår uppgift och de siffror som presenteras ska alltid tolkas med försiktighet. Beräkningarna bygger dock på spårbara och vedertagna utgångspunkter och felmarginalerna kan ofta vara både positiva och negativa. Det vill säga nyttorna kan även vara större än redovisat. Det viktiga är dock inte den exakta siffran, för oavsett hur vi räknar uppgår värdet inte sällan till mångmiljardbelopp. Potentialen i digitaliseringen är således stor. Den ekonomiska potentialen i Sverige av automatisering och avancerad dataanalys samt teknik för uppkoppling, molntjänster och kommunikation uppskattas till mellan 850 – 1 400 miljarder kronor per år efter 2025. Av dessa beräknas omkring 75–110 miljarder uppstå i den offentliga sektorn och ytterligare 145–180 miljarder i hälso- och sjukvården.¹⁰ Med motsvarande metodik beräknas potentialen av att införa befintlig AI-teknik (artificiell intelligens) i den offentliga förvaltningen uppgå till cirka 140 miljarder kronor årligen, vilket motsvarande cirka 6 procent av dagens totala offentliga utgifter.¹¹

Digitalisering handlar till stor del om data, och det finns en stor potential även i att kunna använda och dela data mer effektivt och i större omfattning. Lantmäteriet uppskattar det ekonomiska värdet av att tillgängliggöra 300 värdefulla offentliga datamängder fritt som öppna data till mellan 10 – 21 miljarder kronor årligen. Av dessa bedöms fyra datamängder (geospatiala data, adressdata, företagsdata samt geologiska data) stå för lejonparten och generera ett samhällsekonomiskt värde på omkring 11,1 miljarder kronor årligen. Beräkningen bygger på att värde uppstår när olika datamängder kombineras och används av fler, vilket leder till effektiviseringar och ger mer träffsäkra analyser och underlag. Majoriteten av värdet från dessa fyra datamängder uppstår i offentlig sektor, men även i näringslivet skulle det skapas stora värden.¹²

2.2.1 Nyttorealiserings förverkligar potentialen

Samtidigt som potentialen med digitalisering enligt flera bedömare är enorm ser vi att den i praktiken ofta är svår att förverkliga. Det tycks finnas en ”produktivitets-

¹⁰ McKinsey (2017). Möjligheter för Sverige i digitaliseringens spår. Digital McKinsey.

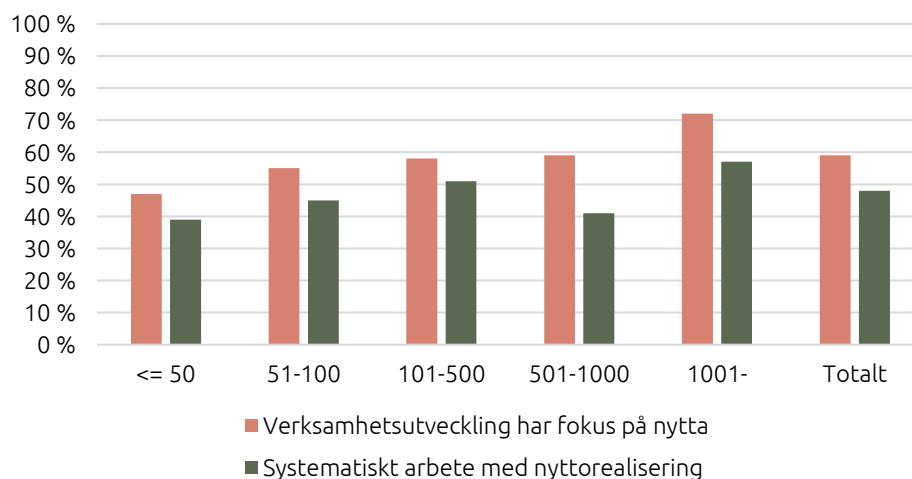
¹¹ DIGG (2020). Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI. Delrapport i regeringsuppdraget I2019/01416/DF och I2019/01020/DF (delvis).

¹² Lantmäteriet (2020). Tillgängliggörande av särskilt värdefulla datamängder. Slutrapport. Dnr 2019:007157.

paradox” där vi trots den snabba tekniska utvecklingen inte ser en lika snabb utveckling i produktiviteten. Det är tydligt att digitaliseringens nyttor inte realiserar sig av sig själva, utan att detta är något som det aktivt och kontinuerligt måste arbetas för. Även om potentialen är stor, leder investeringar i digitalisering inte automatiskt till nyttor.¹³ Nyttan av att införa digitala lösningar realiserar sig bara om det åtföljs av förbättringar i hur vi arbetar, så att det faktiskt skapar mening för de som utför arbetet, ersätter mindre effektiva lösningar och samtidigt genererar kvalitet åt medborgare och företag.

Det är därför viktigt att arbeta aktivt med nyttorealiserings. Många myndigheter arbetar strukturerat med detta, men det finns också brister och en stor förbättringspotential särskilt när det gäller att följa upp digitala investeringar.¹⁴ I DIGG:s mognadsmätning från 2021 framgår att mindre än hälften av de statliga myndigheterna bedriver systematiskt arbete med nyttorealiserings vid verksamhetsutveckling.¹⁵

Figur 2:2 Förekomsten av arbete med nyttorealiserings bland myndigheter uppdelat efter myndighetsstorlek i årsarbetskrafter, procent



¹³ Polák (2017). The productivity paradox: A meta-analysis. Information Economics and Policy 38 (2017) 38–54.

¹⁴ Statskontoret (2020). Styrning av digitala investeringar. Delrapport. Dnr 2020/40-5.; SOU 2018:72. Expertgruppen för digitala investeringar. Slutrapport.; DIGG (2019). Myndigheternas digitala mognad och IT-kostnader – en enkätundersökning riktad till statliga myndigheter. & DIGG (2020). Styrning av digitala investeringar. Slutrapport. Dnr. 2020-325.

¹⁵ DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020. Dnr: 2020-1934.

Kommentar: Frågorna lyder "Bedriver ni systematiskt arbete för att säkerställa att er verksamhetsutveckling fokuserar på förväntad nytta/effekt?" och "Bedriver ni systematiskt arbete för att realisera nyttorna/effekterna av genomförda utvecklingsinitiativ?". Figuren visar andel myndigheter som svarat "ja".

Bristen på ett aktivt arbete med nyttorealiserings är också särskilt allvarligt i offentlig verksamhet, då denna i regel saknar ett naturligt effektiviseringsstryck. Finansieringen är skatter, inte försäljning. Tidigare undersökningar har dessutom visat att en majoritet av offentlig förvaltnings alla digitala investeringar idag genomförs på grund av tvingande omständigheter, så som ny lagstiftning, regeringsbeslut eller en ohållbar praktisk situation när exempelvis ett befintligt it-system blivit föråldrat.¹⁶ Även detta innebär att det finns en överhängande risk att arbetet med nyttorealiserings uteblir. Såväl nyttoanalyser, nollmätningar och uppföljning bedöms nämligen i dessa situationer ofta som onödiga av aktörerna eftersom investeringen måste genomföras oavsett vad analyserna visar.¹⁷ Potentialen i digitalisering är således sällan det som styr digitala investeringar. Detta problem skulle kunna minskas genom att offentlig förvaltning generellt bli bättre på att analysera och ta hänsyn till de samhällsekonomiska konsekvenserna av de investeringar och reformer som genomförs.¹⁸

DIGG genomför just nu ett arbete med att förnya den Nationella vägledningen för nyttorealiserings som myndigheten ansvarar för. Denna version av vägledningen fokuserar främst på styrning och ledning av nyttorealiserings som en viktig del för att realisera nyttor med förändringsinsatser. Den innehåller även andra viktiga delar för att lyckas med nyttorealiserings, såsom värdekultur, roller och ansvar samt nyttorealiserings i samverkan med andra.

Den kommande versionen kommer att adressera utmaningarna med att bedriva gemensam utveckling. Incitamenten för offentliga aktörer att delta i gemensamma investeringar påverkas bland annat av den finansiella styrningen. Särskilt utmanande är det när nyttan tillfaller andra intressenter än den eller de som bekostar investeringen. Flera myndigheter lyfter detta som en stor utmaning, inte minst när det gäller förvaltning och framtida drift.¹⁹

¹⁶ Se exempelvis Riksrevisionen (2019). Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering. RiR 2019:28

¹⁷ Statskontoret (2020). Styrning av digitala investeringar. Delrapport. Dnr 2020/40-5.

¹⁸ Forsstedt (2018). Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:5. Finansdepartementet.

¹⁹ Statskontoret (2020). Styrning av digitala investeringar. Delrapport. Dnr 2020/40-5.

Även kopplat till Ena, Sveriges digitala infrastruktur, pågår just nu arbete med att utveckla ett kompetensområde kring samhällsekonomiska analyser och nyttorealiserings. Syftet är att bistå med stöd i form av metodik för kostnads- och nyttoanalyser, exempelvis beräkningsverktyg, så att de analyser som genomförs av byggblock, grunddatadomäner och andra intressenter blir jämförbara och kan användas för prioritering och utvärdering.

2.2.2 Exempel från Ena visar på stor nytta

DIGG har i sitt arbete med Ena, Sveriges digitala infrastruktur och nationellt ramverk för grunddata uppskattat den samhällseffekt som etableringen av dessa delar kan ge upphov till. Utgångspunkten har varit att via olika livshändelser tydliggöra hur byggblocken och grunddatadomänerna i infrastrukturen kan skapa värde såväl för medborgaren som för den offentliga förvaltningen. De användarscenarier som valts ut för analysen berör livshändelserna Studera, Arbeta, samt Starta och bedriva affärsverksamhet. Nyttoanalyserna visar sammantaget att byggblock och grunddatadomäner för dessa livshändelser kan ge uppskattade nyttor på uppemot 10 miljarder kronor under en tioårsperiod.²⁰

De kvantifierbara nyttorna består primärt av tids- och kostnadsbesparingar för de inblandade aktörerna vid användning av digitala tjänster. Exempelvis uppskattas byggblocket Mina ombud, som gör det möjligt att företräda personer och företag med digitala fullmakter, leda till tids- och kostnadsbesparingar för offentlig förvaltning på 155 miljoner kronor över en tioårsperiod, samt ge privatpersoner och företag besparingar på 245 miljoner kronor över samma tidsperiod.²¹

Utöver de nyttor som går att redovisa i kronor finns även nyttor som är svåra att kvantifiera, men som ändå uppskattas ha stort värde. I exemplet med byggblocket Mina ombud uppstår också nyttor i form av den ökade känsla av trygghet och kontroll som den som använder tjänsten erfar när hen får bättre överblick, samt i att informationen hanteras på ett säkrare och mer kontrollerat sätt.

²⁰ DIGG (2021). Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte samt uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata. Slutrapport. AD 2019:582, 2019:585.

²¹ Ibid.

Sett över samtliga byggblock i infrastrukturen uppskattas nyttorna från tids- och kostnadsbesparingar utgöra drygt 9 miljarder, medan ytterligare 1 miljard kan hänföras till nyttor som rör bättre och nya tjänster, samt ökad trygghet.²² Det bör dock noteras att de genomförda nyttoanalyserna inte gör uppskattningar av kostnader för utveckling, implementering och förvaltning, varför någon nettonytta inte kan uppskattas. Den samlade bedömningen är dock att nyttan vida överstiger kostnaderna.

Den svenska offentliga förvaltningen behöver bli bättre på att använda och dela data²³ och den största nyttan av det förutsättningsskapande arbete som nu pågår kommer således i framtiden när nya tjänster används. Samtidigt innebär bättre datahantering också nyttor som går att kvantifiera redan idag. Inom ramen för DIGG:s tidigare uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata har nyttoberäkningar genomförts relaterat till grunddatadomänerna. Dessa visar på samhällsekonomiska nyttor om cirka 900 miljoner kronor under en tioårsperiod (2022–2031) mätt i 2020 års penningvärde. Av dessa nyttor uppskattades 600 miljoner kronor bestå av tids- och kostnadsbesparingar. De kvalitativa samhällsekonomiska nyttorna av ökad användning av nationella grunddata i digitala offentliga tjänster, såsom exempelvis ökad trygghet, bedömdes till uppskattningsvis 300 miljoner kronor.²⁴

En förutsättning för att samtliga dessa nyttor ska kunna realiseras är att byggblock och grunddatadomäner fungerar på det sätt som är tänkt samt att offentliga aktörer, såsom statliga myndigheter, kommuner och regioner samt på sikt privata utförare använder byggblock och nationella grunddata samt också tillgängliggör de senare.

²² Ibid.

²³ Infrastrukturdepartementet (2021). Data – en underutnyttjad resurs för Sverige. Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021, I2021/02739.

²⁴ DIGG (2021). Nyttoanalys nationell grunddata. Underlag till delredovisning 2021-01-29. AD 2019:585.

2.3 Att avstå från (gemensam) digitalisering kan leda till stora kostnader

Så här långt har vi talat om de potentiella nyttorna med digitalisering i offentlig förvaltning. Ett annat perspektiv på offentlig förvaltnings digitalisering är kostnaden av att stå utanför det digitala samhället.

Under covid19-pandemin skedde en snabb förändring av hur vi lever våra liv. Detta gäller inte minst den snabbt ökande användningen av digitala lösningar för exempelvis distansarbete och e-handel. Det har då också blivit tydligt att när samhället kräver användning av digitala tjänster blir priset högt för dem som av olika skäl står utanför. Ett tydligt exempel på detta är tillgången till e-legitimation. Majoriteten av befolkningen i åldersgruppen 21 till 50 med svenskt personnummer och en godkänd svensk ID-handling har även tillgång till e-legitimation, men de människor som inte har, eller inte kan få en e-legitimation är i princip helt uteslagna från stora delar av samhället, inklusive flera samhällstjänster.²⁵ Kostnaden (i termer av sådant som tid och resor) för den grupp människor som saknar e-legitimation och därmed behöver välja andra (icke-digitala) sätt för att hantera sin vardag uppskattades år 2020 till 5,6 miljarder kronor. För tioårsperioden 2020–2030 ger detta ett nuvärde på 40,2 miljarder kronor.²⁶

Att varje offentlig aktör ansvarar för sin egen digitalisering och därmed kan välja att avstå från förvaltningsgemensam digitalisering kan, även om det ibland är rationellt för den enskilda aktören, bli oerhört kostsamt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det är kostnader som kan undvikas om offentlig förvaltning fokuserar på en resurseffektiv digitalisering, via att exempelvis samverka vid utveckling av gemensamma digitala tjänster.

Många av de digitaliseringsåtgärder som pågår inom offentlig förvaltning idag har på ett eller annat sätt ett förvaltningsgemensamt syfte. Detta innebär att stora besparingar borde kunna uppstå om utveckling och införande också skedde gemensamt. Ett tydligt exempel på detta är den övergripande kostnadsanalys för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen, Singel Digital Gateway (SDG),

²⁵ Arthur D Little (2020). Kartläggning och analys av erfarenheter och behov av åtgärder för att leva och verka digitalt i spåren av utbrottet av covid-19. Bilaga 4 till PTS (2020). Digital omställning till följd av covid-19. Dnr. PTS-ER-2021:1

²⁶ PTS (2020). Digital omställning till följd av covid-19. Dnr. PTS-ER-2021:1

som DIGG har genomfört.²⁷ Kostnadsanalysen²⁸ omfattar genomförande-kostnader för de förvaltningsgemensamma delarna samt uppskattade övergripande genomförandekostnader för behöriga myndigheter. Analysen visar vilken besparing eller resurseffektivisering som kan nås om utvecklingen av gemensamma digitala tjänster sker samordnat. Den visar också att kostnaden kan variera avsevärt, beroende på om digitala tjänster utvecklas gemensamt eller var för sig.

I ett scenario som utgår från dagens situation, med de förutsättningar och antaganden som beskrivs i rapporten, beräknas den totala kostnaden för att införa det som EU-förordningen kräver till cirka 39 miljarder kronor. I detta ”nuläges-scenario” utvecklar de behöriga myndigheterna sina egna tjänster, var och en för sig och i stort sett inga centrala gemensamma kundingångar nyttjas.

I det andra scenariot, som är DIGG:s förslag, utvecklas istället förvaltnings-gemensam infrastruktur, samlade bevis tjänster samt centrala gemensamma kundingångar med gemensamma digitala tjänster. Användarna kan därmed få information och digitala tjänster på ett och samma ställe, vilket ger en ökad användbarhet samtidigt som införandet och förvaltningen blir mer kostnads-effektivt. Detta alternativ innebär att betydligt färre digitala tjänster behöver anpassas och utvecklas och de beräknade kostnaderna är cirka en tiondel av kostnaderna i nuläges-scenariot, 3,9 miljarder kronor.

Med skillnader i kostnader i dessa storleksordningar är det inte samhälls-ekonomiskt rimligt eller ens praktiskt möjligt att låta bli att genomföra utvecklingen samordnat. Detta är också anledningen till att DIGG tillsammans med andra aktörer prioriterat arbetet med den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, Ena.

Sammanfattningsvis så ökar således den så kallade nettonyttan, det vill säga nyttan minus kostnaderna, vid gemensam utveckling eftersom kostnaderna sammantaget är lägre. Men nettonyttan ökar dessutom ytterligare till följd av andra fördelar så som bättre resursallokering av arbetstid hos de offentligt anställda och minskade

²⁷ DIGG (2021). Genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen. I2021/01595. AD 2021-1342. Se särskilt de förutsättningar och antaganden som gjorts för kostnadsanalysen.

²⁸ Kostnaderna behöver dock fortsätta analyseras i takt med att mer kunskap gällande vilka bevis som behöver utbytas och i vilka volymer.

kostnader för bland annat administration. Utöver detta möjliggörs med en förvaltningsgemensam infrastruktur i botten även nya framtida lösningar som annars inte hade varit möjliga, vilket kan ses som en potentiell framtida nytta och därmed en ytterligare ökning av nettonyttan.

De myndigheter som har deltagit i arbetet med genomförandeplanen för SDG har också delat med sig av tidigare erfarenheter av samverkan. Myndigheterna upplever att såväl effektiviteten som kundfokuset i arbetet ökar när deltagarna sätter upp ambitionsnivå och gemensamma mål i samverkan, jämfört med när aktörerna agerar var för sig. Gemensam utveckling ökar också kompetensöverföringen mellan de deltagande aktörerna och de samverkansytor som skapas möjliggör samverkansnyttor även inom andra gemensamma områden.²⁹

²⁹ DIGG (2021). Genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen. I2021/01595. AD 2021-1342. Bilaga 1: Utvalda resultat från enkätundersökning från myndigheter rörande det tekniska systemet. s.4

3 Digitalisering av den offentliga förvaltningen

I detta avsnitt redogör DIGG för hur digitaliseringen av den offentliga förvaltningen fortskrider. Utgångspunkten är den målbild som regeringen formulerat i strategin för en digitalt samverkande förvaltning, *Med medborgaren i centrum* från 2012. Hänsyn tas också till de strategi- och policydokument som Sverige skrivit på och som förändrar perspektiven från 2012. Redogörelsen utgår från två frågor: gör digitalisering det enklare för medborgarna (avsnitt 3.2) och leder digitaliseringen till att förvaltningen blir mer effektiv (avsnitt 3.3)? Som konstaterades i föregående kapitel är digitalisering ett verktyg som kan användas för flera syften. För att kunna svara på frågan hur digitaliseringen fortskrider behöver vi därför först redogöra för vad vi vill uppnå. Detta görs i avsnitt 3.1. Avslutningsvis sammanfattas DIGG:s iakttagelser i avsnitt 3.4.

Digitaliseringen av den offentliga förvaltningen är utmanande på flera sätt. För att på ett bättre sätt möta dessa utmaningar och i högre grad ta tillvara på digitaliseringens möjligheter för att uppnå politikens mål med den offentliga förvaltningen krävs framför allt tre saker: ett proaktivt arbete tillsammans med målgrupperna i att utveckla tjänster och att utföra kärnverksamheten, att offentlig data betraktas som en strategisk resurs, samt att samverka och aktivt bidra till gemensam nytta och effektivt hushållande med statens medel.

3.1 Mål för den offentliga förvaltningens digitalisering

Som redogjordes för i föregående kapitel är digitalisering ett verktyg för offentlig förvaltning att kunna utföra sina uppgifter med högre kvalitet och effektivitet. Det är också en möjliggörare för helt nya tjänster och arbetssätt. Statsförvaltningen ska vara innovativ och samverkande, rättssäker och effektiv, ha väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidra till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.³⁰ Regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning, *Med medborgaren i centrum* från 2012, slår fast att framtidens

³⁰ Prop. 2009/10:175. Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt. Finansdepartementet.

förvaltning måste bygga på enkelhet för användarna, öppenhet samt innovation för högre kvalitet och effektivitet. Det tar sig uttryck i att den offentliga förvaltningen ska utföra sina uppgifter i rätt ordning, med rätt medel och utifrån de enskilda medborgarens förutsättningar. Digitalisering av den offentliga förvaltningen ska utgå från principer så som demokrati, delaktighet, tillväxt och förtroende med målet är att göra vardagen enklare för alla, såväl privatpersoner som företag och civilsamhälle.³¹ Det är dessutom av stor vikt att utvecklingen inte exkluderar någon, utan alla ska kunna ta del av det digitala samhället.³²

Genom att dela data ska de statliga förvaltningsmyndigheter som kan förenkla för företag och medborgare men också effektivisera sin verksamhet. För att datadriven analys och AI ska kunna introduceras på allvar i den svenska förvaltningen krävs öppen tillgång till stora mängder data av hög kvalitet, från såväl offentliga som privata aktörer.³³

För att möjliggöra detta krävs digital kompetens på alla nivåer inom den offentliga förvaltningen.³⁴ Det kräver också tillit från medborgarna och grundläggande infrastruktur som stödjer trygga och säkra tjänster och informationsutbyte, inte minst tillgängliga lösningar för e-legitimering.³⁵

Från EU är målet att den offentliga förvaltningen ska moderniseras och anpassas efter samhällets behov. Detta innebär bland annat att främja tillgänglighet, fokusera på tjänsters användarvänlighet och en utveckling mot ”förvaltningen som en plattform.”³⁶ Det senare innebär att offentliga tjänster och teknologier hos offentlig förvaltning präglas av en helhetssyn och där tillgången sker via ett ”sömlöst samspel av avancerade funktioner, så som databehandling, artificiell intelligens och virtuell verklighet.”³⁷

³¹ Näringsdepartementet (2012). Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning. N2012.37.

³² Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D.

³³ Infrastrukturdepartementet (2021). Data – en underutnyttjad resurs för Sverige. Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021, I2021/02739. s. 2.

³⁴ Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D. & SKR (2019). Utveckling i en digital tid – en strategi för grundläggande förutsättningar.

³⁵ Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D.

³⁶ Europeiska kommissionen (2021). Digital kompass 2030: den europeiska vägen in i det digitala decenniet. Meddelande till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. COM/2021/118 final.

³⁷ Ibid.

I och med undertecknandet av Berlindeklarationen har Sverige också skrivit under på att hela förvaltningen ska arbeta för en värdebaserad, hållbar och inkluderande digitalisering (specificerad i sju principer med tillhörande åtgärder). Även där är fokuset på datahantering, interoperabilitet och öppenhet framträdande.³⁸

3.1.1 Öppenhet och säkerhet måste samspela

Det offentliga hanterar mycket information som är samhällsviktig och känslig. För att den öppenhet och de nya tjänster vi vill ha ska vara möjliga krävs det därför att samtliga aktörer känner tillit till hur den offentliga förvaltningen hanterar information. Medborgare och företag måste känna sig trygga i den digitala kontakten med förvaltningen.

För att förtjäna detta förtroende behöver såväl informations- och cybersäkerheten liksom data- och integritetsskyddet inom förvaltningen vara starkt. Hänsyn behöver tas till integritetsskyddsregler redan när it-system och rutiner utformas. Medborgarna ska också kunna behålla kontrollen över sina egna personuppgifter och hur de används.³⁹

I en allt mer internationell kontext behöver detta även omfatta gränsöverskridande tjänster, inte minst inom Europa. En god datahantering inom EU är avgörande för att medborgare och förvaltningen ska kunna fatta beslut och agera på ett korrekt och självständigt sätt i den digitala världen.⁴⁰ Den infrastruktur och för datadelning och de gränsöverskridande tjänster som etableras och föreslås etableras inom EU ställer stora krav på samverkan och delaktighet både inom och utom Sverige.⁴¹

³⁸ Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government. Undertecknat den 8 december 2020 vid ministermötet under det tyska EU-ordförandeskapet.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government. Undertecknat den 8 december 2020 vid ministermötet under det tyska EU-ordförandeskapet. & Tallinn Declaration on eGovernment. Undertecknat den 6 oktober 2017 vid ministermötet under det estniska EU-ordförandeskapet.

⁴¹ Tallinn Declaration on eGovernment. Undertecknat den 6 oktober 2017 vid ministermötet under det estniska EU-ordförandeskapet.

3.1.2 Data och sammanhållen service i centrum när målbilden förändras

Med medborgaren i centrum publicerades 2012 och mycket har skett sedan dess. Den största perspektivförskjutningen är att data numera står i fokus och är en central del 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. Offentliga data, inklusive forskningsdata, ska där så är lämpligt vara så öppna som möjligt och så stängda som nödvändigt. År 2023 ska det finnas delade data för att möta prioriterade samhällsutmaningar samt att en majoritet av de dataområden som definieras i EU:s datastrategi ska vara etablerade.⁴² En aktiv dataanvändning i beslutsprocesserna både inom och utom den offentliga förvaltningen ger stora möjligheter till ökad kvalitet i beslut och även till automatiserat beslutsfattande i vissa fall.⁴³ Ökad delning av data och nya teknologiska möjligheter till exempel för analys av stora mängder data kan också bidra till detta.

Vi kan också se en förändring i strategier och måldokument, från fokus på vertikala system där myndigheter stänger in sin information och utvecklar e-tjänster internt, till en öppen, horisontell syn på förvaltningen med en gemensam infrastruktur bestående av bland annat gemensamma data i botten och en sömlös användarupplevelse på toppen, oaktat vilka aktörer som är inblandade ”bakom kulisserna”. I detta ingår också att möjliggöra en-uppgift-engångsprincipen för nationella eller gränsöverskridande digitala offentliga tjänster.⁴⁴

Ett mer horisontellt perspektiv breddar dessutom effektivitetsbegreppet till att inte bara omfatta resurseffektivitet (varje enskild aktörs inre effektivitet) utan också flödes- och processeffektivitet i ett större samhällsperspektiv med fokus på medborgarens totala livssituation.

Utöver förskjutningen i kraven som ställs på de offentliga aktörernas förmåga att tillhandahålla sammanhållen och tillgänglig service, snarare än specifika tjänster för olika ändamål, så anar vi även en förändring även i synen på medborgarens

⁴² Infrastrukturdepartementet (2021). Data – en underutnyttjad resurs för Sverige. Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021, I2021/02739.

⁴³ Tallinn Declaration on eGovernment. Undertecknat den 6 oktober 2017 vid ministermötet under det estniska EU-ordförandeskapet.

⁴⁴ Ibid.

roll. Från en passiv mottagare av offentlig service till en mer aktiv och sökande medborgare som är digitalt kompetent och som både vill och kan vara mer delaktig. Ett genomgående tema är också att ny teknik ska vara människocentrerad och fokusera på att möta samhällsutmaningar.

3.2 En enklare vardag för medborgare

Frågan om vardagen har blivit enklare för medborgare och företag genom det digitala mötet med den offentliga förvaltningen kan besvaras på olika sätt och från olika perspektiv.

Myndigheternas digitala kanaler används i stor utsträckning och andelen som till exempel hämtat information eller skickat in uppgifter via myndigheternas webbtjänster eller appar ökar år för år. Men de digitala tjänsterna används inte av alla, vilket visar att det finns hinder för användandet. Särskilt de äldsta utmärker sig med en lägre grad av digitalt deltagande. Av personer i åldern 16–85 är det 82 procent som hämtat information och 76 procent som lämnat in uppgifter digitalt. Av dem över 75 är det däremot endast strax under hälften som har gjort detta.⁴⁵

3.2.1 Tjänsteutbudet är ojämnt

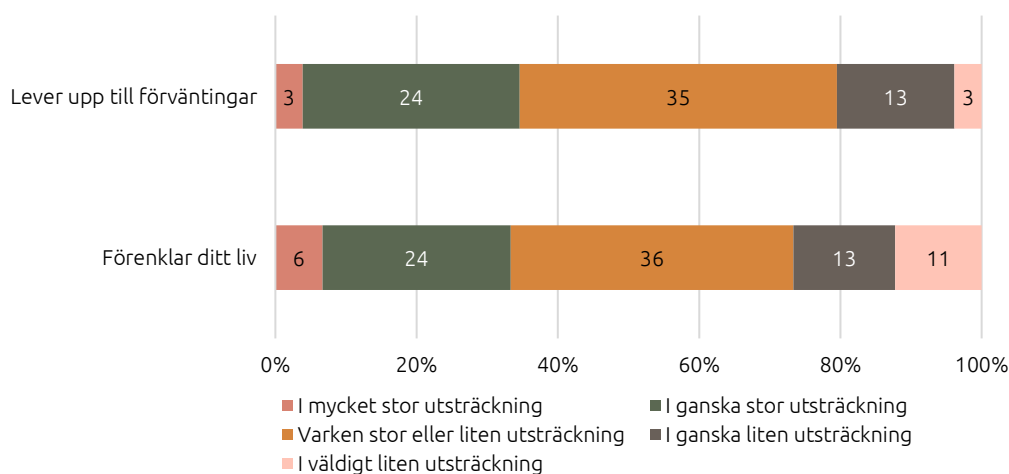
Digitala tjänster ska utformas efter användarnas behov. Detta innebär bland annat att de ska vara enkla, snabba och tillgängliga. Det innebär också att de måste samspela så sömlöst som möjligt både med egna och andras digitala tjänster samt med övriga traditionella kommunikationskanaler. Av de statliga myndigheterna är det nästan 70 procent som uppger att deras digitala verksamhetsutveckling de senaste åren har gjort deras service enklare för privatpersoner och företag. Knappt 15 procent menar att så är fallet i mycket hög utsträckning.⁴⁶ För kommunerna har frågan istället ställts till medborgarna. I en undersökning om invånarnas inställning till digital service som SKR låtit göra anser knappt en tredjedel att den digitala servicen förenklar deras liv eller lever upp till deras förväntningar (Figur 3:1). Även här finns det en åldersskillnad där yngre är mer nöjda än äldre. Det

⁴⁵ Statistiska centralbyrån (SCB). Befolkningens it-användning. Hämtat från statistikdatabasen 2022-02-15.

⁴⁶ DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020. Enkätundersökningen för 2021 visar på liknande resultat.

finns dessutom en tendens till att de med högre utbildning svarar mer positivt, vilket antingen kan tolkas som att kommuner med en mer högutbildad befolkning lyckas bättre eller att högutbildade är nöjdare konsumenter av kommunernas digitala tjänster.⁴⁷

Figur 3:1 Andel kommuninvånare som uppger att kommuners och regioners digitala service lever upp till deras förväntningar och förenklar deras liv, %



Kommentar: Dataetiketterna i figuren visar procent beräknat inklusive "vet ej" (som inte illustreras i figuren). Frågorna lyder "I vilken utsträckning lever kommuner och regioner upp till dina förväntningar på digital service?" och "I vilken utsträckning har din användning av kommuners och regioners digitala service förenklat ditt liv?". Källa: SKR, Invånarnas inställning till digital service 2020

Mest sannolikt har skillnaden att göra med hur kommunerna presterar. Kommuner där en hög andel av befolkningen har en universitets- eller högskoleutbildning erbjuder nämligen i genomsnitt även fler e-tjänster och erbjuder även e-tjänster inom fler av kommunens verksamhetsområden.⁴⁸

3.2.2 Digitalisering minskar inte efterfrågan på analog service

Attityden till digitala tjänster kan dels bero på hur de är utformade, men den kan också bero på invånarnas upplevda behov och önskemål om icke-digital kontakt.

⁴⁷ SKR (2021). Invånarnas inställning, digital service, 2020.

⁴⁸ DIGG:s egna undersökning av kommunernas hemsidor, efter en metod utvecklad tillsammans med RISE, SKR och Digitaliseringsrådet under ett pilotprojekt 2020.

Service erbjuds idag enkelt uttryckt på tre sätt: i traditionella kanaler (telefonsamtal, brev och fysiska möten), digitala kanaler (webbsidor, e-tjänster och e-post) och även i digital media (appar, sociala medier och SMS).⁴⁹

Yngre och mer välutbildade personer har ibland visat sig föredra digitala tjänster, men både företag och privatperson föredrar generellt att det finns *olika* kanal-ingångar. Dessutom är det så att ju mer komplex en fråga är desto större är benägenheten att kontakta myndigheten via telefon eller ett besök. Valet av sätt att kommunicera med myndigheter utgår inte heller alltid från rationella antaganden, det vill säga att välja den kanal som man tror bäst kan svara på frågan, utan det ofta är vana som styr valet av kommunikationskanal.⁵⁰

Ökad digitalisering leder inte heller nödvändigtvis till minskad efterfrågan på bemannad service. I Sverige har myndigheterna visserligen utvecklat sitt digitala service- och tjänsteutbud och de digitala kanalerna har vuxit i betydelse. I absoluta tal har detta dock endast lett till att besöken hos fysisk kundtjänst minskat i omfattning totalt sett, samtalsvolymerna per telefon är i stort sett oförändrade.⁵¹ Samma fenomen har även noterats i Danmark. Medborgare föredrar att använda traditionella kanaler även efter att myndigheter har infört digitala alternativ.⁵²

Anledningen till detta härleder forskare i Danmark till två faktorer. Den första kallar de för informationsrelaterade problem, där medborgaren eller företaget av olika anledningar inte får den information de behöver och därför söker sig vidare via andra kanaler. Den andra orsaken kallas för handlingsrelaterade problem, där medborgaren upplever att en viss kanal inte klarar av att hantera klagomål, förhandlingar eller genomföra ändringar. Med andra ord: om man vill klaga, uttrycka missnöje eller diskutera ett myndighetsbeslut är det troligare med ett

⁴⁹ Se Reddick, Christopher och Anthopoluos, Leonidas (2014). *Interactions with e-government, new digital media and traditional channel choices: citizen-initiated factors* och Madsen, Christian. Ø. och Kræmmergaard, Pernille (2015). *Channel Choice: A Literature Review*.

⁵⁰ Se Ebberts, Wolfgang E., G.M. Jansen, Marloes J. Pieterse, Willem, A.L. van de Wijngaert, Lidwien (2016). *Facts and feelings: The role of rational and irrational factors in citizens' channel choices*.

⁵¹ Riksrevisionen (2021). Var god dröj, myndigheterna digitaliserar. RIR 2021:8. s. 48

⁵² Madsen Østergaard, Christian, Hofmann, Sara, och Pieterse, Willem (2019). *Channel Choice Complications – Exploring the multiplex nature of citizens' channel choices*.

telefonsamtal till myndigheten snarare än att interaktionen sker via en digital tjänst.⁵³

3.2.3 Digital service ställer krav på medborgaren

När samhällsservice blir digital ställer det krav på grundläggande digital kompetens hos såväl privatpersoner och företag för att de ska kunna ta del av denna. Det bör också poängteras att digitaliseringen av offentlig förvaltning, och i synnerhet den självservice som detta ofta medför, även ställer nya krav på medborgare som i och med detta måste lära sig att själv utföra uppgifter som professionella handläggare tidigare genomfört.⁵⁴

Sverige har dock relativt goda förutsättningar vad gäller digital kompetens. I EU-kommissionens index för digital ekonomi och digitalt samhälle (*Digital Economy and Society Index*, DESI) placerar sig Sverige på en andraplats i Europa både gällande humankapital generellt och vad gäller befolkningens användning av internettjänster.⁵⁵ Således är frågan om kompetens och internetanvändning i sig inte ett avgörande hinder för utvecklingen mot en digital förvaltning i Sverige.

Den administrativa bördan för medborgare och företag kan minskas genom digitala lösningar. Detta kan exempelvis ske genom att medborgare och företag via digitala samlingspunkter som ”mina sidor” eller ”mina ärenden” erbjuds möjligheten att själva administrera sin ärenden hos myndigheter. Men det gäller att vara vaksam så att detta tillvägagångssätt inte leder till att den administrativa bördan istället ökar för den enskilde, då denne i större utsträckning själv behöver utföra och hantera sin ansökan och skicka in informationen digitalt i svåra ärendeprocesser.⁵⁶

⁵³ Madsen Østergaard, Christian, Hofmann, Sara, och Pieterse, Willem (2019). *Channel Choice Complications – Exploring the multiplex nature of citizens' channel choices*.

⁵⁴ Madsen, Lindgren, Melin (2022). The accidental caseworker – How digital self-service influences citizens' administrative burden, *Government Information Quarterly*, Vol 39, Issue 1, January 2022

⁵⁵ DIGG (2021). Digital förvaltning i internationellt perspektiv 2021.

⁵⁶ Se *compliance cost* på s. 8 i *The accidental caseworker – How digital self-service influences citizens' administrative burden* av Christian Østergaard Madsen, Ida Lindgren och Ulf Melin. Forskarna pekar även på att resultaten ska ses mot bakgrund av att studien är gjord i Danmark där digital självservice är obligatorisk, och därmed kan öka den aspekten av administrativ börda som nämns.

3.2.4 Tillgängligheten är för dålig

Omkring 20 procent av befolkningen i Sverige har någon form av funktionsnedsättning, till exempel nedsatt syn eller rörelseförmåga. För dem är en god digital tillgänglighet helt avgörande för att de ska kunna nyttja digital service, så som att hämta information eller utföra ett ärende på en offentlig webbplats.

DIGG:s egna undersökning visar att myndigheternas digitala verksamhetsutveckling i ungefär hälften av fallen har fokus på tillgänglighet. Av myndigheterna bedömer 19,8 procent att utvecklingen i mycket hög bidragit till tillgänglighet, och 50,9 procent bedömer att utvecklingen bidragit till tillgänglighet i ganska hög utsträckning. Dock är det bara en dryg fjärdedel, 27,8 procent, av myndigheterna som anger att de regelbundet följer upp tillgänglighet och användbarhet i sina digitala lösningar och 38,6 procent anger att de sporadiskt följer upp detta.⁵⁷

DIGG ansvarar för att övervaka efterlevnaden av lagen om tillgänglighet till digital offentlig service.⁵⁸ Vid den senaste granskningen, som omfattade 301 offentliga webbplatser, uppfyllde inte en enda av webbplatserna lagkraven fullt ut.⁵⁹ Över 70 procent av myndigheterna i DIGG:s analys av statliga myndigheters digitalisering uppger också att det funnits hinder med att leva upp till kraven.⁶⁰ Generellt uppvisar större och mer resursstarka aktörer ett bättre resultat i granskningen än de mindre aktörerna. Myndigheternas respons på DIGG:s tillgänglighetsgranskningar har dock generellt varit positiv och ofta lett till snabb hantering, vilket visar på en stor vilja hos aktörerna att förbättra tillgängligheten. Att man saknat kunskap om bristerna eller att arbetet varit lågt prioriterat, med resursbrist som följd, uppges vara de största faktorerna bakom bristerna.⁶¹

⁵⁷ DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

⁵⁸ Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service & Förordning (2018:1938) om tillgänglighet till digital offentlig service

⁵⁹ DIGG (2021). Övervakning av digital offentlig service i Sverige 2020–21.

⁶⁰ DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

⁶¹ DIGG (2021). Övervakning av digital offentlig service i Sverige 2020–21.

3.2.5 Myndigheterna behöver utveckla tjänster utifrån användarnas behov

I en modern digital förvaltning utvecklas tjänster efter användarnas behov. Detta kan låta självklart men visar sig ofta vara utmanande i praktiken. I OECD:s ramverk karaktäriseras utvecklingen från den äldre typens ”e-förvaltning” till en modern digital förvaltning bland annat av en förändring från ett användarcentrerat till ett användardrivet förhållningssätt.⁶² Användarcentrerade tillvägagångssätt försöker tolka användarnas behov medan användardrivna tillvägagångssätt istället skapar utrymme för användare att uttrycka sina behov, vilket sedan får utgöra kärnan i utformning av policyer och design av tjänster. I OECD:s indexmätning av länders digitala förvaltning placerar sig Sverige sist i dimensionen användardrivet förhållningssätt (*User-driven*). Sverige har ingen samlad information om hur användarupplevelsen ser ut i offentliga tjänster och heller inga allmänt vedertagna riktlinjer och verktyg för användarinvolvering.⁶³

I EU-kommissionens mätning *eGovernment Benchmark* mäts istället perspektivet *användarfokus*, vilket skulle kunna sägas motsvara det OECD menar karaktäriserar användarcentrering i en e-förvaltning. Utifrån vissa utvalda tjänster baserade på särskilda livshändelser undersöks bland annat i vilken utsträckning offentliga tjänster finns tillgängliga online, mobilanpassning, samt hur lätta tjänsterna är att använda. I denna mätning placerar sig Sverige i mitten av listan över länder, men skillnaderna mellan topppresterarna och Sverige är små.⁶⁴

I DIGG:s egna undersökning av myndigheternas digitalisering finns också flera frågor om hur myndigheterna involverar sina målgrupper vid utveckling av digitala lösningar.⁶⁵ Sammantaget visar resultaten på stor utvecklingspotential. Vi har tagit fram ett index som samlat illustrerar svaren på dessa frågor, och för alla svarande myndigheter ligger indexet på 0,34 (maxpoängen är 1) (se figur 3:2).

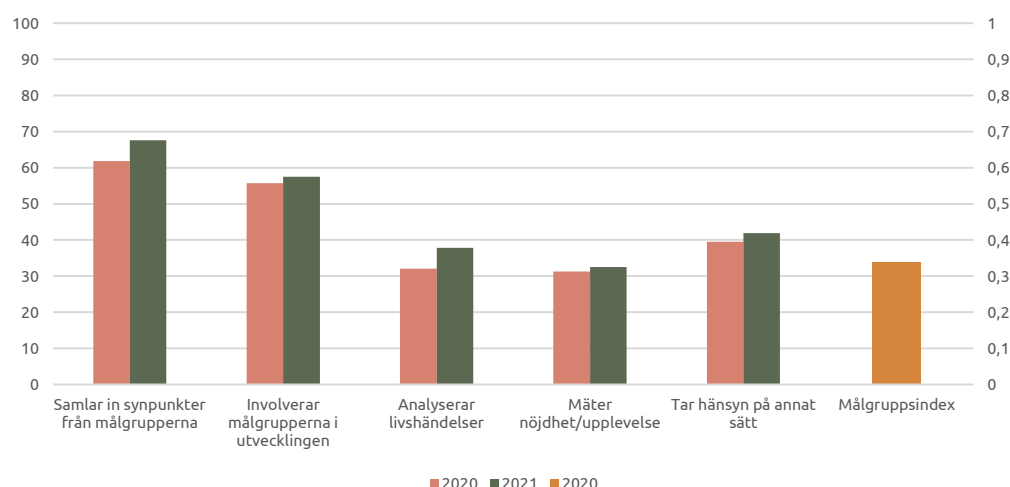
⁶² Se OECD (2020). Digital Government Index: 2019 results. OECD Public Governance Policy Papers No. 03.

⁶³ DIGG (2021). Digital förvaltning i internationellt perspektiv 2021.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

Figur 3:2 Andel myndigheter som involverar användarna på olika sätt (procent, vänster axel) samt målgruppsindex (höger axel)



Kommentar: Figuren visar andel myndigheter som uppger att de i ganska stor eller mycket stor utsträckning gör det som anges. Målgruppsindex är framtaget av DIGG och baseras delvis på de frågor som redovisas i tabellen. Källa: DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020. Samt enkätundersökning till myndigheterna avseende 2021 (ännu ej publicerad, se digg.se).

Myndigheterna är förhållandevis bra på att samla in synpunkter och önskemål från sina målgrupper genom fokusgrupper, enkäter och liknande. Mer än hälften av myndigheterna anger också att de involverar användare i arbetet med utveckling av digitala lösningar. Dock är det endast en dryg tredjedel av myndigheterna som analyserar målgruppernas behov utifrån livs- eller företagshändelser i mycket eller ganska stor utsträckning och lika få är det som regelbunden följer upp målgruppernas uppfattning av myndighetens digitala service. I Sverige finns inget krav för offentlig förvaltning att analysera privatpersoners eller företagares behov på detta sätt. Samtidigt ser vi en positiv trend i undersökningen från 2021, vilket tyder på att något fler myndigheter arbetar aktivt med användarperspektivet idag.

DIGG:s undersökning visar således precis som OECD:s att en stor utvecklingspotential tycks finnas i arbetet med livshändelser. Bristen på systematisk uppföljning gör också att det inte går att veta i vilken utsträckning tjänsterna faktiskt blir bättre för användarna, oaktat om de har involverats i utvecklingsprocessen eller ej.

3.2.6 Införandet av förvaltningsgemensamma tjänster går långsamt

Ett viktigt verktyg för att minska den administrativa bördan kan innefatta att underlätta för medborgare att enklare och snabbare utföra sina interaktioner med offentlig förvaltning med hjälp av förvaltningsgemensamma tjänster så som exempelvis e-legitimation och digital post. Jämfört med flera jämförbara EU-länder ligger Sverige dock efter när det gäller möjligheten att använda vissa förutsättningsskapande nyckelkomponenter. Det handlar exempelvis om digital post, digitala dokument och elektronisk identifiering. Inte heller när det gäller återanvändning av data som redan finns inom den offentliga förvaltningen tillhör Sverige toppskiktet i EU.⁶⁶

Även DIGG har undersökt användningen av förvaltningsgemensam infrastruktur i vår analys av statliga myndigheters digitalisering.⁶⁷ I jämförelse mellan resultaten för 2018 och 2020 framgår att utvecklingstakten är långsam, och att det återstår mycket att göra i implementationen av dessa centrala funktioner.

Det är 48 procent av myndigheterna i DIGG:s undersökning som uppger att de använder e-legitimation för inloggning i någon av sina digitala tjänster, men bara 16 procent som uppger att det inte behöver inloggningstjänster. Endast 17 procent av myndigheterna klarar av att ta emot godkända e-legitimeringar och erbjuda tjänster till övriga EU-medborgare.⁶⁸

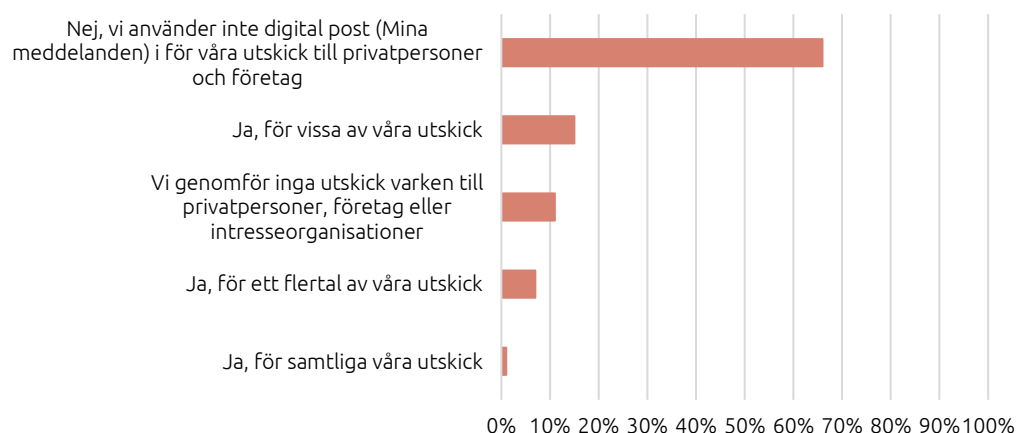
Ännu färre myndigheter använder det förvaltningsgemensamma systemet för digital post, Mina meddelanden (se Figur 3:3). Över 60 procent av dem som gör utskick till privatpersoner och företag använder inte Mina Meddelanden alls och endast omkring 9 procent använder Mina meddelanden för ett flertal eller samtliga utskick.

⁶⁶ Från EU eGovernment Benchmark. Se s. 30 i DIGG (2021). Digital förvaltning i internationellt perspektiv 2021.

⁶⁷ DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

⁶⁸ Ibid.

Figur 3:3 Använder ni digital post (Mina meddelanden) för utskick till privatpersoner, företag och intresseorganisationer?



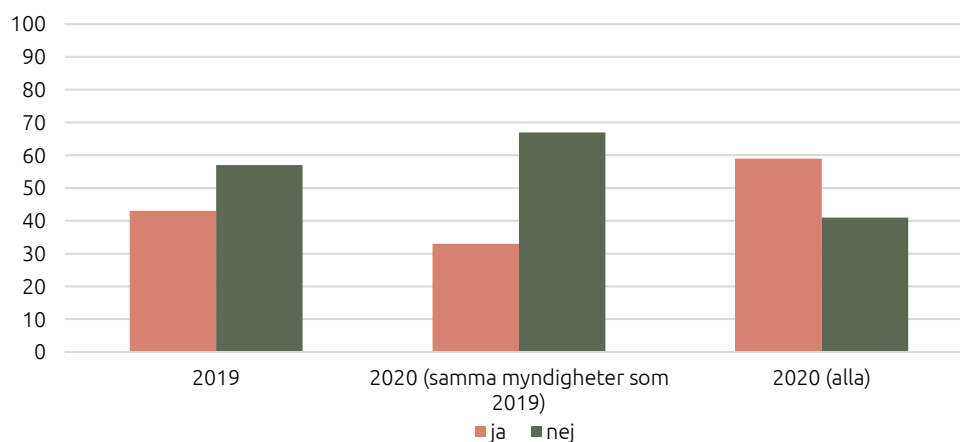
Källa: DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

En av de absolut viktigaste förutsättningarna för att kunna bygga enkla och sammanhållna digitala tjänster är förvaltningens förmåga att utbyta information "bakom kulisserna" istället för att användarna ska agera kurirer och själva förstå hur system hänger ihop. Här spelar Ena, Sveriges digitala infrastruktur, en avgörande roll. Men för att Sverige ska kunna realisera de nyttor som Ena har potential att ge krävs att förutsättningar finns för att infrastrukturen ska komma på plats, inte minst behövs tillräcklig finansiering. Det krävs också att infrastrukturen faktiskt används.

Andelen myndigheter som själva uppger att de inhämtar uppgifter från enskilda som redan finns hos andra offentliga organisationer har ökat något mellan åren 2019 och 2020, men ser vi bara till de myndigheter som var med i undersökningen bägge åren syns motsatt trend. Där har andelen istället minskat något, vilket är positivt (se Figur 3:4).⁶⁹

⁶⁹ DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

Figur 3:4 Andel myndigheter som frågar enskilda om uppgifter som redan finns hos andra offentliga organisationer, %



Källa: DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020. Samt enkätundersökning till myndigheterna avseende 2021 (ännu ej publicerad, se digg.se).

3.2.7 Utbudet av e-tjänster varierar kraftigt

Att erbjuda bra digitala tjänster är ofta i centrum av agendan för digital utveckling och diskussionen kring hur väl digitaliseringen lyckas domineras ofta av förekomsten av och kvaliteten på offentliga digitala tjänsteerbjudanden, i första hand till medborgare och företag. Sett både till myndigheter och kommuner ser vi dock att det finns stor outnyttjad potential för att både öka omfattningen av erbjudna tjänster och att vidareutveckla servicen för att göra den mer lättillgänglig.

I jämförelse med andra EU-länder ligger Sverige bra till när det gäller att erbjuda e-tjänster för medborgare och företag. Vi tillhör dock inte de topppresterande länderna enligt EU-kommissionens DESI, där vi placerar oss på en femteplats i rankingen avseende digitala offentliga tjänster.⁷⁰

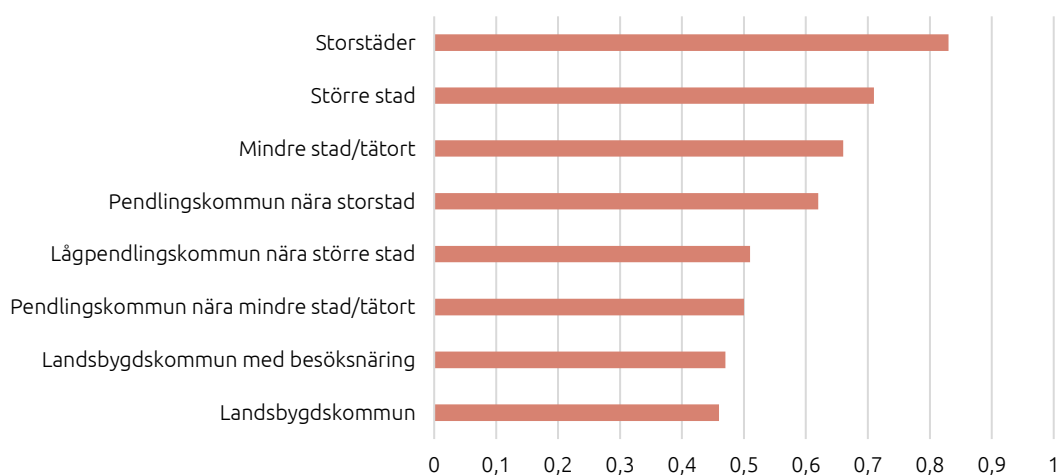
DIGG:s egen undersökning visar att förekomsten av digitala tjänster bland svenska myndigheter är relativt låg. Av de myndigheterna som år 2020 svarande att de erbjuder service till medborgare eller företag var det enbart 61 procent som erbjuder digitala tjänster för kontakten med användaren i hög utsträckning. När det gäller att erbjuda digitala tjänster för myndighetens kontakter med kommun, region eller andra statliga myndigheter ligger siffrorna på 34 respektive 38 procent (notera att

⁷⁰ DIGG (2021). Digital förvaltning i internationellt perspektiv 2021.

vi här inte vet vilka myndigheter som faktiskt erbjuder tjänster riktade mot kommunerna).⁷¹

Kommunernas utbud av e-tjänster för sina invånare varierar även det kraftigt. Figuren nedan visar ett e-tjänst-index som illustrerar detta. Indexet bygger på så kallad "mystery shopping" och visar i vilket utsträckning kommunerna erbjuder e-tjänster inom sex centrala kommunala ansvarsområden.⁷²

Figur 3:5 E-tjänst-index, medelvärde för kommuner inom olika kommungrupper



Kommentar: E-tjänstindexet visar i hur stor utsträckning kommunerna erbjuder e-tjänster inom sex centrala kommunala ansvarsområden 2020. Fler e-tjänster ger inte högre poäng utan indexet mäter förekomsten av några utvalda centrala tjänster.

Resultatet visar att större och mer urbana kommuner generellt får bättre resultat. Detta innebär att trenden är att ju längre man har till fysisk offentlig service, desto färre digitala tjänster erbjuds. Det finns visserligen landsbygdskommuner och lågpendlingskommuner även bland topppresterarna, men detta visar ändå generellt att den digitala kommunala servicen inte minskar ojämlikheterna i det offentliga tjänsteutbudet, snarare tvärt om.

⁷¹ DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

⁷² Indexet är framtaget av DIGG men bygger på en metod och data insamlad 2020 inom ramen för ett pilotprojekt för ett Digitaliseringsindex DIGG genomförde tillsammans med forskningsinstitutet RISE, SKR och Digitaliseringsrådet. Se <https://www.ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/digitaliseringsindex-for-svenska-kommuner-och-regioner>

Resultatet skiljer sig också i olika landsändar. Tittar vi på medelvärden bland kommunerna i de olika regionerna ser vi att ett fåtal regioner sticker ut med höga värden (Halland, Sörmland och Västernorrland) medan framför allt Region Örebro och Jämtland Härjedalen har lägre värden.

3.2.8 Samordningen är ofta för svag

Digitaliseringen av förvaltningen är en tvärsektoriell fråga med stort behov av samordning. En återkommande utmaning för Sverige är därför vår decentraliserade förvaltningsmodell som ger de olika aktörerna en relativt hög grad av självständighet. Att detta är utmanande för Sverige syns bland annat i OECD:s *Digital Government Index*, där Sverige ligger sist. Indexet mäter hur OECD:s medlemsländer ligger till utifrån de riktlinjer som slås fast i deras *Digital Government Policy Framework* och lägger ett stort fokus på ländernas organisatoriska förutsättningar. Indexet tar inte hänsyn till den svenska decentraliserade förvaltningsmodellens särart, vilket i viss mån gör indexet missvisande vad gäller Sverige. Samtidigt belyser det också det faktum att vår särart lätt riskerar att bli ett hinder för förvaltningens digitalisering då den så ofta skiljer sig från vad OECD menar gynnar en framgångsrik digitalisering.⁷³

OECD:s index mäter bland annat förekomsten av portaler för gemensamma tjänsteleveranser och öppna data. Vad som räknas som en portal kan variera, men i Sverige kan det sägas finnas omkring 11 stycken.⁷⁴ Dessa kan vara enskilda myndigheters samlingssidor, så som eHälsomyndighetens *Läkemedelskollen*⁷⁵, eller portaler som underlättar för medborgare när flera aktörer är iblandade så som exempelvis antagning.se, dataportal.se, verksam.se eller 1177.se vilka alla måste ses som positiva exempel där myndigheter försöker hjälpa medborgare och företag överbrygga de organisatoriska gränserna.

Förekomsten av många portaler kan dock i vissa fall även vara ett tecken på brist på samordning. Ett belysande exempel är att det under en period fanns minst tre olika websidor som alla hade ambitionen att ge samlad information till med-

⁷³ Se OECD (2020). *Public Governance Policy Papers No. 03 Digital Government Index: 2019 results* och DIGG (2021). *Digital förvaltning i internationellt perspektiv 2021*.

⁷⁴ EU kommissionen (2021). *Digital Public Administration factsheet 2021: Sweden*. Joinup. s. 37-39

⁷⁵ <https://lakemedelskollen.ehalsomyndigheten.se/lmkoll-web/> (besökt 2021-12-29)

borgare och företag som överväger eller behöver flytta till Sverige.⁷⁶ Samtidigt saknades information på portalerna från flera centrala aktörer som istället behövde sökas på deras egna sidor. Det är alltså tydligt att portalerna sällan ersätter egna webbsidor och olika information finns på olika platser, vilket driver kostnader.

En samlad bedömning av de olika initiativen med portaler i Sverige är att de är relativt få, och att offentlig förvaltning därför inte lever upp till de – förvisso högt ställda – kraven på sömlösa myndighetsgemensamma digitala lösningar för medborgare och företag. En av slutsatserna i Digitaliseringskommissionens slutbetänkande från 2016 är därför fortfarande aktuell:

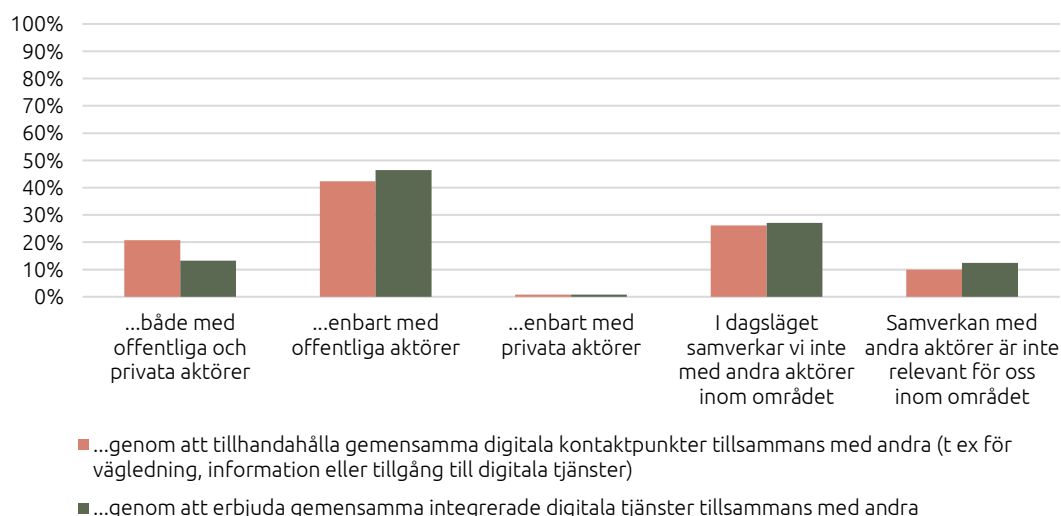
”Sverige har ett stort antal e-tjänster som utgår från användarnas behov, utifrån den enskilda organisationens perspektiv. Samverkan mellan sektorer och olika förvaltningsnivåer har däremot inte haft samma prioritet.”⁷⁷

För att kunna erbjuda tjänster på ett samlat sätt krävs inte enbart samordning inom offentlig förvaltning. Samverkan behöver även ske med näringslivet och den ideella sektorn. Bland de statliga myndigheterna är dock förekomsten av samverkan utanför förvaltningen mycket låg (se Figur 3:6).

⁷⁶ Dessa innefattade den numera nedlagda workinginsweden.se från Svenska institutet, Länsstyrelsernas informationsverige.se; och samverkan mellan flera myndigheter i officialswedishservices.se. Flera myndigheter gav även ytterligare information på samma tema både på sina egna hemsidor och på verksamt.se samt swedenabroad.se.

⁷⁷ SOU 2016:89. För digitalisering i tiden. Slutbetänkande av Digitaliseringskommissionen. s. 70

Figur 3:6 Andel myndigheter som samverkar med andra



Kommentar: Frågan lyder "Hur ser er samverkan med andra ut kopplat till utvecklingen av digitala lösningar? Vi samverkar...". Källa: DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

Samverkan är ett tvetydigt begrepp och kan innebära många olika saker och DIGG:s undersökning definierar samverkan brett med fokus på att praktiskt samarbeta för att ge effekt. Resultatet visar tydligt att potentialen för att förbättra samverkan är stor oavsett verksamhet eller samverkansform. Det bör dock poängteras att för att samverkan ska bli effektiv krävs vanligtvis tydliga roller, mål och förväntningar.⁷⁸

3.3 Högre kvalitet och effektivitet i verksamheten

Utöver det huvudsakliga målet att skapa en enklare vardag för medborgare finns ett uttalat mål att använda digitaliseringen för att effektivisera förvaltningen och öka kvaliteten på myndigheternas interna arbete.⁷⁹ Digitaliseringsinsatser med detta i fokus resulterar i bästa fall i såväl intern nytta för förvaltningen i sig (så som högre effektivitet, produktivitet och kvalitet) som i direkt nytta för privatpersoner och företag samt positiva effekter för samhället i stort.

⁷⁸ Statskontoret (2016). Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen. 2016:26. & DIGG (2020). Styrning av digitala investeringar. Slutrapport. Dnr: 2020-325.

⁷⁹ Se Näringsdepartementet (2012). Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning. N2012.37. & Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 27.

3.3.1 En sammanhållen förvaltning kräver interoperabilitet

En samverkande offentlig förvaltning kräver en hög grad av interoperabilitet på alla nivåer.⁸⁰ Detta är en förutsättning för att uppnå den sammanhållna service med hög tillgänglighet, enkelhet och sömlöshet som mer och mer efterfrågas (se avsnitt 3.1.2 om perspektivförskjutningen). Interoperabilitet är också en förutsättning för en effektiv förvaltning då det möjliggör såväl samverkan mellan offentliga och andra aktörer som medskapande med relevanta målgrupper.

För att kunna samverka på den höga nivå som önskas krävs en någorlunda jämn och hög mognad när det gäller att hantera data och information bland de inblandade aktörerna. DIGG:s enkätundersökning visar att informationshanteringen hos de statliga myndigheterna är relativt god, och relativt lika oavsett verksamhetstyp eller storlek på myndigheten. Samtidigt är det färre än hälften av myndigheterna som arbetar systematiskt med informationsarkitektur eller som beskriver sin information med metadata, vilket är viktiga förutsättningar för att uppnå interoperabilitet.⁸¹

Bildandet av DIGG och satsningen på Ena - Sveriges digitala infrastruktur, är båda tecken på en påtaglig ambitionshöjning inom detta område i Sverige. Från europeiskt håll kommer också tydligare krav på gränsöverskridande interoperabilitet, både genom EU-förordningen om en gemensam digital ingång (*Single Digital Gateway*, SDG)⁸² och det europeiska interoperabilitetsramverket, EIF, som följs upp årligen.⁸³

Resultatet av uppföljningen från EIF *Monitoring Mechanism Dashboard* visar att Sverige gör snabba framsteg inom detta område (se avsnitt 4.4.2). Vi har förhållandevis mycket goda resultat vad gäller såväl återanvändbarhet som teknisk,

⁸⁰ The New European Interoperability Framework | ISA² (europa.eu)

⁸¹ DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

⁸² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012. & Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/1121 av den 29 juli 2020 om insamling och delning av användarstatistik och återkoppling om tjänsterna i den gemensamma digitala ingången i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724

⁸³ The New European Interoperability Framework | ISA² (europa.eu), se även Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3, tillgänglig via digg.se

juridisk, organisatorisk och semantisk interoperabilitet. Däremot halkar vi efter något vad gäller styrning mot interoperabilitet.

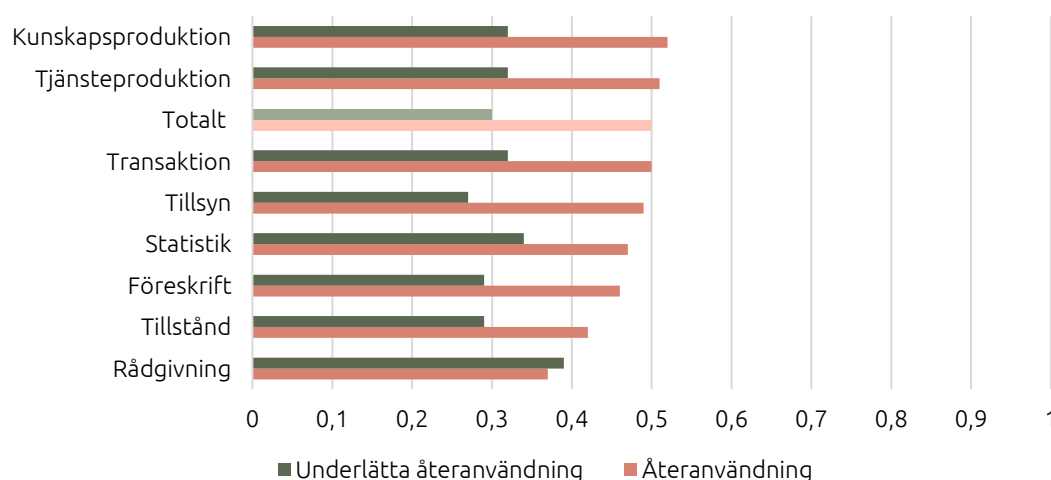
För Sveriges del utgörs dock grundbulten vad gäller förvaltningens interoperabilitet av den förvaltningsgemensamma infrastrukturen Ena, som innefattar både gemensamma överenskommelser och tekniska komponenter. Redan idag finns två förvaltningsgemensamma byggblock på plats: Digital post och Identitet, men ytterligare två är under utveckling och totalt 14 stycken byggblock är påbörjade. Tre nationella grunddatadomäner håller även på att införas och ytterligare två är under utforskande utveckling.

Även den utsträckning i vilken myndigheterna återanvänder såväl befintliga tjänster eller tjänstekomponenter som arkitekturbeskrivningar och andra mönster eller specifikationer vid utveckling är en viktig indikator på (och förutsättning för) hur sammanhållen förvaltningen är. Detta är tyvärr något som inte sker i särskilt stor utsträckning bland myndigheterna idag. Baserat på svaren i DIGG:s enkätundersökning till myndigheterna⁸⁴ har vi tagit fram två återbruksindex, ett som illustrerar i vilken grad myndigheter återanvänder andras lösningar och ett som illustrerar i vilken grad man underlättar för andra att återanvända det man själv tagit fram (se Figur 3:7). Resultatet är lågt för bägge, men särskilt svagt vad gäller att underlätta för andra. Endast de rådgivande⁸⁵ myndigheterna har ett högre värde på indexet för underlättande av återbruk än för återbruket i sig. Dock visar undersökningen att tre fjärdedelar av myndigheterna använder andras data i sina tjänster, vilket visar på att behovet av att använda data och information från andra aktörer är stort.

⁸⁴ DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

⁸⁵ För klassificering av verksamhetstyper, se Bilaga 2 Klassificering av statliga myndigheter till DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

Figur 3:7 Index för återbruk samt underlättande för återbruk hos myndigheter, fördelat efter verksamhetstyp



Källa: DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

3.3.2 Innovativa teknologier är ovanliga i offentlig förvaltning

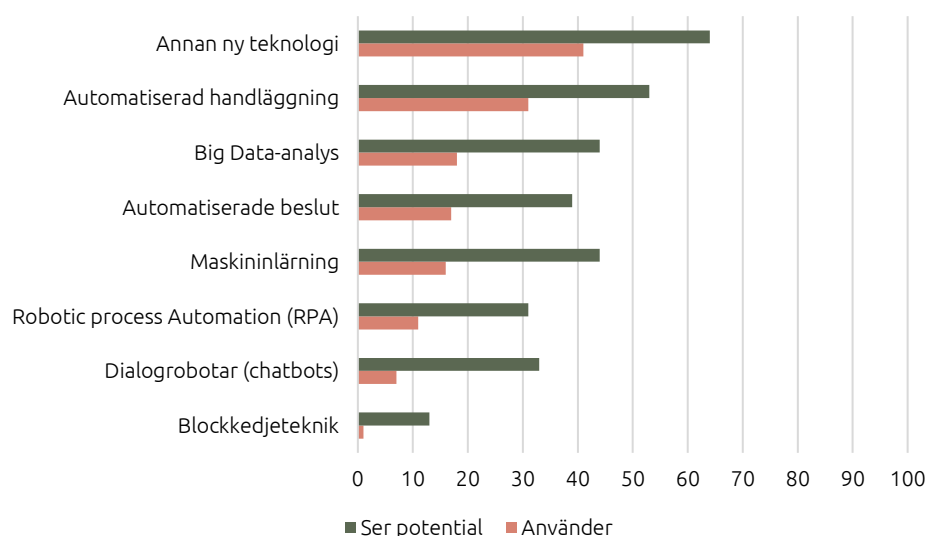
Det förvaltningspolitiska målet slår fast att statsförvaltningen ska vara innovativ.⁸⁶ Detta är avgörande för att Sverige ska stå starkt även i framtiden och kunna få till fler värdeskapande system, erbjuda relevanta och sömlösa offentliga tjänster med hög kvalitet samt inte minst för att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter till effektivisering.

Bland myndigheterna är det en tredjedel som uppger att de inte hade vare sig testat eller implementerat någon typ av ”ny teknologi”⁸⁷. Däremot ser många en betydligt större potential i dessa inom de kommande två åren. Gapet mellan den potential man ser och förekomsten av faktiska implementeringar visar att det här finns en potential som inte nyttjas, och att glappet också är ganska stort (se figur 3.8).

⁸⁶ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt

⁸⁷ De teknologier som efterfrågades var: Automatiserad handläggning, Automatiserade beslut, Big Data analytics, Maskininläring, Dialogrobotar (chatbots), Robotic Process Automation (RPA) samt Blockkedjeteknik

Figur 3:8 Användande och upplevd potential i nya teknologier bland myndigheterna, i procent



Källa: DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

Införandet av nya teknologier ställer särskilda krav på många olika typer av kompetenser i organisationen och att dessa samverkar. Ofta behövs såväl teknisk och juridisk kompetens som informationssäkerhetskompetens. Dessa typer av kompetenser är inte alltid lätta att attrahera eller behålla. Mycket av arbetet kring etiska överväganden, ramverk, regelverk och implementering av nya teknologier är ännu i ett utforskande läge hos många av de organisationer som påbörjat arbetet. För att dra nytta av potentialen som finns i ny teknik och särskilt för att nyttan ska nå även mindre resursstarka organisationer är detta ett område som skulle lämpa sig mycket väl för förvaltningsgemensamt arbete. För att kunna dra nytta av innovativ digital teknik, så som exempelvis AI, behövs också stora mängder data av god kvalitet.⁸⁸ Även detta kommer i de flesta fall kräva förvaltningsgemensam samordning.

⁸⁸ DIGG (2020). Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI. Delrapport i regeringsuppdraget I2019/01416/DF och I2019/01020/DF (delvis). & Infrastrukturdepartementet (2021). Data – en underutnyttjad resurs för Sverige. Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021, I2021/02739.

3.3.3 Den digitala öppenheten kan förbättras

Öppenheten är en central princip för en demokratisk förvaltning. Digitalisering ökar möjligheterna till insyn och delaktighet men att tillgängliggöra information möjliggör också innovation och nya tjänster.⁸⁹ Omkring en tredjedel av de statliga myndigheterna anger att de har antagit principen ”öppet som standard”.⁹⁰ De ser också en förhållandevis stor potential i öppna och delade data inom de kommande två åren, både för samhällets digitalisering och för den egna digitala verksamhetsutvecklingen.⁹¹

Trots detta tillgängliggör de statliga myndigheterna inte öppna data i maskinläsbar form i någon större utsträckning. Istället uppger drygt tre fjärdedelar att de huvudsakligen publicerar information i form av dokument eller som text på webbsidan. Det som ändå tillgängliggörs som öppna data består i huvudsak av statistik, vissa registerdata från kärnverksamheten samt viss ekonomisk information. Övriga administrativa data samt diarium och information om beslut och handläggningstider tillgängliggörs i mycket mindre utsträckning eller inte alls, trots att tillgängliggörande av denna typ av data skulle öka möjligheten till insyn i förvaltningen avsevärt ut ett medborgarperspektiv.⁹²

I internationell jämförelse har öppna data länge varit ett svagt område för Sverige. Såväl OECD:s OURdata Index (där Sverige låg sist i senaste mätningen) som öppna data-indikatorerna i EU-kommissionens DESI har tydligt visat på detta. Tillsammans med det allmänt ökande fokuset på digitalisering har dock dessa mätningar även inspirerat till handling och inte minst genom de uppdrag DIGG har inom detta område ser vi redan en tydlig positiv trend.

Publiceringen av öppna data har ökat gradvis under åren. Vid lanseringen av den nya nationella dataportalen dataportal.se skedde en särskilt stor ökning, vilket delvis hade att göra med den förbättrade tekniken som fångar upp fler data-mängder. Att statistikmyndigheten SCB började tillgängliggöra data via portalen gjorde även det att mängden data ökade kraftigt (se Figur 3:9). Dock var det i

⁸⁹ Näringsdepartementet (2012). Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning. N2012.37. & Infrastrukturdepartementet (2021). Data – en underutnyttjad resurs för Sverige. Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021, I2021/02739.

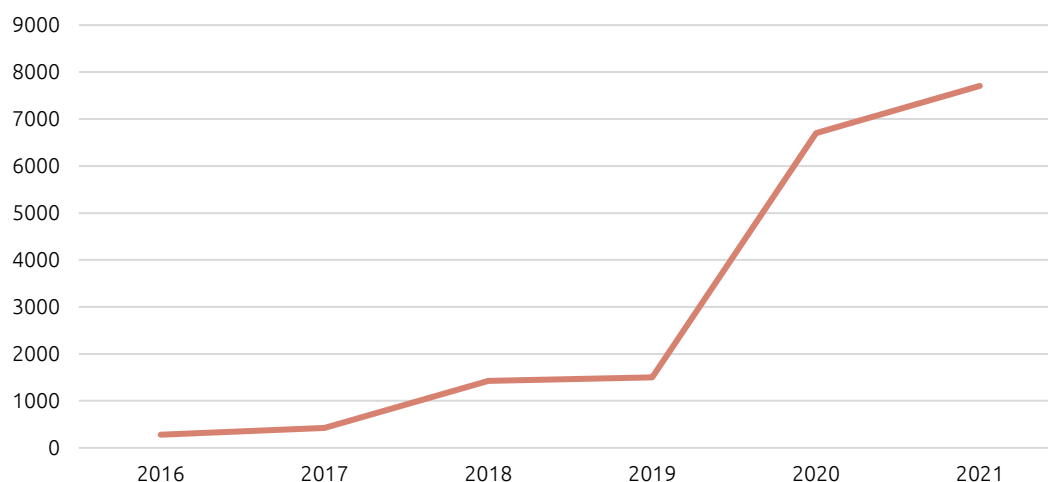
⁹⁰ DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

⁹¹ Enkätundersökning till myndigheterna 2021. Ännu ej publicerad som rapport. Se digg.se.

⁹² DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020.

januari 2022 endast 176 offentliga organisationer som publicerade data på portalen över huvud taget, vilket visar att det fortfarande finns en mycket stor utvecklingspotential inom öppna dataområdet.

Figur 3:9 **Antal publicerade data på dataportal.se**



Källa: Data för 2016-2018 hämtat ur Slutrapport-regeringsuppdrag-Riksarkivet-180627.pdf. Data 2019-2021 hämtat från statistik på dataportal.se.

Som nämndes i inledningen (avsnitt 3.1.2) har data hamnat mer och mer i fokus när det gäller den digitala förvaltningen. Detta innebär också att frågan om förhållandet mellan medborgare, data och dataintegritet blivit allt viktigare.⁹³ Det större beroendet till och den ökade sammankopplingen av digitala tjänster och lösningar ger dessutom upphov till situationer där enskilda incidenter kan få svårutredda och inte sällan stora konsekvenser. Dessa stannar inte alltid inom den egna organisationen, vilket försvårar ytterligare.⁹⁴ Informationssäkerhet blir således en nödvändig grundförutsättning för en hållbar digital förvaltning. Informationssäkerheten hos myndigheter, kommuner och regioner är något som MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) följer. Denna uppföljning

⁹³ Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government. Undertecknat den 8 december 2020 vid ministermötet under det tyska EU-ordförandeskapet.

⁹⁴ MSB (2020). Årsrapport statliga myndigheters it-incidentrapportering 2020.

kommer framöver att utgöra en viktig komponent i analysen av hur digitaliseringen av den offentliga förvaltningen fortskrider.

3.4 Har det blivit enklare och effektivare?

Sammanfattningsvis kan DIGG konstatera att digitaliseringen av den offentliga förvaltningen är ojämn och inte alltid gör service enklare eller verksamheter effektivare. Förvaltningen gör visserligen framsteg inom viktiga områden så som interoperabilitet och datahantering men utvecklingen sker tyvärr fragmenterat och redan resursstarka aktörer har en tendens att dra ifrån ytterligare. Vi ser också att de som i många fall skulle kunna dra störst nytta av digital samhällsservice, så som exempelvis äldre och de som bor på landsbygden, tvärt om ofta är de som i praktiken halkar efter. Digitaliseringsarbetet behöver därför framöver fokusera mer på att inkludera dem som idag står utanför. Här skulle DIGG kunna spela en viktig roll med ett tydligare ansvar för frågan om digital inkludering. Det finns också ett behov av att inkludera och stötta de offentliga aktörer som idag inte maktar med att göra de förändringar och investeringar som krävs. Här kan förvaltningsgemensamma lösningar spela en nyckelroll.

Resultaten visar också tydligt att Sveriges offentliga förvaltning generellt kan bli bättre på att flytta fokus från ett interneffektivt perspektiv till samhällsnytta och användarperspektiv. De offentliga aktörerna är ofta duktiga på att arbeta utifrån sin egen verksamhetslogik och enskilda budget, men användarna som ska ta del av servicen befinner sig ofta i en livssituation där många händelser och kontakter vävs samman. Då räcker det inte att varje enskild aktör förenklat sitt ärendeflöde. I en modern digital förvaltning bör målet vara att minska antalet interaktioner och processteg totalt sett. Målgruppsperspektivet och samhällsnyttan måste styra utvecklingen och data måste kunna utbytas så att servicen hänger ihop oavsett vilka aktörer som är inblandade. Detta sker endast i begränsad utsträckning idag. I arbetet med att förbättra detta är data den centrala komponenten. Offentliga aktörer behöver bli bättre på att använda data för att möta användarnas behov och anpassa sina tjänster efter den aktuella situationen. Offentliga aktörer behöver också bli mer medvetna dataägare, med förmåga att dela och beskriva sina data på ett sådant sätt att andra kan använda den.

Gemensamma lösningar och interoperabilitet är även nyckelområden när det gäller att göra förvaltningen som helhet mer effektiv. Mycket arbete pågår för att

bygga en gemensam digital infrastruktur och skapa förutsättningar för gemensam utveckling, men arbetet går långsamt. För att främja detta arbete behövs incitament för de offentliga aktörerna att utveckla tillsammans och att fokusera på samhällsnyttor vid utvecklingen. Här spelar regeringens styrning och särskilt finansieringen en avgörande roll.

4 Förslag på indikatorer för samhällets digitalisering

I detta avsnitt redogör DIGG för vilka indikatorer som är lämpliga för att följa digitaliseringens utveckling i samhället, utöver den offentliga förvaltningen. Kapitlet är upplagt så att varje avsnitt motsvarar ett av de huvudområden som DIGG bedömer att vi behöver följa. Varje avsnitt är sedan i sin tur uppdelat i tre underområden som motsvarar det som DIGG anser bör följas upp inom det huvudområdet. Inom varje område ger vi sedan även exempel på indikatorer.

Utgångspunkten är målbilden för samhällets digitalisering. För Sverige återfinns denna målbild framför allt i regeringens digitaliseringsstrategi ”För ett hållbart digitaliserat Sverige” från 2017. Utöver detta utgör även EU:s olika mål, regeringens datastrategi och flera andra dokument som regeringen beslutat om viktiga utgångspunkter för uppföljningen.⁹⁵

Detta är dock ett område under utveckling, både till följd av samhällsutvecklingen och politikutvecklingen. Om uppföljningen inte följer med i denna utveckling kommer den snart bli obsolet. Denna redovisning bör således framför allt ses som en redovisning av vilka områden som bör följas, baserat på den rådande politiska målbilden. De konkreta data som redovisas bör ses som exempel.

Bakgrund

Sedan december 2021 har DIGG:s analysuppdrag utvidgats från att tidigare i huvudsak ha omfattat offentlig förvaltning till att nu även innefatta samhället i

⁹⁵ De dokument vi bedömt som relevanta är: Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – En digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D.; Infrastrukturdepartementet (2021). Data – en underutnyttjad resurs för Sverige. Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021, I2021/02739.; Näringsdepartementet (2018). Nationell inriktning för artificiell intelligens. N2018.14; Prop. 2020/21:60. Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.; Justitiedepartementet (2016). Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet. Skr. 2016/17:213.; Berlin Declaration on Digital Society and Value-based Digital Government (2020).; Tallinn Declaration on eGovernment (2017).; Europeiska kommissionen (2020). En EU-strategi för data. COM(2020) 66 final.; Europeiska kommissionen (2021). Digital kompass 2030: den europeiska vägen in i det digitala decenniet. COM(2021) 118 final. & SKR (2019). Utveckling i en digital tid – en strategi för grundläggande förutsättningar.

övrigt.⁹⁶ Det utökade analysuppdraget kan delvis ses som ett övertagande av Digitaliseringsrådets analysuppdrag som avslutades 2020. Detta möjliggör för regeringen att få ett samlat och långsiktigt stöd för analys av digitaliseringspolitiken.

Att genomföra en värdeskapande analys av samhällets digitalisering är en omfattande och komplex uppgift. Den kräver en samlad kompetens och förmåga som byggs upp, vidmakthålls och utvecklas över tid. DIGG har under slutet av 2021 och början av 2022 arbetat med att förstärka sin organisation för att på ett bra sätt kunna hantera det nya uppdraget. Det senare innebär bland annat också samverkan med andra myndigheter kring uppföljning av sektorspecifika områden, vilket dock inte ingår i föreliggande förslag. Detta gäller digitaliseringen inom exempelvis handel och konsumtion, vård, skola, och kultur. DIGG och SCB kommer via Myndighetsnätverket för statistik om det digitala samhället att bereda och utveckla dessa frågor vidare.

4.1 Digital kompetens

För att kunna bidra och delta i det digitala samhället behövs digital kompetens. Uppföljning av digital kompetens bör fokusera på tre områden: Förekomst av digital kompetens i befolkningen, digital kompetens hos lärare och digitalt ledarskap.

4.1.1 Förekomst av digital kompetens i befolkningen

Behovet av digital kompetens i samhället kan delas upp i två dimensioner. Det handlar dels om befolkningens tekniska färdigheter i att kunna använda digitala tjänster och verktyg överlag och om grundläggande datakompetens och dels om tillgången till digital spetskompetens i ekonomin. Digital kompetens innefattar också medie- och informationskunnighet: människor ska kunna följa med och delta i utvecklingen av det digitala samhället och arbetsmarknaden, utifrån sina förutsättningar och på ett likvärdigt sätt.⁹⁷ Från EU är målet att 80% av EU:s

⁹⁶ Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning. Se särskilt Förordning (2021:977) om ändring i förordningen.

⁹⁷ Europeiska kommissionen (2020). En EU-strategi för data. COM(2020) 66 final.

befolkning i åldern 16–79 år ska ha grundläggande digitala färdigheter år 2030, vilket Sverige inte hade uppnått vid senaste mätningen år 2019.⁹⁸

På senare tid har även behovet av mer kompetens inom AI ökat.⁹⁹ Säkerhet och integritet har också blivit allt viktigare delar av digital kompetens, och här behöver kunskapen om de mest överhängande behoven av säkerhetsåtgärder och sårbarheter öka både hos enskilda användare och i samhället överlag.¹⁰⁰

Medborgarna behöver dessutom ha det humankapital som krävs för att kunna ta del av samhällsservice och offentliga digitala tjänster, såväl nationellt som över landsgränser.¹⁰¹ Medborgare ska även kunna agera med så kallad digital suveränitet. Detta innefattar sådant som digital läsförmåga och medvetenhet för att kunna ta informerade och medvetna beslut på nätet. Företag och privatpersoner ska också ha förmåga att hantera och kontrollera både sina data och sin identitet.¹⁰²

Vad gäller digital spetskompetens är målet att det ska finnas 20 miljoner IKT-specialister inom EU till år 2030.¹⁰³ Spetskompetensen behöver även särskilt öka hos kvinnor, som idag är underrepresenterade.¹⁰⁴

DIGG föreslår att detta idag följs upp genom:

- Sveriges ranking och poäng i DESI:s Humankapital-dimension
- Data om befolkningens digitala förmåga, i Sverige och jämfört med EU
- Antal och andel it-specialister i arbetskraften
- Andel av befolkningen som använder internet

⁹⁸ Europeiska kommissionen (2021). Digital kompass 2030: den europeiska vägen in i det digitala decenniet. Meddelande till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. COM/2021/118 final.

⁹⁹ Näringsdepartementet (2018). Nationell inriktning för artificiell intelligens. N2018.14

¹⁰⁰ Justitiedepartementet (2016). Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet. Skr. 2016/17:213. s. 25

¹⁰¹ Tallinn Declaration on eGovernment. Undertecknat den 6 oktober 2017 vid ministermötet under det estniska EU-ordförandeskapet.

¹⁰² Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government. Undertecknat den 8 december 2020 vid ministermötet under det tyska EU-ordförandeskapet. s. 10

¹⁰³ Europeiska kommissionen (2021). Digital kompass 2030: den europeiska vägen in i det digitala decenniet. Meddelande till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. COM/2021/118 final.

¹⁰⁴ Europeiska kommissionen (2020). En EU-strategi för data. COM(2020) 66 final.

Utbud och efterfrågan på digital kompetens i samhället bör vid närmare analyser även kunna analyseras utifrån olika bakgrundsvariabler, så som kön, ålder, utbildning, yrke, inkomst och funktionsvariation.

4.1.2 Digital kompetens hos lärare

Behovet av digital kompetens innebär i sin tur höga krav på att utbildnings-systemet kan utbilda i så väl grundläggande digital kompetens, som algoritmers betydelse och källkritiska förhållningsätt.¹⁰⁵ Lärare på samtliga utbildningsnivåer har här en nyckelroll. De behöver därför i sin tur en god digital kompetens i grunden för att kunna klara av det uppdraget. Särskilt inom den högre utbildningen behövs kompetens och kunskap om nya verksamhetsformer, processer och tekniker och även perspektiv på dessa så som etik, juridik samt informationssäkerhet.¹⁰⁶

DIGG ser behov av ett fortsatt utvecklingsarbete inom detta område tillsammans med relevanta aktörer för att hitta lämpliga indikatorer.

4.1.3 Digitalt ledarskap

För en framgångsrik digitalisering är digitalt ledarskap av stor vikt och det förutsätter hög digital kompetens hos ledare.¹⁰⁷ Ledare måste kunna leda förändring och agera utifrån digitala tankesätt, som möjliggör nya sätt att arbeta och bedriva affärsverksamhet, och inte vara fast i gamla tankemönster.¹⁰⁸ Inom offentlig förvaltning är det också i hög grad upp till ledarskapet att skapa förmåga att dela och använda data,¹⁰⁹ samt att se till att anställda har den kompetens som behövs för att bedriva framgångsrik digital verksamhetsutveckling.¹¹⁰

¹⁰⁵ Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D.

¹⁰⁶ Prop. 2020/21:60. Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.

¹⁰⁷ Tallinn Declaration on eGovernment. Undertecknat den 6 oktober 2017 vid ministermötet under det estniska EU-ordförandeskapet.

¹⁰⁸ Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government. Undertecknat den 8 december 2020 vid ministermötet under det tyska EU-ordförandeskapet. s. 10

¹⁰⁹ Infrastrukturdepartementet (2021). Data – en underutnyttjad resurs för Sverige. Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021, I2021/02739.

¹¹⁰ SKR (2019). Utveckling i en digital tid – en strategi för grundläggande förutsättningar.

DIGG ser behov av ett fortsatt utvecklingsarbete inom detta område tillsammans med relevanta aktörer för att hitta lämpliga indikatorer.

4.1.4 Förslag på möjliga indikatorer

Tabell 4:1 Indikatorer kompetens och humankapital

Indikator/index	2017	2018	2019	2020	2021
Andel av befolkningen över 15 år som har grundläggande digital kompetens (Eurostat)	77	-	72	-	-
DESI humankapital, Sverige ranking inom EU	3	2	2	2	2
DESI Mer än grundläggande digital kompetens (% av personer), Sverige ranking inom EU	4	3	3	4	4
Andel IKT-specialister av totala arbetskraften i Sverige	6,6	6,8	7,0	7,5	-
Andel företag som hade svårt att rekrytera IKT-specialister, %	5	5	7	5	-
Andel kvinnliga IKT-specialister i Sverige, %	20,9	20,9	20,5	21,3	-
Andel personer 16–85 år som aldrig använt internet, %	-	6	4	3	3
Andel statliga myndigheter som anger att tillgång till teknisk kompetens är ett ganska eller mycket stort hinder för digitalisering, %	-	-	-	29,5	33,7

Källor: Europeiska kommissionens Index för digital ekonomi och digitalt samhälle (DESI). Dimension "Humankapital" samt Indikator 1a2, "Mer än grundläggande digital kompetens (% av personer)". För detaljer se "Digital Economy and Society Index (DESI) 2021, DESI methodological note"; Eurostats databas <https://ec.europa.eu/eurostat/web/digital-economy-and-society/data/database> (hämtat: 2022-02-09); DIGG "Myndigheters digitala mognad och it-kostnader, En enkätundersökning riktad till statliga myndigheter", se figur 2.33, 114 svarande statliga myndigheter, undersökningen genomförd vintern 2019-2020.; SCB; Levnadsförhållanden, Befolkningens it-användning.

4.2 Trygghet och säkerhet

Digitalisering innebär nya möjligheter, men också nya risker. I takt med att samhället blir mer digitaliserat har betydelsen av trygghet och säkerhet i den digitala sfären accentuerats. Människor, företag och organisationer behöver kunna känna tillit till och förtroende i användningen av digitala tjänster för att enkelt kunna använda dem och delta i det digitala samhället.¹¹¹

Uppföljningen bör ske utifrån tre områden: personlig integritet och suveränitet, informations- och cybersäkerhet samt demokrati och digitalt utanförskap.

¹¹¹ Se exempelvis s. 16 delmål digital trygghet i Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D.

4.2.1 Personlig integritet och suveränitet

För en trygg och säker samhällsutveckling behöver såväl offentliga som privata verksamheter ha ett systematiskt och kontinuerligt integritets- och dataskyddsarbete. Medborgarna behöver också ges möjlighet att påverka på vilket sätt, och av vem deras personuppgifter och annan data används.¹¹²

För att kunna navigera i den digitala världen med självförtroende behöver medborgare vara digitalt kompetenta och medvetna om risker i form av till exempel cyberbrottslighet, så att de själva kan agera för att skydda sina personuppgifter och sin integritet.¹¹³

Alla, men särskilt barn och unga, måste också skyddas mot skadlig cyberaktivitet som mobbing och grooming.¹¹⁴

DIGG föreslår att detta idag följs upp genom:

- Andel som känner oro för hur digitalt delad personlig information används
- Förekomst av systematiskt integritets- och dataskyddsarbete

Detta område behöver även framöver kompletteras med mått på den faktiska förekomsten av att personlig information delas på felaktiga sätt samt mer allmänt om brottslighet i den digitala sfären.

4.2.2 Informations och cybersäkerhet

Alla typer av organisationer behöver arbeta löpande och systematiskt med informations- och cybersäkerhet. Informationen måste skyddas så att den alltid finns när den behövs, att den är korrekt och inte manipulerad eller förstörd, och

¹¹² Europeiska kommissionen (2020). En EU-strategi för data. COM(2020) 66 final. sid 20. Se även Infrastrukturdepartementet (2021). Data – en underutnyttjad resurs för Sverige. Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021, I2021/02739.; Tallinn Declaration on eGovernment. Undertecknat den 6 oktober 2017 vid ministermötet under det estniska EU-ordförandeskapet. & Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government. Undertecknat den 8 december 2020 vid ministermötet under det tyska EU-ordförandeskapet.

¹¹³ Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government. Undertecknat den 8 december 2020 vid ministermötet under det tyska EU-ordförandeskapet.

¹¹⁴ Ibid.

endast behöriga personer får ta del av den. Nätverk, enheter, program och data måste också skyddas från attacker och obehörig åtkomst. Detta är inte enbart en teknikfråga, utan snarare en strategisk verksamhetsfråga.

DIGG föreslår att detta idag följs upp genom:

- Global Cybersecurity Index (ITU)
- Nivån på informationssäkerhetsarbetet i kommuner, regioner och myndigheter enligt MSB:s Infosäkkollen

4.2.3 Demokrati och digitalt utanförskap

Samma grundläggande rättigheter och demokratiska värden som gäller i den analoga världen ska gälla även i den digitala sfären.¹¹⁵ Yttrandefrihet ska värnas och brottsliga handlingar, hot, hat, desinformation och extremistisk propaganda ska motarbetas.¹¹⁶

I takt med att service och tjänster i samhället blir allt mer digitaliserade är det också viktigt att upprätthålla den sociala delaktigheten och inkluderingen, så att alla oavsett förmåga får ta del av digitaliseringens möjligheter.¹¹⁷ En viktig byggsten för detta är att alla, eller så många som möjligt, kan skaffa och använda en e-legitimation. Idag är detta ofta en förutsättning för att kunna kommunicera säkert och utöva sina rättigheter på internet, särskilt gentemot det offentliga.

Ett demokratiskt förhållningssätt innebär även att ny teknik, till exempel artificiell intelligens (AI), ska vara hållbar och människocentrerad. Vi måste försäkra oss om att den är inkluderande och hjälper till att lösa samhällsutmaningar och inte skapar skadlig partiskhet eller skevhet.¹¹⁸ Hållbar AI innebär att applikationerna är etiska, säkra, pålitliga och transparenta, och att etiska och säkerhetsmässiga överväganden måste vara integrerade i det tidiga designarbetet.¹¹⁹

¹¹⁵ Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government. Undertecknat den 8 december 2020 vid ministermötet under det tyska EU-ordförandeskapet.

¹¹⁶ Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D.

¹¹⁷ Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government. Undertecknat den 8 december 2020 vid ministermötet under det tyska EU-ordförandeskapet.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Näringsdepartementet (2018). Nationell inriktning för artificiell intelligens. N2018.14

DIGG föreslår att detta idag följs upp genom:

- Andel av befolkningen som uppger att de utsatts för kränkningar på nätet

DIGG ser behov av ett fortsatt utvecklingsarbete inom detta område tillsammans med relevanta aktörer för att hitta lämpliga indikatorer. Det behövs fler indikatorer som mäter digitalt utanförskap och olika demokratiaspekter.

4.2.4 Förslag på möjliga indikatorer

Tabell 4.2 Indikatorer trygghet och säkerhet

Indikator/index	2017	2018	2019	2020	2021
Andel av befolkningen som känner oro för att personlig information som delas digitalt används i syften som man inte är bekväm med, %	39	41	42	49	44
Myndigheters, kommuners och regioners informationssäkerhetsarbete (nivå) enligt MSB:s infosäkkollen	-	-	-	-	-
ITU Global Cybersecurity Index (ranking)	17	32	-	26	-
Andel av verksamheter med registrerat dataskyddsbud som har ett systematiskt integritets- och dataskyddsarbete, %	-	-	49	-	-
Andel av befolkningen som uppger att de utsatts för nätkränkning, %	2,1	2,5	2,6	2,5	-

Källor: Insight Intelligence (2021). Delade meningar, Svenska folkets inställning till integritet 2021.; MSB (2021).

[Infosäkkollen \(msb.se\)](https://www.msb.se/infosäkkollen); Internationella telefonunionen, ITU (2020). Global Cybersecurity Index 2020. [ITU Publications](https://www.itu.int/publications/).; IMY (2019). Nationell integritetsrapport 2019.; Brå (2020). Nationella trygghetsundersökningen 2020.

4.3 Innovation

Forskning och innovation spelar nyckelroller i samhällets digitalisering och ger oss förmåga att möta nya, komplexa och tvärvetenskapliga samhällsutmaningar. Den snabba tekniska utvecklingen medför många nya möjligheter, men även nya sårbarheter och osäkerheter som ingen aktör kan möta ensam.

Uppföljning bör ske utifrån tre huvudområden: innovationsklimat, indikatorer med särskilt fokus på digital och innovativ teknik, och slutligen indikatorer med fokus på data och datadelning.

4.3.1 Innovationsklimat

Att stärka innovationsklimatet är ett viktigt mål. Även på EU-nivå finns flera mål för att öka antalet innovativa expanderande företag och förbättra deras tillgång till finansiering. Särskilt små och medelstora företag behöver en högre ”digital intensitet”.¹²⁰ Forsknings- och innovationsmiljöer behöver präglas av tvärfunktionella och holistiska perspektiv, kunna dra nytta av nya arbetssätt samt inkludera samverkan mellan offentliga och privata aktörer, också över landsgränser. Ett förbättrat innovationsklimat kräver också att lagar och regler uppmuntrar till innovation, exempelvis genom en effektiv immaterialrätt.¹²¹

För digital innovation, i synnerhet inom den offentliga förvaltningen, är en viktig förutsättning de tekniska och legala ramverken. Dessa skapar förutsättningar, inte minst i form av interoperabilitet och standarder.¹²²

Senast år 2025 ska Sverige vara ett attraktivt land för forskning, innovation, test- och demoverksamhet samt utveckling på AI- och dataområdet och det ska finnas möjligheter att testa och rekommendera användning av standarder, specifikationer och modeller för datadelning.¹²³

DIGG föreslår att innovationsklimatet idag följs upp genom:

- Global Innovation Index (GII), som tas fram av FN-organet World Intellectual Property Organization
- European Innovation Scoreboard (EIS) tas fram av EU-kommissionen

Dessa breda index kan även kompletteras med indikatorer ur SCB:s sammanställningsrapporter ”Innovationsverksamhet i svenska företag”, senast publicerad avseende perioden 2016 – 2018.

¹²⁰ Europeiska kommissionen (2021). Digital kompass 2030: den europeiska vägen in i det digitala decenniet. Meddelande till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. COM/2021/118 final.

¹²¹ Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D.

¹²² SKR (2019). Utveckling i en digital tid – en strategi för grundläggande förutsättningar.

¹²³ Infrastrukturdepartementet (2021). Data – en underutnyttjad resurs för Sverige. Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021. I2021/02739.

4.3.2 Digital och innovativ teknik

Förmågan att använda ny och innovativ teknik är en nyckel till att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter. Detta kan handla om exempelvis molntjänster, *edge computing*, 5G, analys av stora datamängder eller AI. Sverige behöver därför pilotprojekt, testbäddar och miljöer för utveckling av AI-applikationer inom offentlig och privat sektor som bidrar till säker och ansvarsfull utveckling. Att AI-implementationer sker med transparens och med integritet i fokus är särskilt viktigt om det sker inom offentlig sektor. Vi behöver också utveckla samarbeten kring användningen av AI tillsammans med andra länder, särskilt inom EU, för att kunna dela kunskap och sprida *best practices*.¹²⁴

AI har potential att stärka både den svenska välfärden och den svenska konkurrenskraften.¹²⁵ För att Sverige ska vara ledande i att ta tillvara möjligheterna som användning av AI kan ge krävs inte minst öppen tillgång till stora mängder data, från såväl offentliga som privata aktörer.¹²⁶ Samtidigt får den personliga integriteten inte äventyras och balans mellan dataskydd och öppenhet blir avgörande för om tilliten till samhällsfunktioner och företag kan bevaras i ett alltmer datacentrerat samhälle.

DIGG föreslår att detta idag följs upp genom:

- Andel företag som använder avancerad digital teknik, exempelvis AI (DESI)
- Digital intensitet i näringslivet

Även inom detta område ser DIGG behov av ett fortsatt utvecklingsarbete tillsammans med relevanta aktörer för att hitta lämpliga indikatorer. Särskilt saknas mer specifika mått på vilken typ av teknik som används och hur.

¹²⁴ Näringsdepartementet (2018). Nationell inriktning för artificiell intelligens. N2018.14. & Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government. Undertecknat den 8 december 2020 vid ministermötet under det tyska EU-ordförandeskapet.

¹²⁵ Näringsdepartementet (2018). Nationell inriktning för artificiell intelligens. N2018.14. & DIGG (2020). Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI. Delrapport i regeringsuppdraget I2019/01416/DF, I2019/01020/DF (delvis).

¹²⁶ SCB (2020). Artificiell intelligens i Sverige.

4.3.3 Datamognad

God tillgång till data är en allt viktigare förutsättning för innovation, hållbar tillväxt, och minskad resursåtgång.¹²⁷ Kort sagt så bygger innovation i en digital ekonomi på data, och Sverige vill vara ledande på detta område. Vi ska ha ”[...] de bästa förutsättningarna för att digitalt drivna innovationer ska utvecklas, spridas och användas.”¹²⁸ Datadriven och digitalt driven innovation och forskning ses också som en särskilt viktig komponent för ökat välbefinnande och för övergången till en grön och resurseffektiv ekonomi.

Tillgången till och kvaliteten på data är således centralt, och Sverige har därför åtagit sig att öka tillgängligheten och kvaliteten i öppna offentliga data och att göra offentliga it-lösningar återanvändbara i privat sektor och i civilsamhället.¹²⁹ År 2023 ska det även finnas delade data för att möta prioriterade samhällsutmaningar samt data inom en majoritet av de dataområden som definieras i EU:s datastrategi.¹³⁰

Datadelning är också en fråga om kompetens. Svenska företag, myndigheter, regioner och kommuner behöver alla utveckla sin förmåga att dela och använda data, såväl på nationell som europeisk nivå. Till år 2023 ska förmågan att dela data vara god och såväl företag och myndigheter ska vara delaktiga i utvecklingen och nyttjandet av så kallade datamarknader.¹³¹ År 2030 ska svenska företag ska vara ledande aktörer på EU:s inre marknad för data.¹³²

DIGG föreslår att detta idag följs upp genom:

- Open Data Maturity Index, som tas fram av den europeiska dataportalen på initiativ av EU-kommissionen
- OURdata Index, från OECD
- Uppfyllnad av öppna data-rekommendationer i EIF
- Mängden data på dataportal.se

¹²⁷ Infrastrukturdepartementet (2021). Data – en underutnyttjad resurs för Sverige. Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021, I2021/02739.

¹²⁸ Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D.

¹²⁹ Tallinn Declaration on eGovernment. Undertecknat den 6 oktober 2017 vid ministermötet under det estniska EU-ordförandeskapet.

¹³⁰ Infrastrukturdepartementet (2021). Data – en underutnyttjad resurs för Sverige. Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021, I2021/02739.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

I framtiden behöver vi också utveckla mått på användning av data, såväl inom offentlig förvaltning som inom näringslivet. Generellt saknas idag indikatorer vad gäller näringslivet och civilsamhället. Uppföljningen inom detta område kommer sannolikt även att utvecklas under implementeringen av EU:s och Sveriges datastrategier.

4.3.4 Förslag på möjliga indikatorer

Tabell 4.3 Indikatorer innovation

Indikator/index	2017	2018	2019	2020	2021
Global Innovation Index: Sverige global ranking	2	3	2	2	2
European Innovation Scoreboard: Sverige ranking EU, övriga europeiska och regionala länder	2	2	2	2	2
Andel företag som använder AI, Sverige, %	-	-	-	-	30
Andel företag med hög eller mycket hög digital intensitet	32,3	41,0	49,8	26,1	-
Open Data Maturity Index: Sverige ranking	22	23	23	16	18
OURdata Index, Sverige ranking	31	-	32	-	-
Uppfyllnad av rekommendationer i EIF om baskomponenten öppna data, %			87,5	100	
Antal data på dataportal.se i december	-	-	-	6703	7706

Källor: World Intellectual Property Organization, Global Innovation Index 2015-2022; Europeiska kommissionen, European Innovation Scoreboard 2015-2021; Europeiska kommissionens Index för digital ekonomi och digitalt samhälle (DESI) 2021. Indikator 3b5, "Enterprises using at least 2 AI technologies", se "Digital Economy and Society Index (DESI) 2021, DESI methodological note", sid. 7.; Open Data Maturity Index, Country Factsheet Sweden 2021.; OECD (2019), Government at a Glance 2019 (<https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>), Lafortune, G. and B. Ubaldi (2018), "OECD 2017 OURdata Index: Methodology and results", OECD Working Papers on Public Governance, No. 30 (<https://doi.org/10.1787/2807d3c8-en>).; Europeiska interoperabilitetsramen (EIF); samt OECD.Stat (Data hämtad 2019-11-15).

4.4 Infrastruktur

Tillgång till hård infrastruktur (så som kablar, master och basstationer som möjliggör bredband) och mjuk infrastruktur (det vill säga möjliggörande faktorer så som standarder, ramverk, lagar och tjänster) är nödvändiga grundförutsättningar för digitaliseringen i Sverige.

Uppföljning av infrastrukturen bör ske utifrån tre huvudområden: hård infrastruktur, mjuk infrastruktur samt slutligen användning och utvecklingstakt av förvaltningsgemensamma digitala tjänster och infrastruktur.

4.4.1 Hård infrastruktur

För att digitaliseringen av Sverige ska fortskrida krävs att hela landet har tillgång till infrastruktur som möjliggör för snabbt bredband och stabila mobila tjänster.¹³³ Denna hårda infrastruktur måste vara tillförlitlig, hållbar och motståndskraftig och tillgänglig för så många som möjligt. Detta stöttar även en inkluderande och hållbar industrialisering och främjar innovation.¹³⁴ Hela Sverige ska ha tillgång till snabbt bredband år 2025.¹³⁵

DIGG föreslår att detta idag följs upp genom:

- Sveriges ranking i DESI:s dimension "Uppkoppling"
- Andel hushåll och företag som har tillgång till bredband i olika hastigheter
- PTS mått på tillgång till stabila mobila tjänster av god kvalitet där människor normalt befinner sig

4.4.2 Mjuk infrastruktur

För att uppnå kvalitet, effektivitet och tempo i utvecklingen av det digitala samhället krävs att data kan flöda effektivt mellan olika system och tjänster. För detta är förekomsten av mjuk infrastruktur en förutsättning. Den mjuka infrastrukturen inkluderar sådant som standarder, lagar och begreppsanvändning som krävs för att data ska kunna utbytas, men det innefattar också de grundläggande komponenter som behöver finnas på plats. Dessa komponenter är till exempel lösningar för att identifiera sig digitalt eller för att utbyta information över internet på säkra och effektiva sätt.

Behovet av interoperabilitet på alla nivåer, informationsutbyte och möjlighet till återanvändning gäller dessutom inte bara nationellt, utan även över nations-

¹³³ Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D.

¹³⁴ Agenda 2030, mål 9.

¹³⁵ Näringsdepartementet (2016). Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi. N2016/08008/D.

gränser inom Europa.¹³⁶ Inom ramen för EU-samarbetet utformas policyer, data, lösningar, standarder, arkitektur och tjänster för att förbättra gränsöverskridande och tvärsektoriella sammankopplingar.

Sverige har också förbundit sig till att förbättra återanvändningen av framväxande gemensamma lösningar (som till exempel e-identitet, e-signatur och e-faktura) och gemensamma ramverk samt att främja deras implementering inom flera områden. Vi har också förbundit oss till att i större utsträckning använda lösningar som bygger på öppen källkod och/eller öppna standarder när vi bygger (om) it-system och andra digitala lösningar.¹³⁷

DIGG föreslår att detta idag följs upp genom:

- Sveriges resultat från European Interoperability framework (EIF) Monitoring Mechanism Dashboard (för återanvändbarhet, styrning mot interoperabilitet och för teknisk, juridisk, organisatorisk och semantisk interoperabilitet)
- Andel personer i Sverige som har e-legitimation
- Andel personer i Sverige som har digital brevlåda
- Anslutna affärspartners i PEPPOL

Uppgifterna om andel personer som har tillgång till digitala grundförutsättningar bör även redovisas uppdelat på olika bakgrundsfaktorer när det är möjligt. Detta är även ett område som i framtiden kan utvecklas med exempelvis indikatorer för spridande och användning av öppen källkod.

4.4.3 Förvaltningsgemensamma digitala tjänster och infrastruktur

För offentlig förvaltning krävs en stabil och säker bas för att kunna ge tillgänglig, likvärdig och effektiv digital service till människor och företag i hela Sverige.¹³⁸

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på att respektive myndighet i stor utsträckning själv väljer hur en uppgift ska utföras. Samtidigt kräver digitalisering

¹³⁶ Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government. Undertecknat den 8 december 2020 vid ministermötet under det tyska EU-ordförandeskapet. & Tallinn Declaration on eGovernment. Undertecknat den 6 oktober 2017 vid ministermötet under det estniska EU-ordförandeskapet.

¹³⁷ Tallinn Declaration on eGovernment. Undertecknat den 6 oktober 2017 vid ministermötet under det estniska EU-ordförandeskapet.

¹³⁸ Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D.

allt oftare gemensamma lösningar och investeringar för att kunna utbyta information, och öka effektiviteten. DIGG:s arbete med att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur utgör kärnan för att sträva mot dessa ändamål.

EU ställer dessutom krav på att en medborgare eller företagare i en medlemsstat inte bara ska kunna ta del av digital service i det egna landet utan att det ska vara möjligt att leva och verka i hela Europa. Ett centralt arbete här är att implementera förordningen om en enda digital ingång (*Single Digital Gateway*, SDG) för att främja gränsöverskridande implementering av engångsprincipen i enlighet med befintliga europeiska regler och interoperabilitetsramverk.¹³⁹

DIGG föreslår att detta idag följs upp genom:

- Antal byggblock i införande eller förvaltning inom Ena – Sveriges digitala infrastruktur
- Antal dataset som är nationella grunddata

4.4.4 Förslag på möjliga indikatorer

Tabell 4.4 Indikatorer infrastruktur

Indikator/index	2017	2018	2019	2020	2021
Sveriges ranking i DESI: Uppkoppling	5	4	4	2	-
Andel som har tillgång till bredband om minst 30 Mbit/s, %	95	96	97	98	-
Andel som har tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s, %	77	81	84	86	-
Tillgång till stabila mobila tjänster av god kvalitet där människor normalt befinner sig	-	89	92	93	-
EIF Återanvändbarhet (andel uppfyllnad KPI:er)	-	-	86,4	97,5	-
EIF styrning av interoperabilitet (andel uppfyllnad KPI:er)	-	-	37,5	50,0	-
EIF Teknisk, juridisk, organisatorisk och semantisk interoperabilitet (andel uppfyllnad KPI:er)	-	-	68,8	81,3	-
Andel personer mellan 18 och 67 som har bankID, %	-	-	-	98,0	98,7

¹³⁹ Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government. Undertecknat den 8 december 2020 vid ministerrådet under det tyska EU-ordförandeskapet. & Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012

Antal mottagare av digital post via Mina meddelanden, privatpersoner (tusental)	2 933	3 363	4 192	5 312	
Antal mottagare av digital post via Mina meddelanden, företag (tusental)	96	115	134	161	
Anslutningar affärspartners till Peppol (tusental)		3	10	35	
Antal byggblock i införande eller förvaltning inom Ena – Sveriges digitala infrastruktur	-	-	-	2	3
Antal nationella grunddatadomäner i införande eller förvaltning	-	-	-	0	3

Källor: DESI, PTS, EIF, DIGG, Finansiell ID-Teknik.

4.5 Ledning och styrning

Digitalisering är ett komplext område och behovet av ett kompetent och tydligt ledarskap är stort, både inom olika organisationer och från politiken. Ledarskapet behövs både för att se till att vi faktiskt får del av digitaliseringens möjligheter men också för att styra utvecklingen så att den sker på ett säkert och hållbart sätt.

Uppföljning av ledning och styrning bör ske utifrån tre huvudområden: Politiska visioner och mål, främjande av samverkan samt förutsättningsskapande och undanröjande av hinder.

4.5.1 Politiska visioner och mål

Politiken måste diskutera och leda digitaliseringens utveckling med en samhällsförankrad och tydlig bild.¹⁴⁰ Det behövs en nationell gemensam inriktning och även samordning för den digitala utvecklingen inom varje relevanta verksamhetsområde.¹⁴¹ Digitalisering kan nämligen användas som ett verktyg för att uppnå flera olika syften, och samma syfte kan dessutom uppnås på olika sätt där vissa är mer effektiva, säkra och hållbara än andra.

I Sverige har vi bland annat uttryckt att digitaliseringen ska bidra till att förenkla för medborgarna, bidra till klimatomställningen och till att skapa högre resurseffektivitet.¹⁴² Digitalisering är också viktiga verktyg för att förverkliga de förvaltningspolitiska målen och för att bidra till innovation i samhället.

¹⁴⁰ Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – En digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D.

¹⁴¹ SKR (2019). Utveckling i en digital tid – en strategi för grundläggande förutsättningar.

¹⁴² Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – En digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D

För målmedveten och relevant digitalisering, som bidrar till effektivisering och kvalitetsutveckling, behöver därför politiken styra utvecklingen. För att säkerställa att utvecklingen går dit vi önskar behövs även en uppföljningsmodell och underlag som kan ange utvecklingstakt, kunskap och utvecklingsmotivation och som politiken kan agera på.¹⁴³

DIGG föreslår att detta idag följs upp genom:

- OECD Digital Government Index

DIGG ser behov av ett fortsatt utvecklingsarbete inom detta område tillsammans med relevanta aktörer för att hitta lämpliga indikatorer. Detta är också ett område som är särskilt svårt att fånga med siffror, det lämpar sig bättre för kvalitativa utvärderingar.

4.5.2 Främja samordning

Den största nyttan med digitalisering kan förväntas uppstå när system fungerar tillsammans, när data kan delas mellan aktörer och lösningar kan återanvändas. Digitalisering kräver därför samordning via tydligt ledarskap och krav, samt uppföljning mot gemensamma målbilder och samhällsnytta, så vi ser ifall digitaliseringen faktiskt används för de ändamål som önskas.

Att kunna samverka över olika organisationsgränser är mycket viktigt för en effektiv digitalisering. Även förmåga till samverkan över landsgränser är återkommande mål, inte minst från EU.

Särskilt stort är behovet av samordning vid digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Statliga myndigheter, kommuner och regioner ska tillsammans fungera som en plattform med sammanhållen service.¹⁴⁴ Det finns stora möjligheter till detta, men samtidigt finns här en utmaning för politik och ledningsgrupper att ta sig an utmaningen att se över hur det offentliga är

¹⁴³ Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – En digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D

¹⁴⁴ Europeiska kommissionen (2021). Digital kompass 2030: den europeiska vägen in i det digitala decenniet. Meddelande till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. COM/2021/118 final. & SKR (2019). Utveckling i en digital tid – en strategi för grundläggande förutsättningar.

organiserat och hur ansvarsfördelningen och styrningen ser ut inom förvaltningen, då detta ofta upplevs som ett hinder för digitaliseringen. Även juridiken upplevs ibland förhindra samverkan och datadelning.¹⁴⁵ Samverkan för bör dessutom inte bara ske inom offentlig förvaltning, utan även med näringslivet och akademien.

DIGG föreslår att detta idag följs upp genom:

- Digital mognad i näringsliv och offentlig förvaltning
- Digital samverkan inom och mellan förvaltning, näringsliv och civilsamhälle

DIGG ser behov av ett fortsatt utvecklingsarbete inom detta område tillsammans med relevanta aktörer för att hitta lämpliga indikatorer. Detta gäller särskilt avseende näringslivet och civilsamhället.

4.5.3 Skapa förutsättningar och undanröja hinder

Det är politikens ansvar att skapa förutsättningar för en säker och robust digitalisering i hela samhället genom offentliga åtgärder så som olika styrmedel och ändamålsenlig lagstiftning. Det finns också ett behov av starkare och tydligare samordning i standardiseringsfrågor.¹⁴⁶ Att främja samverkan och inter-operabilitet lyfts också fram i den nya datastrategin.¹⁴⁷

Ändamålsenliga regelverk och juridik är en av de viktigaste byggstenarna för detta, men även andra styrmedel är viktiga. Regeringen måste nämligen säkerställa att de standarder och gemensamma tjänster som tas fram sedan faktiskt används.

DIGG ser behov av ett fortsatt utvecklingsarbete inom detta område tillsammans med relevanta aktörer för att hitta lämpliga indikatorer. Framöver borde data från DIGG:s främjandeverksamhet och rättsliga stöd kunna användas som indikatorer för detta område. Även attitydundersökningar bland företagare bör kunna

¹⁴⁵ DIGG (2021). Rättsligt stöd till offentlig förvaltning avseende digitalisering. Delrapport: Beskrivning av behovet. Dnr: 2021-164

¹⁴⁶ Näringsdepartementet 2017. För ett hållbart digitaliserat Sverige – En digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D.

¹⁴⁷ Näringsdepartementet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D. & Infrastrukturdepartementet (2021). Data – en underutnyttjad resurs för Sverige. Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021, I2021/02739.

användas. Vissa delar fångas även delvis av EIF Monitoring Mechanism Dashboard, som redovisades i avsnitt 4.5.2 ovan.

4.5.4 Förslag på möjliga indikatorer

Tabell 4.5 Indikatorer ledning och styrning

Indikator/index	2017	2018	2019	2020	2021
OECD Digital Government Index: Sveriges ranking	-	-	33	-	-
Digital mognad bland myndigheter. DIGG:s index.	-	-	-	0,24	0,24
Digital mognad i små företag (maxpoäng 12)	-	2,40	-	-	-
Digital mognad i medelstora företag (maxpoäng 12)	-	3,86	-	-	-
Digital mognad i stora företag (maxpoäng 12)	-	5,27	-	-	-
Digital samverkan bland myndigheter. DIGG:s index.	-	-	-	0,33	0,28

Kommentar: Observera att metoden för DIGG:s mognads- och samverkansindex har justerats år 2021 och resultatet för 2020 har räknats om för att vara jämförbart. Källor: OECD (2020). Digital Government Index: 2019 results, OECD Public Governance Policy Papers, No. 03.; DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020. & Tillväxtanalys (2019). Företagens digitala mognad 2018. PM 2019:12.

5 Vägen framåt

Analysen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen har visat att för att uppnå de effekter och nyttor som vi vill nå med digitaliseringens hjälp så måste detta område styras och insatser prioriteras. En snabbväxande utveckling i en tvärsektoriell fråga ställer dessutom särskilda och komplexa krav på hur digitaliseringen kan och bör styras.¹⁴⁸

I många länder görs stora satsningar för digital transformation av den offentliga förvaltningen. DIGG vill därför lyfta fram några områden från den samlade analysen som regeringen bör kraftsamla kring för att Sverige ska hänga med jämförbara länder i utvecklingen och i högre grad ta tillvara på digitaliseringsmöjligheter. Framför allt behövs långsiktiga investeringar, ett tydligt politiskt ledarskap och ett samordnat ansvar på myndighetsnivå.

5.1 Minska den digitala klyftan – satsa på kommunerna

Utbudet av offentliga digitala tjänster är ojämnt fördelat och såväl upplevelsen, förväntningarna och användningen av tjänsterna skiljer sig åt beroende på ålder och utbildning. Det finns även relativt stora regionala skillnader mellan storstads- och landsbygdskommuner. Förvaltningsgemensamma och sömlösa tjänster hade kunnat avhjälpa en del av dessa skillnader, men då dessa fortfarande är få och utbyggnaden går långsamt kvarstår ett tydligt gap mellan den verklighet många möter och de förväntningar och behov som finns. Detta leder sannolikt till stora kostnader, både ekonomiska och sociala. Ekonomiska, eftersom Sverige troligen "överdigitaliserar" där utvecklingen redan ligger i framkant i stället för att använda resurserna där digitaliseringen kan göra störst nytta, och inom områden där nivån på den fysiska servicen dessutom ofta är lägre. Sociala, eftersom misslyckanden att leva upp till förväntningar och brister i efterlevnad av exempelvis tillgänglighetskraven sammantaget kan få negativ inverkan på människors förtroende för offentlig förvaltning. Misslyckande i att inkludera alla i erbjudandet om digital

¹⁴⁸ Se även Statskontoret (2022). Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor - en studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter. Om offentlig sektor 44.

service kan dessutom innebära att individer inte har möjlighet att utöva sina demokratiska rättigheter.

Här krävs därför riktade satsningar på digital inkludering där DIGG skulle kunna spela en viktig roll med ett tydligare ansvar för frågan. Men det behövs också en ”digital upphämtning” för de aktörer som ligger efter, framför allt riktat mot regional och kommunal digitalisering och smartare samspel mellan fysiska och digitala behov av kontakt. Här finns det sannolikt en stor samhällsekonomisk vinst av att satsa på digital upphämtning hos kommuner i första hand, via exempelvis förvaltningsgemensam infrastruktur och tvärsektoriell samordning, i syfte att främja en digitalisering som når alla i Sverige oavsett förutsättningar.

5.2 Digitalisering kommer inte av sig självt – stärk det digitala ledarskapet

Digitaliseringen av offentlig sektor är idag ofta reaktiv. Vi svarar på krav från EU, ny lagstiftning eller förändrade förväntningar till följd av samhällsutvecklingen. Däremot vet vi sällan vart vi själva vill och kan därför inte vara proaktiva.

Den samlade analysen visar generellt på stor förbättringspotential i offentlig förvaltning vad gäller exempelvis interoperabilitet och förvaltningsgemensamma tjänster. DIGG har tidigare efterfrågat dels tydligare konkretisering och uppdatering av förväntningarna kring digitaliseringen, dels att myndigheters digitaliseringsarbete följs upp i myndighetsdialogerna.¹⁴⁹ Med undantag för Datastrategin från 2021, ser vi också att förväntningar och mål med digitaliseringsarbetet i dagsläget inte primärt drivs från Sverige utan kommer från internationella strategier och åtaganden.

Eftersom frågan om hur och varför vi digitaliserar har så tydliga sociala och ekonomiska konsekvenser och i så hög grad påverkar offentlig förvaltningsfunktionssätt finns ett behov av mer politisk och samhällelig diskussion kring dessa frågor. Det behövs en vision och mål som pekar på hur konsumtionen av offentlig service ska se ut om 5, 10 eller 20 år och hur offentlig förvaltning ska styras och organiseras för att möjliggöra detta. Om inte detta är möjligt behövs i

¹⁴⁹ Se s. 69 i DIGG (2021). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020, samt DIGG (2020). Styrning av digitala investeringar. Slutrapport. Dnr. 2020–325.

vart fall en politisk diskussion om vad de internationella förväntningarna på digitaliseringsområdet kan innebära för Sverige.

Om den offentliga förvaltningen ska kunna förändra sina arbetssätt och dra nytta av digitaliseringens möjligheter behöver arbetet bedrivas på alla nivåer. Detta ställer krav på digital kompetens och förmåga att leda i förändring hos både politiker och ledare på alla nivåer inom förvaltningen.

5.3 Vikten av förvaltningsgemensam rättsutveckling

Juridiken är en central fråga för digitaliseringens utveckling inom den offentliga förvaltningen.¹⁵⁰ Frågan är mångfasetterad och finns på flera nivåer, men även här finns stor potential i att stärka det förvaltningsgemensamma arbetet även när det gäller rättsutveckling.

I en ambition att anpassa regelverk till dagens digitala verklighet får många myndigheter i uppdrag att se över lagstiftningen inom sitt område och lyfta utvecklingsbehov till regeringen. Att detta sker av myndigheterna var för sig innebär dock att regelverken riskerar att även fortsättningsvis anpassas utifrån den egna myndighetens och dess primära målgruppers behov, snarare än utifrån det förvaltningsgemensamma behovet. Det finns även en risk att regelutvecklingen inte på tillräckligt sätt tar hänsyn till behovet av att regelverket är digitaliseringsvänligt. Detta är särskilt allvarligt då den stora nyttan med digitalisering ofta uppstår när system fungerar tillsammans och data kan utbytas mellan aktörer, vilket ofta förhindras eller försvåras av att olika regelverk inte är kompatibla eller anpassade för detta.

Rättsutveckling på digitaliseringsområdet behöver således ske utifrån ett tvärsektoriellt perspektiv. Förvaltningsgemensam rättsutveckling kan hjälpa aktörerna att lyfta blicken och se juridikens påverkan på hela den offentliga förvaltningen och på samhället i stort. Detta är en svår uppgift och ställer inte minst höga krav på samordning mellan departement inom regeringskansliet. Det ställer också höga krav på utredningsväsendet. Det digitaliseringsrättsliga

¹⁵⁰ DIGG (2021). Rättsligt stöd till offentlig förvaltning avseende digitalisering. Delrapport: Beskrivning av behovet. Dnr: 2021-164. & SOU 2018:25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.

perspektivet behöver vara med tidigt för att inte ny lagstiftning ska försvåra digitaliseringen ytterligare. All ny lagstiftning måste vara ”digitaliseringsredo”.

5.4 Digitalisering kostar och nya finansieringsformer behövs

Att genomföra digitaliseringspolitiska åtgärder kräver finansiering och denna behöver motsvara ambitionsnivån och vara långsiktig för att på bästa sätt realisera den nytta som investeringarna kan leda till. Är finansieringen kortsiktig och fragmenterad riskerar utvecklingen att också bli det, vilket totalt sett innebär högre kostnader och att hemtagning av nyttor skjuts på framtiden eller helt uteblir. Detta är även en risk inom arbetet med Ena, Sveriges digitala infrastruktur, där finansieringen idag inte motsvarar ambitionsnivån i den långsiktiga planen.

Den nuvarande styrningen och finansieringen av det digitala infrastrukturuområdet avviker från hur regeringen och riksdagen styr och finansierar andra investerings- tunga områden.¹⁵¹ Ett förslag som lyfts fram är därför att även arbetet med den digitala infrastrukturen bör betraktas som samhällsinvesteringar, vilket skulle ge den en högre status.¹⁵²

Länder som Korea, USA, Finland, Tyskland, Storbritannien och Frankrike genomför alla, eller planerar att genomföra, kraftfulla satsningar på digitalisering, utveckling av digitala tjänster och tillämpning av nyckelteknologier. Om Sverige ska kunna konkurrera och samverka internationellt krävs därför kraftfulla satsningar också här.¹⁵³

Behovet av investeringar märks också på det faktum att många offentliga aktörer idag har en teknisk skuld, med föråldrade system som saknar funktionalitet och är kostsamma att underhålla, samtidigt som det ofta också är förknippat med stora kostnader att förnya eller ersätta dem. Då behoven är likartade för många offentliga aktörer och målet är att systemen ska fungera tillsammans finns även här en stor potential i att utveckla tillsammans. Fortsätter vi på det sätt som

¹⁵¹ ESV (2020). Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur. Rapport. ESV 2020:23.

¹⁵² DIGG (2021). Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte samt uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen. Slutrapport. AD 2019:582, 2019:585. & ESV (2020). Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur. Rapport. ESV 2020:23.

¹⁵³ Vinnova et al. (2021). Kraftsamling för ett hållbart digitaliserat Sverige. VR 2021:05.

Sverige hitintills gjort riskerar det däremot att bli mer kostsamt då dels effektivitetsvinster av gemensam utveckling uteblir, samtidigt som stora nyttor inte kan realiseras.