

Samhällskontrakt i digital samhällsomställning

Perspektiv på sammanslagningen
mellan Digg och PTS



Perspektiv på digitalisering

Utgåva 3

Datum

10/9-2026

Diarienummer

2026-06355

Sammanfattning

Denna rapport utgår från att samhällskontraktet måste definieras och motiveras innan digitaliseringens konsekvenser kan analyseras.

Rapportens bärande tes är att digitalisering, data och AI blir politiskt och institutionellt avgörande först när de förändrar hur rättigheter, skyldigheter, legitimitet och ansvar organiseras i praktiken.

Samhällskontraktet används därför som en analytisk lins för att förstå relationen mellan individ, stat, marknad och civilsamhälle i en tid då digital teknik inte bara förändrar verktyg, utan också samhällsstyrningens logik.

Rapporten visar att industrisamhällets samhällskontrakt byggde på standardisering, hierarkisk förvaltning, generella välfärdslösningar och hög tillit till att staten fördelar resurser, fattar beslut och upprätthåller rättvisa inom relativt stabila institutionella ramar. Den digitala samhällsomställningen förändrar dessa villkor. Datadelning, interoperabilitet, plattformar, livshändelsebaserade tjänster och AI gör det möjligt att erbjuda mer proaktiva, precisa och personcentrerade offentliga tjänster, men skapar samtidigt nya frågor om insyn, kontroll, rättssäkerhet, ansvarsfördelning och individens ställning i relation till staten. Rapporten argumenterar därför för att samhällskontraktet inte bör förstås som brutet eller ersatt, utan som gradvis omförhandlat.

Ett centralt argument i rapporten är att individen i ett digitalt samhällskontrakt inte längre bara är mottagare av tjänster eller föremål för datainsamling, utan i ökande grad blir aktiv bärare av data, rättigheter och agens. Förflyttningen går från datadelning om individen till datadelning med och av individen. Det öppnar för egenmakt, bättre service och minskad administrativ börda, men bara om utvecklingen kombineras med starka rättighetsskydd, ändamålsstyrning, tillgänglighet, antidiskriminering och möjlighet till mänsklig kontakt och överprövning. Legitimitet i den digitala eran kan därför inte bygga enbart på traditionell institutionell tillit, utan måste i högre grad stödjas av bevisbar praxis genom loggning, spårbarhet, förklarbarhet, nyttorevision och tydliga ansvarskedjor.

Rapporten visar också att förändringen inte sker inom ett enda område utan tvärs över flera delar av samhällskontraktet: demokrati och delaktighet, rättsstat och förvaltning, välfärd, ekonomi och trygghetssystem, säkerhet och resiliens, miljö och hållbarhet samt kultur. I samtliga dessa områden uppstår ett liknande mönster där gamla institutioner och regelverk lever kvar, medan medborgarnas förväntningar

och teknikens möjligheter förändras snabbare. Därmed uppstår glapp mellan vad systemen är byggda för och vad de nu förväntas leverera. Rapportens slutsats är att ett hållbart digitalt samhällskontrakt kräver mer än visioner, det kräver standardiserade och driftsatta byggblock, gemensam digital infrastruktur, tydligare ansvarslinjer och bättre former för uppföljning.

I de avslutande kapitlen knyts analysen till Sveriges pågående digitala samhällsomställning. Rapporten visar att frågor om data, AI, digital inkludering, gemensamma komponenter, digital identitet, datadelning, interoperabilitet och uppföljning inte längre bör ses som avgränsade teknikfrågor, utan som delar av ett nytt praktiskt samhällskontrakt. För svensk del innebär detta att till exempel digitaliseringsstrategin, AI-strategin och den gemensamma digitala infrastrukturen kan förstås som institutionella uttryck för hur staten försöker möta nya förväntningar på legitimitet, service, robusthet och delaktighet. I detta sammanhang framträder Digg och PTS som centrala aktörer: Digg i utvecklingen av förvaltningsgemensamma byggblock, standarder, datadelning och uppföljning av den digitala samhällsomställningen och PTS i arbetet med konnektivitet, robusthet, digital inkludering och faktisk tillgänglighet och användbarhet i hela landet. Mot bakgrund av den planerade sammanslagningen från 2027, kan dessa roller förstås som kompletterande delar av en mer sammanhållen statlig kapacitet för den digitala samhällsomställningen.

Bilagorna syftar till att ge fördjupningar och analytiska verktyg för att förstå centrala begrepp, tänkbara konsekvenser och alternativa utvecklingsvägar. Bilaga A fördjupar rapportens analys genom att visa hur samhällskontraktet förändras inom centrala samhällsområden över tid. Bilaga B använder RACI-modellen för att exemplifiera behovet av tydliga roll- och ansvarsförflyttningar. Bilaga C använder scenarier för att utforska hur olika utvecklingsvägar kan forma samhällskontraktet fram till 2035.

Innehållsförteckning

1	Samhällskontraktet som analysram i en digital tid.....	7
1.1	Syfte och avgränsning.....	8
1.2	Vad är samhällskontraktet?	8
1.2.1	Ett digitalt samhällskontrakt	8
1.3	Klassiska utgångspunkter.....	9
1.4	Systeminnovation och ny förvaltningslogik.....	10
2	Industrisamhällets och välfärdsstatens samhällskontrakt	11
2.1	Sveriges förtroendebaserade system	11
2.2	Styrning och utmaning idag	12
3	Varför och hur samhällskontraktet förändras	13
3.1	Varför omställning nu? Omvärld och drivkrafter.....	13
3.1.1	10 drivkrafter för en digital omställning.....	14
3.1.2	EU som drivkraft i det digitala samhällskontraktet.....	15
4	Digitalisering som ny samhällslogik	19
4.1	Data, integritet och makt	19
4.1.1	Rätten till sina data och MinaData-förklaringen	21
4.1.2	Delade data som strategisk resurs	22
4.2	AI, träningsdata och legitimitet	22
4.2.1	Digital inkludering och konsekvenser av opt-out.....	25
4.3	Konsekvenser för styrning och organisering.....	26
4.3.1	Förvaltningen som plattform	27
4.3.2	Ena – Sveriges GaaP-projekt.....	29
4.3.3	Tjänstelogik, medborgarresor och nya yrkesroller	29
4.4	Roll- och ansvarsfördelning i den svenska förvaltningsmodellen.....	31
4.4.1	Aktörs- och ansvarskarta	32
4.4.2	Exemplifieringar av behovet av tydliga roll- och ansvarsförflyttningar.....	33
4.4.3	Samverkan och konkurrensneutralitet som en del av roll- och ansvarsfrågan.....	34

5	Samhällskontraktets områden och utveckling över tid	35
5.1	Digitaliseringens sektorspåverkan	35
5.1.1	Demokrati och delaktighet	36
5.1.2	Rättsstat och förvaltning	36
5.1.3	Välfärd	36
5.1.4	Ekonomi, arbete och trygghetssystem	37
5.1.5	Säkerhet, robusthet och resiliens	37
5.1.6	Miljö och hållbarhet	37
5.1.7	Kultur	38
6	Polycyspår och internationella tolkningsramar	40
6.1	Japans Samhälle 5.0	40
6.2	Samhälle 4.0 och kvantsamhället	41
6.3	Sammanfattande slutsats	42
7	Vad ett förändrat samhällskontrakt kan innebära	43
7.1	Individen som aktiv databärare och rättighetsbärare	43
7.2	Ett agentdrivet offentligt möte	44
7.3	Grundskydd och omställningssystem i AI-eran	46
7.4	Sammanfattande slutsats	47
8	Implikationer för Sverige	49
8.1	Från rapportens analys till svensk styrning	49
8.2	Diggs roll i ett digitalt samhällskontrakt	50
8.3	PTS roll i ett digitalt samhällskontrakt	50
8.3.1	Digg och PTS tillsammans: genomförande, uppföljning och samordning	51
8.4	Sammanlagningen som institutionell konsekvens	52
8.4.1	Vad detta innebär för svensk förvaltning	52
8.5	Avslutande reflektion	54
9	Annex 1 Begreppslista och förkortningar	55
10	Annex 2 Referenslista	63
10.1	Vetenskapliga artiklar	63
10.2	Statens offentliga utredningar	63
10.3	Propositioner	64

10.4	Rapporter, böcker och antologier.....	64
------	---------------------------------------	----

1 Samhällskontraktet som analysram i en digital tid

Det här kapitlet förtydligar först vad som avses med samhällskontraktet, varför begreppet fortfarande är viktigt och hur det kan användas för att förstå digitaliseringens samhällseffekter. Ambitionen är att svara på frågan om varför samhällskontraktet är ett relevant begrepp för vår tids digitala omställning innan rapporten går vidare till varför kontraktet förändras.

I svensk offentlighet används begreppet samhällskontrakt både diagnostiskt och konstruktivt. Diagnostiskt används det när aktörer beskriver att tillit, integration, trygghet eller välfärdens legitimitet har försvagats. Under valkampanjerna 2018 lyftes ofta begreppet i berättelser om att samhällskontraktet hade brutits¹. Samtidigt används begreppet också mer programmatisk av offentliga aktörer. SKR beskriver exempelvis hur kommuner använder medborgardialoger för att utveckla lokala samhällskontrakt, både för att nå Agenda 2030 och för att stärka mänskliga rättigheter och den lokala demokratin, vilket visar att begreppet också fungerar som ett praktiskt ramverk för att formulera rättigheter, skyldigheter och delaktighet i konkreta samhällsfrågor². På nationell nivå är Japan ett relevant internationellt exempel. Japans kabinettsskansli beskriver Samhälle 5.0 som den framtida samhällsvision landet ska sträva mot: ett människocentrerat samhälle där ekonomisk utveckling och lösningen av sociala problem förenas genom en hög integration mellan cyberfysiska system, hållbarhet, säkerhet och välbefinnande³. Därtill finns källor som uttryckligen tolkar Samhälle 5.0 som ett nytt samhällskontrakt. I en internationell kommentar om Japans initiativ beskrivs Samhälle 5.0 som ett försök att skapa ett nytt samhällskontrakt⁴ och en ny ekonomisk modell⁵. Sammantaget visar detta att samhällskontraktet inte bara är ett debattsbegrepp för när något upplevs ha gått sönder, utan också ett analytiskt och praktiskt begrepp för att förstå hur relationen mellan invånare, stat, kommun, civilsamhälle och näringsliv förändras och medvetet försöker omformas.

¹ <https://www.kairosfuture.com/se/publikationer/nyheter/att-skriva-om-ett-samhallskontrakt/>

² <https://skr.se/demokratiutveckling/medborgardialogochsamverkan.8001.html>

³ https://www8.cao.go.jp/cstp/english/society5_0/index.html

⁴ Goede, Miguel. (2022). Society 5.0 is a new social contract.

⁵ <https://techcrunch.com/2019/02/02/japans-society-5-0-initiative-is-a-roadmap-for-todays-entrepreneurs/>

1.1 Syfte och avgränsning

Rapporten sätter samhällskontraktet före tekniken. Utgångspunkten är att digitalisering, data och AI blir politiskt och institutionellt viktiga först när de förändrar relationen mellan individ, stat, marknad och civilsamhälle - alltså när de påverkar själva kontraktet mellan samhälle och medborgare.

Syftet med rapporten är att pröva om digitaliseringens samhällseffekter bör förstås som en gradvis omförhandling av samhällskontraktet.

Rapporten riktar sig till aktörer som arbetar med styrning, förvaltningsutveckling, digital infrastruktur, välfärdens omställning och offentlig innovation, och använder samhällskontraktet som en lins för att analysera legitimitet, ansvar, rättigheter och nytta.

Det innebär också en viktig terminologisk avgränsning. I rapporten används industrialisering för att beskriva den samhällslogik som byggde 1900-talets välfärdsinstitutioner, digitalisering för att beskriva omformningen av verksamheter, relationer och styrning med digital teknik som bas, och AI för att beskriva en särskild fas där analys, prediktion och beslut delvis automatiseras. Begreppen hänger ihop, men de är inte utbytbara.

1.2 Vad är samhällskontraktet?

Samhällskontraktet används här som ett samlande begrepp för de ömsesidiga förväntningar, rättigheter, skyldigheter och legitimitetsanspråk som binder samman individ, kollektiva aktörer och stat. Begreppet är användbart just därför att det fångar mer än lagstiftning och organisationsformer: det beskriver varför människor accepterar styrning, varför de betalar skatt, varför de följer regler och vad de upplever sig ha rätt att kräva tillbaka.

I denna rapport definieras samhällskontraktet därför som ett normativt och praktiskt ramverk för ömsesidiga rättigheter och skyldigheter mellan individer, kollektiva aktörer och staten. Det gör begreppet relevant när teknikskiften inte bara förändrar verktyg, utan också ansvarsfördelning, handlingsutrymme, insyn och upplevd rättvisa.

1.2.1 Ett digitalt samhällskontrakt

Ett digitalt samhällskontrakt har samma grundidé, men data, digital infrastruktur och algoritmer blir centrala medier för samordning, värdeskapande och kontroll. Det betyder inte att staten, marknaden,

civilsamhället eller individen ersätts av tekniken. Det betyder att deras roller förskjuts när datadelning, interoperabilitet, plattformar och AI blir bärande för hur tjänster levereras, beslut fattas och ansvar kan utkrävas.

Rapporten utgår från att samhällskontraktets legitimitet i en digital tid måste provas mot tre frågor: är ordningen laglig och rättssäker, levererar den begriplig och upplevd nytta, och förtjänar den medborgarnas förtroende? När digitalisering förändrar någon av dessa tre dimensioner blir frågan om samhällskontraktet inte retorisk utan styrningsmässig.

1.3 Klassiska utgångspunkter

Samhällskontraktet är ingen entydig teori utan en idétradition som har utvecklats över lång tid. Redan i äldre politisk filosofi finns föreställningar om ömsesidiga skyldigheter mellan individ och samhälle. Senare har tänkare som John Rawls, David Gauthier och Carole Pateman vidareutvecklat och kritiserat kontraktstanken, bland annat genom att belysa rättvisa, motivation och historiska exkluderingar. Den klassiska grunden brukar dock främst knytas till Hobbes, Locke och Rousseau.

Hos Thomas Hobbes motiveras samhällskontraktet av behovet av ordning och säkerhet. I en tillvaro präglad av otrygghet blir statens centrala uppgift att upprätthålla fred, lag och ett legitimt våldsmonopol. Hos John Locke står i stället skyddet för individens rättigheter i centrum: liv, frihet och egendom. Staten är legitim i den mån den säkrar redan existerande rättigheter och begränsas av rättsstatliga principer. Hos Jean-Jacques Rousseau förskjuts fokus mot folkvilja, delaktighet och politisk legitimitet. Samhällskontraktet handlar då inte bara om skydd, utan också om medborgarnas aktiva deltagande i det gemensamma styret.

Tillsammans visar dessa klassiska perspektiv att samhällskontraktet alltid har formats av sin tids problem: säkerhet, rättigheter och politisk delaktighet. Därför är det också rimligt att fråga hur kontraktet påverkas när samhällsvillkoren förändras. När digitalisering, datadriven styrning och AI omformar relationen mellan individ, stat och marknad räcker det inte att enbart upprepa äldre tolkningar. De klassiska teorierna ger inga färdiga svar, men de hjälper oss att förstå vilka frågor om legitimitet, ansvar, rättigheter och institutioner som blir avgörande i en ny samhällslogik.

1.4 Systeminnovation och ny förvaltningslogik

Rapportens huvudpoäng är att digitalisering och AI blir samhällskontraktuella frågor när de förändrar spelreglerna för legitimitet, ansvar och delaktighet. Därför är det inte tillräckligt att tala om teknikupptag, effektivisering eller innovation var för sig. Frågan är hur tillit byggs när beslut blir mer datadrivna, hur rättigheter säkras när tjänster blir mer proaktiva och hur ansvar hålls samman när fler aktörer delar på infrastruktur, data och genomförande.

För svensk förvaltning innebär detta ett skifte från "tjänster när jag hittar dem" till "stöd som kan hitta mig", men utan att individens agens, insyn eller rätt till mänsklig omprövning går förlorad. Det innebär också ett skifte från tillit som antagande till tillit som bevisbar praxis genom nyttorevisioner, spårbar AI, loggar och tydliga ansvarskedjor. Staten behöver i högre grad sätta ramar och standarder, kommuner och regioner översätta dem till vardagsnytta, civilsamhället bidra med granskning och förankring, och marknaden leverera öppna och utbytbara komponenter.

De institutionella byggstenar som lyfts i rapporten som gemensamma datastandarder och API:er, portabla trygghetsskydd, nyttodelning av effektiviseringsvinster, oberoende testbäddar för data och AI och medborgarråd för större införanden, ska inte läsas som färdiga reformpaket. De ska läsas som komponenter i ett samhällskontrakt som behöver göras begripligt, legitimt och praktiskt styrbart i en digital tid.

2 Industrisamhällets och välfärdsstatens samhällskontrakt

Det moderna samhällskontraktet, så som det växte fram under 1900-talet, formades i takt med industrialiseringen och den demokratiska utvecklingen i Europa. I centrum stod idén om välfärdsstaten som en kollektiv försäkring mot livets risker. Staten tog ett allt större ansvar för individens trygghet genom skola, sjukvård, socialförsäkring och omsorg.⁶ Kontraktet kan sägas vara byggt på tre grundpelare:

- Universalism – alla medborgare har lika rätt till grundläggande välfärdstjänster oavsett inkomst, bostadsort eller bakgrund.
- Skattefinansiering – den gemensamma finansieringen gör att tillgången till välfärd inte är beroende av marknadslogik eller privat förmåga.
- Standardisering – storskalighet, rutiner och likformiga processer möjliggjorde effektivitet, kontroll och förutsebarhet i leveransen av tjänster.

Detta kontrakt var ett svar på industrialismens sociala utmaningar; behovet av utbildad arbetskraft, folkhälsa, social stabilitet och politisk legitimitet i en växande representativ demokrati där fler deltog i politiken genom friare och mer rättvisa val och där medier spelade en växande roll i att sprida information och även påverka den allmänna opinionen.⁷

2.1 Sveriges förtroendebaserade system

I Sverige tog samhällskontraktet form som ett särskilt starkt förtroendebaserat system. Den svenska modellen byggde på hög tillit mellan medborgare och stat⁸, en ovanligt hög skattevilja och en förväntan på neutralitet i den offentliga maktutövningen. Staten skulle vara en rättvis och kompetent garant för samhällskontraktet, inte en part i ett socialt motsatsförhållande.

Detta förtroende skapade utrymme för omfattande omfördelning, men också för ett unikt samspel mellan stat, näringsliv och civilsamhälle⁹.

⁶ Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990. Sid 28

⁷ https://www.vr.se/download/18.2412c5311624176023d25bad/1529480527807/Svensk-forskning-demokrati-foervaltning_folkroerelser_VR_2003.pdf sid 69

⁸ [https://www.gu.se/sites/default/files/2022-](https://www.gu.se/sites/default/files/2022-12/Social%20tillit%20i%20h%C3%B6glitarlandet%20Sverige.pdf)

[12/Social%20tillit%20i%20h%C3%B6glitarlandet%20Sverige.pdf](https://www.gu.se/sites/default/files/2022-12/Social%20tillit%20i%20h%C3%B6glitarlandet%20Sverige.pdf) sid 63-67

⁹ <https://www.nationalekonomi.se/wp-content/uploads/2000/01/20-3-ew.pdf>

Folkrörelser, fackföreningar och kooperativa strukturer fungerade som både förankringsmekanismer och demokratiska mellanled. Det svenska samhällskontraktet blev därmed inte enbart en uppgörelse mellan individ och stat, utan också en kollektiv kultur av delat ansvar.¹⁰

2.2 Styrning och utmaning idag

Industrisamhällets kontrakt vilade på hierarkisk styrning och rättsstatliga principer. Regler, förordningar och manualer garanterade likabehandling och rättssäkerhet.¹¹ Förvaltningens roll var att genomföra politiska beslut effektivt och konsekvent, snarare än att experimentera eller samproducera med medborgarna.

Digitaliseringens första fas, e-förvaltningen, anpassade tekniken till den etablerade förvaltningslogiken och var i huvudsak ett uttryck för digitisering snarare än digitalisering, en process som inte längre kan anses räcka till.¹² Digitala blanketter, elektroniska arkiv och stegvis automatisering effektiviserade existerande processer, men förändrade i begränsad utsträckning roller, ansvar och styrformer. Produktiviteten i offentlig förvaltning fick heller inga omedelbara lyft, vilket brukar beskrivas som en offentlig variant av produktivitetsparadoxen.¹³

Det industribaserade samhällskontraktet är idag under press. Ett system designat för massproduktion av likformiga tjänster kolliderar med ett datadrivet samhälles krav på precision, proaktivitet och personcentrering. Medborgarna förväntar sig skraddarsydda lösningar, snabb respons och möjlighet till delaktighet. System behövs som kan inkorporera invånarnas livsbetingelser i realtid och lyckas göra om det till styrsignaler i samma hastighet.¹⁴ Samtidigt förväntas förvaltningen hantera komplexa samhällsproblem som kräver samverkan över sektors- och sekretessgränser. Den stora frågan blir därför: hur kan principerna om likabehandling, rättssäkerhet och tillit bestå i ett system som måste bli mer adaptivt, datadrivet och individualiserat?

¹⁰ [forbjuden framtid_highres.pdf](#) sid 62-63 (om samspel mellan stat och individ i datadelningsperspektiv)

¹¹ [Economy and Society: A New Translation](#) sid.359-360

¹² [Sveriges digitala förvaltning 2020](#) sid 8

¹³ <https://www.nationalekonomi.se/wp-content/uploads/2000/01/28-8-ls.pdf> sid 2-3

¹⁴ [Digitisering, digitalisering och digital transformation](#)

3 Varför och hur samhällskontraktet förändras

För att förstå varför samhällskontraktet förändras behöver digitalisering behandlas som mer än ett teknikskifte. Där industrialiseringen mekaniserade den fysiska produktionen, mekaniserar digitaliseringen informationsbearbetning, koordinering och uppföljning. När det sker på stor skala påverkas inte bara effektiviteten utan också hur värde skapas, hur beslut fattas och hur makt fördelas i samhället.

I en första fas handlade utvecklingen främst om digitisering och e-förvaltning.¹⁵ I senare faser handlar den mer om digitalisering i egentlig mening: att verksamheter, ansvarskedjor och tjänstelogik omformas genom data, analys och lärande system.¹⁶ Först i denna senare fas blir digitalisering en fråga om samhällskontrakt snarare än enbart om IT-stöd.

Detta kapitel utgår inte från att förändringen är självklar. I stället argumenterar det för varför samhällskontraktet kan sägas vara under omförhandling: genom omställningstryck, data som styrmedel, AI som beslutsinfrastruktur, nya plattformslogiker och förändrade roller mellan stat, individ, marknad och civilsamhälle.

3.1 Varför omställning nu? Omvärld och drivkrafter

Samhällskontraktet förändras inte enbart därför att ny teknik finns tillgänglig. Förändringen drivs också av ett bredare omställningstryck där demografi, ekonomi, säkerhet, arbetsliv, tillit, klimat och rättsliga förändringar sammanfaller med digitaliseringens möjligheter och risker. Det är denna kombination som gör frågan om digitaliseringens möjligheter akut. När flera förändringskrafter verkar samtidigt blir det svårare för äldre institutionella lösningar att upprätthålla samma legitimitet, handlingskraft och begriplighet som tidigare.

Detta avsnitt syftar därför till att försöka förklara varför omställningen sker nu. De drivkrafter som lyfts fram nedan ska inte läsas som en prognos eller som en uttömmande teori om samhällsförändring. Deras funktion är i stället att synliggöra det samlade omställningstryck som gör att samhällskontraktet i dag sätts under ny press. Var för sig förklarar de

¹⁵ [Digitisering, digitalisering och digital transformation](#)

¹⁶ [Ett litet steg för digitaliseringen, ett stort kliv för människan?](#) sid. 13-21

inte utvecklingen, men tillsammans visar de varför äldre styrformer, ansvarskedjor och förväntningar på staten inte längre räcker fullt ut.

Det är också viktigt att understryka att digitaliseringen här inte behandlas som en separat drivkraft vid sidan av de andra, utan som något som både förstärker och formas av dem. Ny teknik gör det möjligt att organisera samhället på andra sätt, men teknikutvecklingen drivs också fram av behov som uppstår genom demografi, säkerhet, produktivitetskrav, klimatutmaningar och förändrade förväntningar på service och delaktighet. Tekniken är därför både möjliggörare, konsekvens och källa till nya målkonflikter.

Ur ett samhällskontraktsperspektiv är detta avgörande. När flera sådana drivkrafter sammanfaller påverkas inte bara vilka lösningar som efterfrågas, utan också vilka rättigheter, skyldigheter, ansvarsförhållanden och legitimitetskrav som staten måste kunna bära. Drivkrafterna nedan ska därför läsas som bakgrundsfaktorer som hjälper förklara varför samhällskontraktet i dag kan sägas vara under omförhandling.

3.1.1 10 drivkrafter för en digital omställning

De tio drivkrafterna nedan synliggör det samlade omställningstryck som gör samhällskontraktets omförhandling mer akut. Tillsammans visar de hur digitalisering, geopolitiska förändringar, demografi, kompetensskiften, säkerhetsfrågor och nya förväntningar på service och delaktighet samverkar på ett sätt som gör att äldre institutionella former inte längre räcker fullt ut. Drivkrafterna bör därför läsas som bakgrundsfaktorer som förklarar varför relationen mellan stat, individ, marknad och civilsamhälle nu sätts under ny press.

- Demografi och försörjningskvot - Åldrande befolkning och färre i arbete ökar trycket på vård, omsorg och skola och annan samhällsservice. Offentlig sektor måste höja produktivitet, säkerställa likvärdighet och prioritera tydligare.
- Produktivitetsskillnad och finansiering - Förväntningarna på välfärden stiger snabbare än resurserna. Investeringar måste kopplas till mätbar nytta och styras mot effekt, inte enbart volym.
- Arbetsliv i omvandling - Uppdelat arbetsliv (gig, flera uppdragsgivare) skapar glapp mellan dagens regelverk och människors faktiska försörjning. Rättigheter behöver kunna följa individen.

- Kompetensskifte och livslångt lärande - Teknikförändring flyttar efterfrågade färdigheter. Omställningskapacitet och rättvis tillgång till validering, meriter och finansiering blir avgörande.
- Data- och AI-samhället - Automatiserat beslutsstöd, personifierade datadrivna tjänster och användning av persondata skapar nya möjligheter till precision, proaktivitet och individualisering, men kräver rättssäkerhet, transparens, spårbarhet och tydlig rollfördelning mellan normgivning, användning och tillsyn.
- Informationsmiljö och tillit - Desinformation, generativt innehåll och fragmenterade plattformar utmanar förtroendet. Myndigheter behöver robusta, tillgängliga kanaler och spårbara budskap.
- Säkerhet och resiliens - Cyberhot och leverantörsberoenden gör kontinuitet och incidentberedskap till kärnfrågor i kommuner, regioner och statliga myndigheter.
- Klimat, energi och miljö - Stora investeringar, tillståndprocesser och lokal förankring kräver datadelning över sektorer och uppföljning av effekter och rättvisa.
- Urbanisering och regional divergens - Tätorter koncentrerar efterfrågan medan andra regioner krymper. Offentliga tjänster behöver bygga på nationella standardiserade komponenter med möjlighet till lokal anpassning.
- EU-rätt och standarder i rörelse - Nya europeiska regelverk och interoperabilitetskrav sätter ramarna. Förslag blir genomförbara först när de översätts till svensk förvaltningslogik, standardprofiler och uppföljningskrav.

Bland dessa drivkrafter spelar den europeiska utvecklingen en särskilt viktig roll, eftersom EU i ökande grad påverkar de rättsliga, tekniska och institutionella ramar inom vilka det digitala samhällskontraktet kan utvecklas i Sverige.

3.1.2 EU som drivkraft i det digitala samhällskontraktet

EU:s förordningar och strategier (till exempel AI-förordningen, förordningen om digitala tjänster (DSA), förordningen om digitala marknader (DMA), data- och interoperabilitetsramverket med flera) sätter i allt högre grad tempot och riktningen för digitaliseringspolitiken i medlemsländerna. För svensk del innebär det både krav på att justera

nationell rätt och att nå mål i färdplanen för det ”digitala decenniet”,¹⁷ samt att organisera förvaltningsgemensamma förmågor som bland annat datadelning, tillsyn, loggning, interoperabilitet och uppföljning på ett sätt som fungerar i stat, regioner och kommuner. Det är denna EU-drivna normering som utgör den yttre ramen för svensk styrning.

När EU-förordningar träder i kraft blir översättningen till svensk förvaltningslogik avgörande för tydlighet, genomförbarhet och tillit. Det gäller bland annat frågor om hur standarder och profiler utvecklas, förvaltas och tillämpas, vem som granskar, hur nytta följs upp och hur individen får insyn samt möjlighet till rättelse, omprövning eller överklagande där detta är relevant

Den snabba teknikutvecklingen, särskilt inom AI, har ökat både förväntningar och oro. Samtidigt växer samsynen om att reglering behövs för att säkra transparens, ansvar och säkerhet. EU driver på genom en samlad digital strategi och ett växande regelverk som är kopplat till ”det digitala decenniet”.¹⁸ Det skapar en regulatorisk ”sense of urgency”, krav på digital suveränitet¹⁹ och på att synliggöra värdeskapande, spårbarhet och hållbarhet. För Sverige innebär detta ett behov att gå från reaktiv till proaktiv hållning, stärka juridisk kompetens, etablera test- och regulatoriska sandlådor och tidigt översätta EU-krav till styrning, standarder och uppföljning som fungerar i praktiken.

Konsekvenserna märks annars brett; implementering blir kostsam och komplex, risken ökar för kompetensbrist och att mindre aktörer halkar efter, och medborgarnas legitimitetsfrågor skärps när beslut fattas långt från vardagen. För att undvika ett tillitsglapp krävs tydligare prioriteringar, bättre kommunikation om målkonflikter (till exempel integritet mot säkerhet), mer samordnade myndighetsgemensamma lösningar och rätt stöd för datadelning. Allt pekar mot behovet av en svensk tolkning av EU-ramarna som är konsekvent, spårbar och begriplig för medborgare och utförare.

¹⁷ Policyprogrammet för det digitala decenniet är den första digitala strategi som EU-kommissionen, Europaparlamentet och rådet gemensamt enats om. Det är ett strategiskt initiativ som beskriver en vision för Europas digitala omställning fram till 2030, fastställer konkreta mål och tillhandahåller en styrningsram och mekanismer för samarbete, både mellan kommissionen och medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna.

¹⁸ [Europas digitala decennium | Shaping Europe's digital future](#)

¹⁹ Möjlighet att råda över digital information och digital kommunikation som man berörs av

Utifrån den logik om förvaltningen som plattform (GaaP), som närmare kommer presenteras i denna rapport, behöver roller och ansvar tydligt definieras på olika nivåer:

- Staten/gemensamma förvaltningen - samlar EU-krav och nationella behov i miniminivåer, domänneutrala standarder och gemensamma komponenter, till exempel identitets- och behörighetslösningar, logg- och provenienslösningar, datakataloger och andra byggblock för säker datadelning, och samordnar övergripande tillsyn.
- Sektorsmyndigheter - översätter krav till domänprofiler, datastandarder och uppföljningskrav inom respektive sakområde.
- Regioner/kommuner - inför kraven i verksamhetsnära drift genom att analysera risk, informera, logga, följa upp och rapportera utfall i standardiserade format.
- Näringsliv och leverantörer – utvecklar och tillhandahåller granskningsbara, interoperabla lösningar, deltar i ekosystem för datadelning och verkar inom öppna och konkurrensneutrala ramar.
- Civilsamhälle och andra granskande aktörer – bidrar med insyn, återkoppling, legitimitetsprövning och förankring.
- Invånare – behöver bättre möjligheter att identifiera sig, använda verifierade attribut och signera digitalt i olika offentliga och privata sammanhang. Där det är relevant behövs säker inloggning till e-tjänster där loggar, ärendestatus, samtycken och andra uppgifter visas.

Den europeiska digitala identitetsplånboken är ett exempel på hur EU-reglering kan resultera i lösningar som kommer invånare mycket nära i vardagen. Plånboken är inte i sig ett eID, men den kan användas för e-legitimering, elektroniska underskrifter och delning av verifierade attribut. Nyttan för invånare är i hög grad beroende av i vilka digitala interaktioner plånboken kan användas och vilka attribut den fylls med, till exempel körkort, examensbevis eller andra intyg.

Den nytta som ofta lyfts fram med den europeiska identitetsplånboken är att den kan förenkla digitala interaktioner och ge användaren större kontroll över vilka uppgifter som delas. Digg har samtidigt tidigare bedömt att nyttan för invånare i hög grad är beroende av i vilka digitala interaktioner plånboken kan användas och vilka attribut den fylls med.

*"Med bara ett klick kan användare säkert dela efterfrågade attribut med betrodda parter, och endast avslöja den information som krävs (till exempel ålder eller nationalitet), utan att avslöja annan identifierande information. Detta minskar risken för profilering och ger användaren kontroll över sina personuppgifter, något som inte är möjligt med fysiska dokument."*²⁰

Det som kan uppfattas som ett glapp mellan EU-beslut och vardag kan samtidigt överbryggas av ett antal föreslagna komponenter som behöver komma på plats:

- Standarder som faktisk styrning - öppna, maskinläsbara kravprofiler, datastandarder och standardprofiler behöver utvecklas genom en kombination av mappning mot EU-regler och nationell tillämpning, och därefter göras styrande i upphandling, utveckling och tillsyn.
- Synliggörande av nyttan: nyttorevision med baslinjer, mål och utfall behövs för större införanden, och lokala resultat och effekter behöver kunna följas upp systematiskt och redovisas öppet.
- Spårbar rättssäkerhet – beslutsloggar, motiveringar och versionsspår måste vara tillgängliga för såväl individ som för intern och extern granskning om automatiserade beslutssystem ska kunna införas legitimt.²¹
- Identitetsplånboken som medborgargränssnitt - plånboken kan ge invånare bättre möjligheter att identifiera sig, använda verifierade attribut och signera digitalt i olika offentliga och privata sammanhang. Där det är relevant kan den också användas för säker inloggning till e-tjänster där loggar, ärendestatus, samtycken och andra uppgifter visas.
- Rollklar tillsyn - en koordinerad tillsynskedja kan etableras mellan statlig, sektoriell och lokal nivå med gemensamma riskklasser, loggformat och rapporteringsflöden.

²⁰ Benefits - EU Digital Identity Wallet – egen översättning

²¹ "Ingen logg, inget beslut" är en princip inom förvaltningsrätt och IT-säkerhet som innebär att ett beslut inte anses giltigt eller existerande om det inte dokumenterats (loggats) på ett korrekt sätt. Poängen här är att skala denna princip till t.ex. automatiserade beslut

4 Digitalisering som ny samhällslogik

Om kapitel 3 har visat varför samhällskontraktet sätts under omförhandling, försöker detta kapitel visa genom vilka mekanismer digitaliseringen faktiskt förändrar dess praktiska villkor. Digitalisering blir samhällskontraktuellt relevant först när den förändrar hur information används, hur beslut förbereds och fattas, hur verksamheter samordnas och hur ansvar, makt och legitimitet fördelas mellan individ, stat, marknad och civilsamhälle. Där industrialiseringen mekaniserade den fysiska produktionen, förändrar digitaliseringen samhällets förmåga att bearbeta information, koordinera handling och följa upp resultat. När detta sker i stor skala påverkas inte bara effektiviteten, utan också själva villkoren för styrning och samhällsbygge.

Detta kapitel argumenterar för att digitaliseringens betydelse bör förstås på tre nivåer. För det första förändras verksamhetslogiken: processer digitaliseras, men på sikt omformas också roller, ansvarskedjor och värdeskapande när data, analys och lärande system blir en integrerad del av verksamheten. För det andra förändras effektlogiken: utvecklingen rör sig från avgränsade IT-projekt till återanvändbara komponenter, gemensamma förmågor och styrning som kan följas upp över organisations- och sektorsgränser. För det tredje förändras tjänstelogiken: offentlig sektor rör sig gradvis från upphandling av färdiga lösningar mot ett mer plattformsbaserat arbetssätt, där standardiserade byggblock, datautbyte och gemensamma gränssnitt gör det möjligt att skapa sammanhängande tjänster och nya former av samverkan.

Att vara i en brytningstid betyder att vi fortfarande kan se digitiserings- och e-förvaltningsprojekt där analoga processer görs digitala och det primära målet är att effektivisera befintliga arbetssätt. Samtidigt ser vi att verksamheter, institutioner och styrformer förändras genom data, interoperabilitet, analys och AI. Alla har med andra ord inte kommit lika långt i omställningen men riktningen är tydlig.

4.1 Data, integritet och makt

Data är inte bara en teknisk resurs i det digitala samhället. Data är också en källa till makt, samordning, insyn och legitimitet.²² Det är därför datafrågan hör hemma i en diskussion om samhällskontraktet. När

²²https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/12/going-digital-to-advance-data-governance-for-growth-and-well-being_246d8cab/e3d783b0-en.pdf sid.16

offentlig sektor samlar in, strukturerar, delar och använder data för att planera välfärd, samordna insatser, följa upp resultat och förutse behov förändras inte bara arbetssätt och effektivitet. Det förändrar också relationen mellan individ, stat, marknad och civilsamhälle.

Det gäller inte minst offentliga data. När data produceras inom skattefinansierad verksamhet uppstår också frågor om demokrati, insyn och maktfördelning. Öppna data kan stärka medborgares möjligheter att granska makten, delta mer informerat i samhällsdebatten och utveckla nya tjänster i samspel med offentlig sektor. Delade data kan också stärka samhällelig resiliens genom att fler aktörer kan bidra med analys, visualisering och tjänsteutveckling. Samtidigt kan inte all data vara öppen. Därför måste ett digitalt samhällskontrakt hålla samman flera principer samtidigt: skyddet för personuppgifter, behovet av kontrollerad datadelning och värdet av öppna data där det är legitimt och lämpligt.

Det andra skälet är att användningen av persondata skapar en grundläggande spänning mellan två legitima principer. Å ena sidan finns ett starkt integritetsperspektiv: data om individer bör begränsas, skyddas och inte användas mer än nödvändigt. Å andra sidan finns ett starkt samhällsnyttoperspektiv: data kan användas för att förbättra tjänster, öka träffsäkerheten i välfärden, minska administration och möjliggöra mer förebyggande arbete.

Diskussionen rör sig mellan två ytterligheter:

- Dataminimering - att begränsa datainsamlingen för att skydda individens integritet.²³
- Datanyttomaximering - att använda tillgängliga data för att skapa samhällsnytta, effektivitet och innovation (en variant av nyttomaximeringsbegreppet inom mikroekonomi där man antar att konsumenter agerar för att uppnå maximal nytta genom att fördela sina pengar på ett sätt som ger mest nytta per spenderad krona).²⁴

Det avgörande problemet är därför inte om data ska användas eller inte, utan hur denna spänning ska hanteras på ett sätt som människor uppfattar som legitimt.

Det är också här samhällskontraktsperspektivet tillför något som ett rent tekniskt eller juridiskt språk inte fångar fullt ut. Om medborgare ska acceptera omfattande dataanvändning i offentlig sektor räcker det inte att

²³ Grundläggande principer enligt GDPR | IMY

²⁴ https://www.ekonomifakta.se/sakomraden/nationalekonomisk-teori/mikroekonomi/nyttomaximering_1211425.html

användningen är möjlig enligt regelverket. Den måste också upplevas som rimlig, begriplig och rättvis. Det kräver att data används till tydliga ändamål, att ansvarsfördelningen går att förstå och att individen inte reduceras till ett objekt för administration och analys. Annars riskerar datadriven styrning att undergräva det förtroende som den samtidigt är beroende av.

En central förändring gäller därför inte bara skyddet av data, utan kontrollen över den. Till skillnad från många tidigare resurser genereras data kontinuerligt genom människors interaktion med digitala tjänster, plattformar och sensorer. Det gör ägande- och kontrollfrågan mer komplex än för traditionella materiella resurser. I den datadrivna ekonomin uppstår ett asymmetriskt förhållande mellan dem som genererar data och dem som kan samla, analysera och dra nytta av den. Ur ett samhällskontraktsperspektiv blir frågan därför inte bara hur individen ska skyddas från missbruk, utan också vilken ställning individen ska ha i de system som bygger på hennes data.

Av detta följer att ett digitalt samhällskontrakt inte kan vila enbart på dataminimering eller datanyttomaximering. Det måste bygga på en ordning där samhällsnytta och integritet hålls samman genom tydliga principer för ändamål, insyn, ansvar och kontroll. Legitimitet uppstår då inte genom att staten använder så lite data som möjligt, men inte heller genom att den använder all data som står till buds. Legitimitet uppstår när människor kan se att data används för motiverade syften, under rättssäkra former och med en rimlig balans mellan kollektiv nytta och individuell autonomi.

4.1.1 Rätten till sina data och MinaData-förklaringen

Mot denna bakgrund blir idéer om individens rätt till sina data viktiga. De uttrycker en förskjutning från ett synsätt där persondata främst ses som något som ska skyddas, till ett synsätt där individen också ska kunna utöva faktisk kontroll över hur data samlas in, används och delas. Här är MinaData-förklaringen ett relevant exempel, eftersom den inte stannar vid informerat samtycke utan betonar att individen bör ha reell möjlighet att förstå, styra och påverka användningen av sina personuppgifter.

Detta är betydelsefullt därför att det förändrar individens position i samhällskontraktet. I stället för att enbart vara föremål för registrering, bedömning och databehandling blir individen en aktör med större möjlighet att tillåta, villkora och i vissa fall återkalla tillgång till sina data.

På så vis förskjuts persondata från att bara vara administrativt underlag till att också bli en del av individens praktiska handlingsutrymme i relation till staten och andra aktörer.

Samtidigt löser inte idén om individuellt inflytande över data alla problem. Om persondata i alltför hög grad görs till handelsvara finns en risk att rättvisa, jämlikhet och tillit försvagas, särskilt om ekonomiskt eller tekniskt starkare aktörer får ett övertag. Därför behöver rätten till sina data kombineras med principer om rättssäker behandling, transparens, tillgänglighet och skydd mot nya former av ojämlikhet.

4.1.2 Delade data som strategisk resurs

Vid sidan av frågan om persondata behöver data också förstås som en strategisk resurs för flera aktörer i samhället. Det gäller både öppna data och kontrollerad datadelning. När data standardiseras, dokumenteras och görs möjliga att dela under tydliga villkor kan de skapa värde långt utanför den organisation där de först uppstod. Företag kan utveckla nya tjänster, civilsamhället kan stärka granskning och analys, och offentlig sektor kan minska dubbelarbete och förbättra beslutsunderlag.

I detta perspektiv handlar data inte bara om skydd eller effektivitet, utan också om maktfördelning. Den aktör som har tillgång till data, förstår dess struktur och kan omsätta den i tjänster eller beslut får också ökat inflytande över hur samhällsproblem definieras och hanteras. Därför blir standarder, metadata, öppna format och gemensamma spelregler inte sekundära teknikfrågor, utan delar av samhällets institutionella maktordning.

Ett digitalt samhällskontrakt behöver därför förena tre saker: individens skydd och handlingsutrymme, samhällets behov av legitim datadelning och den demokratiska potential som finns i att vissa data görs öppet och användbart tillgängliga. Först då kan data fungera som en strategisk resurs utan att tillit, rättssäkerhet och ansvar försvagas

4.2 AI, träningsdata och legitimitet

AI och automatisering förändrar inte bara hur offentlig sektor arbetar. De förändrar också vilka delar av det offentliga beslutsfattandet som byggs in i tekniska system. Det är därför AI i denna rapport inte förstås enbart som ännu ett verktyg för effektivisering, utan som en ny form av *kognitiv*

*infrastruktur.*²⁵ När analys, sortering, prioritering, rekommendationer och ibland hela beslutskedjor i ökande grad stöds av modeller, regelmotorer och maskininlärning, flyttas en del av förvaltningens omdöme från mänskliga handläggare till tekniska arrangemang. Det gör AI till en fråga om samhällskontraktet.

Det första skälet är att AI förändrar hur staten ser, tolkar och agerar på samhällsproblem. I industrisamhällets förvaltning låg tyngdpunkten på efterhandskontroll, manuella bedömningar och standardiserade processer. Med AI och automatisering ökar möjligheten att arbeta mer löpande, prediktivt och differentierat. System kan identifiera mönster, flagga avvikelser, föreslå insatser och bidra till att tjänster blir mer proaktiva. Det kan i bästa fall förbättra kvalitet, tillgänglighet och träffsäkerhet. Men samma utveckling innebär också att en växande del av det offentliga handlandet förmedlas genom modeller som få medborgare kan överblicka och som många verksamheter har begränsad förmåga att själva granska.

Det andra skälet är att AI förskjuter var legitimitet måste byggas. I en traditionell förvaltningslogik kunde legitimitet i hög grad knytas till utbildade professioner, tydliga regler och möjligheten att i efterhand följa en beslutsprocess. När AI blir en del av analysen eller beslutsstödet räcker inte detta längre. Då måste legitimiteten också byggas in i själva infrastrukturen: i hur modeller tränas, i hur data väljs ut, i hur loggning sker, i hur avvikelser upptäcks och i om det går att förstå varför ett visst utfall uppstod. Ju större betydelse dessa system får, desto mindre hållbart blir det att behandla dem som neutrala tekniska hjälpmedel.

Det tredje skälet är att AI förstärker en äldre spänning i samhällskontraktet mellan effektivitet och rättvisa. Offentlig sektor har alltid behövt balansera likabehandling, resurseffektivitet och individuella behov. AI kan göra denna balans bättre genom att synliggöra mönster och minska onödig administration. Men AI kan också förstärka gamla ojämlikheter om den tränas på skeva data, om dess målformuleringar är för snäva eller om systemen används i sammanhang där det saknas tillräcklig mänsklig prövning. Problemet är därför inte enbart tekniskt. Det är institutionellt. Ett system som är statistiskt träffsäkert kan ändå uppfattas som orättvist om det saknar begriplighet, möjlighet till invändning eller rimlig proportionalitet i sina effekter.

²⁵ Ett osynligt, intelligent lager som bearbetar, filtrerar och omvandlar information innan den når mänskligt medvetande.

Ur ett samhällskontraktsperspektiv blir den centrala frågan därför inte om AI ska användas eller inte, utan under vilka villkor dess användning kan anses legitim. Om människor ska acceptera att offentliga beslut, rekommendationer eller prioriteringar i ökande grad stöds av AI krävs mer än laglig grund och teknisk funktion. Det krävs också att användningen kan rättfärdigas i relation till rättssäkerhet, insyn, ansvar och upplevd rimlighet. När dessa villkor saknas riskerar AI att uppfattas som en förskjutning av makt från både professioner och medborgare till system som ingen fullt ut ansvarar för.

Frågan om AI:s legitimitet avgörs dessutom i hög grad redan innan ett system tas i bruk. Den avgörs i valet av träningsdata, i antaganden om vad som ska optimeras och i hur modellerna tolkas och utvärderas. Det innebär att legitimitetsproblemet inte börjar när ett automatiserat beslut fattas, utan långt tidigare i utvecklingskedjan. Träningsdata är aldrig neutrala. De speglar tidigare beslut, tidigare beteenden och tidigare institutionella prioriteringar. Om historiska data innehåller snedvridningar, luckor eller ojämlika utfall riskerar dessa att byggas in i framtida modeller. Därmed kan AI ge sken av objektivitet samtidigt som den i praktiken reproducerar äldre mönster av exkludering eller felbedömning. Detta är särskilt problematiskt i offentlig sektor, där staten inte bara ska vara effektiv utan också rättvis och möjlig att hålla ansvarig.

Problemet gäller inte bara bias i snäv mening. Det gäller också frågan om relevans. Data som är tillräckliga för att förutsäga ett utfall är inte alltid tillräckliga för att motivera ett beslut. Ett system kan vara tekniskt träffsäkert men ändå otillräckligt ur ett rättsstatligt perspektiv om sambanden det bygger på inte går att förklara, om det saknas proportionalitet eller om människan som påverkas inte har rimlig möjlighet att förstå och invända.

Av detta följer att träningsdata och modellutveckling måste behandlas som delar av förvaltningens ansvar, inte som ett förstadium utanför den egentliga myndighetsutövningen. Om AI ska användas legitimt krävs dokumentation, testning, uppföljning och möjlighet att granska både data, antaganden och effekter över tid. Det räcker inte att modellen fungerar vid införandet. Den måste också kunna omprövas när verksamheten, omvärlden eller datamönstren förändras.

Det är här rapportens bredare tes blir tydlig: i ett digitalt samhällskontrakt förskjuts legitimitet från att främst vara en fråga om formell kompetens och rättslig behörighet till att också bli en fråga om bevisbar och granskningsbar praktik. När AI-system blir en del av det offentliga handlandet måste också deras kunskapsgrund kunna rättfärdigas. Annars

riskerar staten att använda intelligenta system utan att kunna visa varför deras resultat bör uppfattas som rimliga.

4.2.1 Digital inkludering och konsekvenser av opt-out

En central fråga i detta sammanhang är vem som faktiskt kan delta i ett allt mer AI-stött offentligt system. Om digitalisering tidigare främst handlade om tillgång till e-tjänster, handlar den nu också om förmågan att förstå, använda och lita på system där automatisering och intelligenta funktioner spelar en växande roll. Digital inkludering blir därmed inte en sidofråga, utan ett grundvillkor för ett legitimt digitalt samhällskontrakt.

Detta blir särskilt tydligt i frågan om opt-out, alltså möjligheten att avstå från en digital eller automatiserad lösning och i stället använda andra kontaktvägar. En sådan möjlighet kan vara viktig av rättssäkerhets- och tillgänglighetsskäl. Människor har olika behov, olika funktionsförmåga och olika grad av digital vana. I vissa fall kan möjligheten att välja bort automatiserade processer vara avgörande för att skydda tillit och egenmakt.

Samtidigt är opt-out inte oproblematiskt. Om alltför många måste välja bort digitala lösningar för att systemen annars blir obegripliga, otillgängliga eller rättsosäkra, är det inte individen som är problemet utan systemets utformning. Ett omfattande beroende av opt-out kan därför vara ett tecken på att den digitala förvaltningen inte är tillräckligt inkluderande från början. Dessutom riskerar en tudelning att växa fram där vissa grupper får tillgång till snabba, proaktiva och välanpassade tjänster, medan andra hänvisas till långsammare, mer fragmenterade eller mer manuella processer.

Frågan om opt-out visar därför något större: att digital inkludering inte enbart handlar om att ingen ska lämnas utanför, utan om att olika grupper inte heller ska få olika kvalitet i sitt medborgarskap. Ett samhällskontrakt där vissa kan navigera den nya förvaltningen fullt ut och andra bara kan delta genom undantag riskerar att skapa en ny typ av ojämlikhet. Därför måste inkluderingsperspektivet byggas in från början i design, språk, kanalval, stödstrukturer och möjligheten till mänsklig kontakt.

Det betyder inte att alla digitala system måste fungera likadant för alla. Men det betyder att staten inte kan nöja sig med att erbjuda ett tekniskt fungerande system för majoriteten och en reservutgång för resten. Ett legitimt digitalt samhällskontrakt kräver att även den som har låg digital

vana, kognitiva hinder, språkliga svårigheter eller svag tillit till teknik kan förstå och använda det offentliga på rimliga villkor.

4.3 Konsekvenser för styrning och organisering

Digitaliseringens kanske mest genomgripande konsekvens är inte att fler tjänster blir digitala, utan att själva logiken för styrning och organisering förändras. När data, datadelning, interoperabilitet, AI och gemensamma digitala komponenter blir bärande för hur offentlig verksamhet fungerar, räcker det inte längre att digitalisera enskilda myndigheters eller kommuners befintliga processer. Det som förändras är i stället förutsättningarna för hur staten samordnar sig, hur ansvar fördelas och hur värde skapas i mötet mellan individ, offentlig sektor och andra samhällsaktörer.

Det första skälet är att digitalisering minskar betydelsen av många traditionella organisationsgränser. I industrisamhällets förvaltning var det möjligt att bygga styrning kring stabila institutioner, tydliga kompetensområden och separata verksamhetssystem. När offentlig service i stället ska fungera sammanhängande över flera aktörer, vid olika tidpunkter och med stöd av gemensamma dataflöden, blir sådana gränser mindre funktionella. Medborgaren möter inte längre staten som enskilda organisatoriska enheter, utan som en kedja av kontakter, beslut och tjänster som förväntas hänga ihop.

Det andra skälet är att digitalisering förändrar var samordning sker. Tidigare låg mycket av samordningen i hierarki, reglering och manuell handläggning. I en digital samhällslogik flyttas en del av samordningen till standarder, infrastrukturer, gränssnitt, lösningar för digital identitet och behörighet och datautbyte. Därmed blir styrning i större utsträckning en fråga om att forma gemensamma tekniska, semantiska, juridiska och organisatoriska förutsättningar snarare än att bara styra varje verksamhet för sig. Det innebär också att standardisering sällan är en fråga om att en aktör ensidigt sätter standarden, utan om hur olika aktörer gemensamt tar fram, förvaltar och tillämpar standarder och profiler på nationell och europeisk nivå.

Det tredje skälet är att denna förskjutning förändrar samhällskontraktets praktiska villkor. Om medborgare och företag ska kunna förvänta sig sammanhängande, förebyggande och användbara tjänster, måste förvaltningen organiseras så att den kan leverera sådana tjänster på ett rättssäkert och begripligt sätt. Om inte detta sker uppstår ett glapp mellan

teknikens möjligheter och institutionernas kapacitet. Då blir resultatet inte bara sämre effektivitet, utan också risk för minskad legitimitet. Staten framstår som splittrad samtidigt som individen förväntas möta den som om den vore sammanhållen.

Ur ett samhällskontraktsperspektiv innebär detta att styrning och organisering inte längre kan behandlas som interna förvaltningsfrågor. De blir delar av frågan om vad medborgaren rimligen kan förvänta sig av staten i en digital tid. När organiseringen förändras, förändras också villkoren för ansvar, tillgång, likabehandling och upplevd rättvisa. Därför är digitaliseringens organisatoriska konsekvenser inte sekundära i relation till samhällskontraktet, utan en del av dess kärna.

4.3.1 Förvaltningen som plattform

Ett sätt att beskriva denna förändring är att offentlig sektor i högre grad rör sig mot att fungera som en plattform. Det betyder inte att staten upphör att vara stat eller att hela förvaltningen ska efterlikna kommersiella teknikbolag. Det betyder att en större del av det offentliga värdeskapandet sker genom gemensamma byggblock, standarder och infrastrukturer som andra aktörer kan använda för att utveckla tjänster, fatta beslut eller skapa nya kombinationer av service.

Begreppet Government as a Platform (myntat av Tim O'Reilly 2011) fångar denna förskjutning genom att beskriva staten som plattformleverantör snarare än enbart tjänsteutförare. Kärnan är att det offentliga inte bara levererar färdiga sluttjänster, utan också tillhandahåller identitet, behörighet, meddelanden, loggning, datautbyte, API:er och andra grundfunktioner som flera aktörer kan bygga vidare på. I detta ligger en viktig lärdom från webbens utveckling från mer statiska och envägskommunikationsbaserade tjänster till miljöer präglade av samspel, återanvändning och samproduktion: värde skapas inte enbart i den färdiga tjänsten, utan också i den gemensamma struktur som gör tjänster möjliga. Förvaltningen blir i högre grad koordinator och möjliggörare snarare än att en enskild myndighet är ensam huvudaktör vilket öppnar för ett ekosystem av aktörer som kan bidra till tjänsteutveckling och innovation.²⁶

Richard Pope från projektet Digital Era Government på Harvard Kennedy School Ash Center erbjuder en uppdaterad definition av GaaP-begreppet som passar ansatsen i denna rapport:

²⁶ [A working definition of Government as a Platform | by Richard Pope | Project on Digital Era Government | Medium](#)

Omorganiseringen av regeringens arbete kring ett nätverk av delade API:er och komponenter, öppna standarder och kanoniska datamängder, så att tjänstemän, företag och andra kan leverera radikalt bättre tjänster till allmänheten, på ett säkrare, mer effektivt och ansvarsfullt sätt.²⁷

Detta synsätt är viktigt därför att det flyttar fokus från enskilda tjänster till de förutsättningar som gör tjänster möjliga. I en traditionell förvaltningslogik utvecklar varje organisation sina egna lösningar för sina egna uppdrag. I en plattformslogik blir det viktigare att utveckla gemensamma byggblock, standarder, öppna gränssnitt och tydliga former för datadelning som flera aktörer kan använda. Det gör det lättare att skapa sammanhängande tjänster, minska dubbelarbete och öka utvecklingstakten, men det innebär också en maktförskjutning: aktörer utanför den offentliga kärnorganisationen kan i högre grad bidra till tjänsteutveckling, innovation och praktisk leverans inom ramar som staten sätter. Därför blir frågor om konkurrensneutralitet, ansvar och demokratisk kontroll ännu viktigare i en plattformsbaserad förvaltningslogik. Den avgörande mekanismen är att plattformisering flyttar tyngdpunkten från enskilda beslut och enskilda system till regler för hur många aktörer kan samverka. Därmed blir frågor om standarder, ägarskap, styrning och tillgång mer centrala än tidigare. Det gäller inte bara tekniska komponenter, utan också de roller och ansvar som måste finnas kring dem: vem äger datamodellerna, vem ansvarar för spårbarhet, vem följer upp kvalitet och vem granskar de algoritmiska eller automatiserade funktioner som byggs ovanpå infrastrukturen? Om sådana plattformar utformas väl kan de stärka samhällskontraktet genom att göra staten mer tillgänglig, sammanhängande och responsiv. Om de däremot utformas otydligt eller utan tillräcklig demokratisk kontroll riskerar de att skapa nya beroenden, maktkoncentrationer och oklara ansvarslinjer.

Förvaltningen som plattform är därför inte i första hand en teknisk modell, utan en styrningsmodell. Den uttrycker en förskjutning i hur staten organiserar sin förmåga att leverera värde. I denna förskjutning ligger också en viktig kontraktsfråga: om medborgaren i allt högre grad möter staten genom gemensamma infrastrukturer snarare än enskilda myndigheter, måste dessa infrastrukturer också vara utformade så att de bär upp rättssäkerhet, tillgänglighet, robusthet och förtroende

²⁷ [A working definition of Government as a Platform | by Richard Pope | Project on Digital Era Government | Medium](#)

4.3.2 Ena – Sveriges GaaP-projekt

I ett svenskt sammanhang blir Ena – Sveriges digitala infrastruktur, ett konkret uttryck för denna utveckling. Ena kan förstås som ett försök att ge offentlig sektor en gemensam digital grund genom byggblock, standarder och arbetssätt som möjliggör säkrare datadelning, bättre samverkan och mer sammanhängande tjänster. Det gör satsningen relevant inte bara som ett förvaltningspolitiskt projekt, utan som en praktisk del av hur ett digitalt samhällskontrakt kan institutionaliseras.

Det viktiga med Ena är inte bara att infrastrukturen kan effektivisera förvaltningen. Det viktiga är att den kan förändra hur relationen mellan stat och individ organiseras. När fler grundfunktioner delas, när data kan återanvändas och när tjänster byggs över organisatoriska gränser, minskar behovet av att individen själv ska bära information mellan myndigheter och tolka en splittrad offentlig sektor. I bästa fall skapar detta en mer begriplig, sammanhängande och proaktiv stat. Det är ett tydligt exempel på hur digital infrastruktur kan omsätta samhällskontraktets löften i praktiken.

Samtidigt innebär en sådan infrastruktur också nya krav. Ju mer beroende förvaltningen blir av gemensamma komponenter, desto viktigare blir frågor om styrning, robusthet, finansiering, standardisering och ansvar. Om Ena ska fungera som en institutionell ryggrad i ett digitalt samhällskontrakt kan den inte bara bedömas utifrån teknisk funktion. Den måste också bedömas utifrån om den stärker rättssäkerhet, tillgänglighet, inkludering och medborgarnas möjlighet att förstå hur staten agerar.

Ena illustrerar därmed ett bredare argument i rapporten; att digitaliseringens centrala stridsfrågor inte bara handlar om vilka tjänster som ska finnas, utan om vilka gemensamma strukturer som ska bära upp dem. När dessa strukturer väl är på plats formar de i hög grad framtida handlingsutrymme för både myndigheter, kommuner, företag och individer. Därför är de också en del av samhällskontraktets materiella infrastruktur.²⁸

4.3.3 Tjänstelogik, medborgarresor och nya yrkesroller

När styrningen förändras påverkas också logiken för hur offentliga tjänster bör utformas. I industrisamhällets förvaltning organiserades

²⁸ För mer om Ena, se: [Strategisk färdplan Ena 2030 | Digg](#)

tjänster i stor utsträckning utifrån myndigheters interna uppdrag och processer. I en digital samhällslogik blir det i stället mer relevant att utgå från människors faktiska livssituationer, behovskedjor och kontakter med flera delar av det offentliga samtidigt. Det är här idéer om tjänstelogik och medborgarresor blir viktiga.

Det betyder inte att medborgaren alltid ska stå i centrum i en förenklad kundbemärkelse. Det betyder att staten behöver förstå hur dess olika delar tillsammans upplevs och fungerar ur individens perspektiv. En person som blir sjuk, startar företag, får barn eller förlorar arbete möter inte en enda myndighet, utan ett system av beroenden, krav och tjänster. Om varje del optimeras för sig riskerar helheten att bli svårnavigerad, även om varje enskild aktör gör sitt arbete korrekt. Den digitala omställningen gör därför tjänstelogik till en fråga om samordning, inte bara om servicedesign.

Denna förskjutning har också organisatoriska konsekvenser i form av nya yrkesroller och kompetensbehov. När data, design, juridik, verksamhetsutveckling och teknik vävs samman behövs andra former av samarbete än i en mer traditionell byråkratisk modell. Roller som tidigare varit perifera eller uppdelade mellan olika funktioner blir mer centrala: tjänstedesigners, dataförvaltare (data stewart), arkitekter, AI-ansvariga, förändringsledare och personer som kan översätta mellan juridiska, tekniska och verksamhetsnära perspektiv. Det handlar inte bara om att lägga till ny kompetens, utan om att förändra hur offentlig sektor organiserar sitt omdöme.

Konsekvensen är att samhällskontraktets praktiska bärande institutioner också förändras. I den analoga förvaltningen vilade mycket av legitimiteten på formella processer och professionell myndighetsutövning inom tydliga ramar. I den digitala förvaltningen måste legitimiteten i högre grad byggas genom hur flera kompetenser samverkar i design, drift, analys och uppföljning av sammanhängande tjänster. Om denna kapacitet inte utvecklas riskerar staten att få ny teknik utan ny förmåga. Då uppstår åter ett glapp mellan ambition och faktisk leverans.

Tjänstelogik och medborgarresor bör därför inte förstås som ett mjukt komplement till styrning, utan som en del av styrningen själv. De visar var det offentliga faktiskt fungerar som en sammanhängande samhällsordning och var det fortfarande fungerar som ett lapptäcke av separata organisationer. I det avseendet blir också utformningen av tjänster en fråga om samhällskontrakt: den visar i praktiken vilken sorts stat medborgaren möter.

4.4 Roll- och ansvarsfördelning i den svenska förvaltningsmodellen

När samhällskontraktet förändras genom digitalisering förändras inte bara tjänsterna, utan också frågan om vem som ansvarar för vad. Det gör roll- och ansvarsfördelningen till en kärnfråga. I den svenska förvaltningsmodellen har ansvar länge kunnat fördelas relativt tydligt mellan stat, myndigheter, regioner och kommuner, eftersom verksamheter, beslut och informationsflöden i hög grad varit organisatoriskt avgränsade.²⁹ I en digital samhällslogik fungerar detta sämre. Data, tjänster och effekter rör sig nu tvärs över sektorer och nivåer, medan ansvar, budgetar och uppföljning ofta fortfarande följer äldre strukturer.³⁰

Det första problemet är därför att den aktör som fattar ett beslut inte alltid är samma aktör som äger informationen, bär kostnaden, möter individen eller realiserar nyttan. En kommunal beslutssituation kan bero på statliga register, regional information och nationella standardiserade komponenter, medan effekten uppstår någon annanstans än där beslutet formellt fattas. När ansvar och nytta skiljs åt på detta sätt uppstår lätt ett tomrum där ingen aktör fullt ut äger helheten. Det är inte bara ett styrningsproblem, det är ett problem för samhällskontraktet, eftersom medborgaren fortfarande möter det offentliga som en sammanhållen ordning och förväntar sig att ansvar ska kunna utkrävas.

Det andra problemet är att digitalisering skärper kraven på samordnad styrning utan att upphäva den svenska förvaltningsmodellens uppdelning i självständiga aktörer. Sverige har starka skäl att värna rättsstatlighet, ansvarsfördelning och självständiga myndigheter. Men när tjänster, data och AI-system byggs gemensamt eller verkar över flera nivåer räcker det inte med att varje aktör optimerar sitt eget uppdrag. Då krävs också gemensamma regler för standarder, loggning, datadelning, uppföljning och ansvar. Annars uppstår en digital förvaltning som är tekniskt sammankopplad men institutionellt splittrad.

Det tredje problemet är att rollen som medborgare också förändras. När individen får större möjlighet att se datadelningar, styra samtycken, följa loggar och initiera rättelser eller överklaganden förstärks positionen som aktiv rättighetsbärare. Det innebär att även andra aktörers roller måste justeras. När individen får större insyn och större handlingsutrymme

²⁹ [Kommunalt självstyre - SKR](#)

³⁰ [Självstyre – värd att värna?](#) Kap.5 Det kommunala självstyret i en digital tid

räcker det inte längre att staten, kommunerna eller leverantörerna agerar som tidigare. Ökad individuell agens kräver tydligare ansvar, tydligare gränssnitt och större transparens i hela systemet.

Ur ett samhällskontraktperspektiv blir slutsatsen därför att roll- och ansvarsfördelning inte längre kan behandlas som en intern organisationsfråga. Den avgör om staten framstår som begriplig och legitim när den verkar genom komplexa, sammankopplade och delvis automatiserade system. Om den digitala omställningen ska stärka snarare än underminera samhällskontraktet måste ansvar kunna följas genom hela kedjan: från nationell styrning och teknisk infrastruktur till lokal tillämpning och individens faktiska upplevelse.

4.4.1 Aktörs- och ansvarskarta

En digital förvaltningsmodell kräver inte att alla aktörer gör samma sak, men den kräver att deras roller blir tydligare och mer ömsesidigt beroende än tidigare. Staten behöver i högre grad ta ansvar för mål, normer, finansiering och de gemensamma komponenter som gör samordning möjlig. Sektorsmyndigheterna behöver översätta generella ramar till domänspecifika standarder, krav och uppföljning. Regioner och kommuner behöver bära genomförandet nära verksamheten och individen, men göra det inom gemensamma ramar för säkerhet, kvalitet och interoperabilitet. Näringsliv och civilsamhälle behöver bidra med utveckling, innovation och genomförande inom öppna och konkurrensneutrala villkor. Individen behöver i sin tur inte bara förstås som mottagare av beslut, utan som rättighetsbärare med möjlighet till insyn, påverkan och kontroll.

Det avgörande är dock inte att rita en karta över aktörerna, utan att förstå varför kartan måste ritas om. I industrisamhällets logik kunde roller i högre grad förstås som separata: staten satte ramar, myndigheter tillämpade, kommuner utförde, marknaden levererade och medborgaren tog emot service eller fullgjorde skyldigheter. I den digitala samhällslogiken blir rollerna mer sammanflätade. En nationell identitetslösning påverkar kommunal handläggning. Ett sektorsspecifikt dataformat påverkar individens möjlighet till överprövning. Ett privat utvecklat gränssnitt kan påverka hur en offentlig rättighet i praktiken blir tillgänglig. Därför blir rollfördelning mindre en fråga om fasta gränser och mer en fråga om tydliga principer för samspel.

Det innebär också att ansvar inte bara kan definieras utifrån formell kompetens, utan måste definieras utifrån systemeffekter. De aktörer som

utvecklar, förvaltar och tillämpar standarder påverkar ofta mer än den aktör som formellt fattar det enskilda beslutet. Den aktör som äger infrastrukturen kan få större praktisk betydelse än den som äger processen. Den aktör som utformar användargränssnittet kan påverka tillgången till rättigheter mer än den aktör som ansvarar för regelverket. I ett digitalt samhällskontrakt måste därför ansvar förstås både juridiskt, organisatoriskt och infrastrukturellt.

4.4.2 Exemplifieringar av behovet av tydliga roll- och ansvarsförflyttningar

Behovet av nya roll- och ansvarsfördelningar blir tydligt just där digitaliseringen lovar mest. Ju mer offentlig sektor rör sig mot sammanhängande tjänster, automatisering, datadelning och proaktivitet, desto mindre fungerar gamla ansvarslinjer som ensam grund för styrning. När flera aktörer bidrar till samma tjänst eller samma beslutskedja uppstår frågor som inte kan lösas inom en enskild organisation: vem ansvarar för datakvalitet, vem ansvarar för loggning, vem ansvarar för att ett fel kan rättas, och vem ansvarar om individen drabbas av ett utfall som ingen enskild aktör anser sig ha orsakat?

Det är här behovet av ansvarsförflyttning blir tydligt. Vissa uppgifter måste lyftas uppåt och göras gemensamma, till exempel standarder, identitetslösningar, loggformat, interoperabilitetskrav och vissa former av uppföljning. Andra uppgifter måste förbli nära verksamheten, till exempel den lokala bedömningen av behov, det mänskliga mötet och den konkreta rättssäkra tillämpningen. Poängen är inte centralisering för dess egen skull, utan att ansvar ska placeras där det faktiskt går att ta och utkräva.

Detta är också en fråga om legitimitet. Om staten vill uppfattas som sammanhållen måste den också kunna förklara hur ansvar fördelas när flera system och nivåer samverkar. Ett återkommande problem i digital omställning är annars att staten framstår som integrerad i sina gränssnitt men fragmenterad i sina ansvarskedjor. För individen spelar det liten roll om ett misstag uppstått i kommunen, i en nationell komponent eller hos en extern leverantör. Det viktiga är om det går att förstå vad som hänt, få det rättat och utkräva ansvar. Det är just därför som roll- och ansvarsförflyttningar måste göras explicita. För mer utförliga, och beskrivande exempel kring hur detta kan tänkas påverka områden som AI-tillsyn, nyttorevision, trygghetssystem och livslång lärande, se Bilaga B.

4.4.3 Samverkan och konkurrensneutralitet som en del av roll- och ansvarsfrågan

Samverkan framstår ofta som ett självklart svar på digitaliseringens komplexitet. Och i stor utsträckning är det riktigt. När behov, data och nyttor löper över organisationsgränser krävs också samverkan över dessa gränser. Men samverkan är inte i sig en lösning. Om den saknar tydliga mål, gemensamma standarder, uppföljning och ansvarsfördelning riskerar den att bli ännu ett lager ovanpå en redan oklar styrning. Det är därför samverkan måste förstås som en del av roll- och ansvarsfrågan, inte som ett alternativ till den.

Den nuvarande rapporten visar redan att svensk samverkan ofta är nödvändig men spretig, att överblicken är ojämn och att incitament, roller och ansvar kan bli otydliga över tid. Den pekar också på att samhällsnytta bör väga tyngre än organisationsgränser, och att gemensamma behovsformuleringar, standarder, nyttomodeller och indikatorer behöver stärkas. Det är en viktig utgångspunkt.

Men samverkan aktualiserar också frågan om konkurrensneutralitet. När offentlig sektor utvecklar gemensamma lösningar, byggblock eller utvecklingsprojekt behöver det vara tydligt vad som är statens uppgift och vad som bör lämnas öppet för andra aktörer att utveckla och leverera. Om denna gräns blir oklar kan samverkan glida över i offentlig produktion på områden där staten snarare borde sätta krav, standarder och spelregler. Omvänt kan staten inte abdikera från ansvaret för infrastruktur, styrning och rättssäkra ramar med hänvisning till marknaden.

Den avgörande principen bör därför vara att samverkan ska vara behovs- och nyttostyrd, medan konkurrensneutralitet ska skydda att staten inte tar över roller som bättre kan bäras av andra inom tydliga ramar. Offentlig sektor behöver bli bättre på att formulera behov, sätta öppna krav, definiera standarder och följa upp effekter. Näringsliv och civilsamhälle behöver kunna bidra på lika villkor inom dessa ramar. På så sätt kan samverkan stärka det digitala samhällskontraktet utan att ansvar, marknadsroller eller legitimitet blir otydliga.

I detta ligger också en viktig slutsats för svensk förvaltning. Samverkan bör inte primärt bedömas utifrån om den producerar många gemensamma projekt, utan utifrån om den gör ansvar tydligare, lösningar mer skalbara och samhällsnyttan mer påvisbar. Först då blir samverkan ett medel för att stärka samhällskontraktet, snarare än ett sätt att tillfälligt hantera dess organisatoriska spänningar.

5 Samhällskontraktets områden och utveckling över tid³¹

Om kapitel 3 och 4 har visat varför och genom vilka mekanismer samhällskontraktet förändras, prövar detta kapitel hur den förändringen tar sig uttryck inom centrala samhällsområden. För att göra frågan om ett förändrat samhällskontrakt mer konkret prövas den här inom ett antal centrala samhällsområden. Utgångspunkten är att industrisamhällets samhällskontrakt byggde på universalism, skattefinansiering, standardisering och en förvaltning präglad av hierarki, rättsstatliga principer och hög tillit.

När digitalisering, datadelning, plattformar och AI blir bärande för hur tjänster utformas, beslut fattas och ansvar kan utkrävas, förändras inte bara verktygen utan också villkoren för legitimitet, delaktighet och offentlig styrning.

Syftet med kapitlet är därför inte att ge en fullständig sektorsgenomgång, utan att synliggöra ett gemensamt mönster: inom område efter område rör sig samhällskontraktet från mer organisatoriskt avgränsade, verksamhetsspecifika och institutionellt stabila ordningar mot mer sammankopplade, interoperabla, datadrivna och förväntansstyrda relationer. Det öppnar för bättre precision, större tillgänglighet och högre effektivitet, men skapar också nya glapp mellan teknisk möjlighet, institutionell förmåga och upplevd rättvisa.

5.1 Digitaliseringens sektorspåverkan

Det som framträder när dessa områden läggs bredvid varandra är att samhällskontraktet inte förändras på ett enskilt ställe, utan i flera sammanhängande skikt samtidigt. Från demokrati till kultur ser vi samma grundrörelse, från likformig masslogik och sektorsvisa ordningar till ökad samordning, interoperabilitet, data som styrmedel och tillit som i större utsträckning måste förtjänas genom insyn, kvalitet och bevisbar ansvarsfördelning. Det innebär inte att industrisamhällets principer ska överges. Tvärtom behöver rättssäkerhet, jämlikhet och gemensamt ansvar översättas till en ny samhällslogik där digital kapacitet stärker snarare än urholkar det som gav samhällskontraktet legitimitet från början.

³¹ En mer utförlig analys, med exempel från omvärlden som illustrerar en förflyttning av respektive område i detta kapitel, redovisas i Bilaga A.

5.1.1 Demokrati och delaktighet

I industrisamhällets kontrakt bar val, partier, folkrörelser och massmedier upp den demokratiska legitimiteten. Delaktighet skedde huvudsakligen genom representation och periodiska former för inflytande. I den digitala samhällslogiken blir deltagande potentiellt mer löpande, direkt och datastött, samtidigt som offentligheten fragmenteras och delvis flyttas till plattformar som inte styrs av demokratiska principer.

Samhällskontraktets demokratiska dimension förändras därför inte bara genom fler möjligheter att delta, utan också genom att frågan om vem som sätter villkoren för synlighet, spridning och påverkan blir mer central. Utmaningen är att stärka delaktigheten utan att förlora gemensam offentlighet, ansvar och tillit.

5.1.2 Rättsstat och förvaltning

Industrisamhällets förvaltning byggde på likabehandling, tydliga regler och manuellt ansvarstagande i organisatoriska silor. Den digitala vändningen gör det möjligt att dela data, samordna processer, bygga gemensamma infrastrukturer och erbjuda mer sammanhängande och proaktiva tjänster. Samtidigt uppstår nya rättsstatliga frågor när automatisering, interoperabilitet och algoritmiska bedömningar påverkar hur beslut fattas och hur ansvar kan spåras. Här förskjuts samhällskontraktet från en ordning där rättssäkerhet främst vilade på formella procedurer till en ordning där den också måste vila på loggning, spårbarhet, förklarbarhet och faktisk möjlighet till överprövning. Om dessa delar saknas riskerar effektivisering att uppfattas som maktförskjutning utan motsvarande legitimitet.

5.1.3 Välfärd

Välfärdsstatens kontrakt utgick från att standardiserade tjänster kunde ge jämlikhet och trygghet i stor skala. Det var ett svar på industrisamhällets behov av social stabilitet, utbildad arbetskraft och skydd mot livets risker.

I dag skapar digital teknik möjligheter till mer personcentrerad, förebyggande och platsberoende välfärd, där stöd kan anpassas bättre till individens situation och levereras tidigare än tidigare. Men denna förflyttning kräver mer än teknik: den kräver datadelning, samordning, digital infrastruktur, rättslig tydlighet och kompetens. Om inte dessa förutsättningar finns kvarstår industrisamhällets organisationsgränser samtidigt som medborgarnas förväntningar förändras. Då uppstår ett

glapp mellan löftet om välfärd på individens villkor och en verklighet där systemen fortfarande främst är byggda för institutionernas behov.

5.1.4 Ekonomi, arbete och trygghetssystem

Industrisamhällets ekonomiska kontrakt byggde på lönearbete, stabilare anställningsmönster och trygghetssystem knutna till arbete, inkomst och arbetsgivare. När arbetslivet blir mer digitalt, mer plattformsförmedlat och delvis mer automatiserat utsätts denna logik för tryck. Frågan är inte bara hur många jobb som förändras eller försvinner, utan också hur försörjning, omställning och kompetensutveckling ska organiseras när arbetsmarknaden blir mer fragmenterad och när värdeskapande i ökad grad sker genom data, nätverk och automatiserade system. Samhällskontraktet på detta område rör sig därför mot frågor om portabla tryggheter, kontinuerligt lärande och nya sätt att koppla samman ekonomisk säkerhet med teknologisk omställning. Utan sådana anpassningar riskerar både tilliten till arbetslinjen och legitimiteten i omfördelningen att försvagas.

5.1.5 Säkerhet, robusthet och resiliens

Industrisamhällets säkerhetslogik utgick till stor del från territoriell kontroll, fysisk infrastruktur och sektorsvis ansvar. I ett digitaliserat samhälle blir säkerhet i högre grad beroende av sammankopplade system, informationsdelning, cybersäkerhet och förmågan att upprätthålla funktioner under störning. Det innebär att samhällskontraktet också får en ny resiliensdimension: medborgare och verksamheter förväntar sig inte bara skydd i traditionell mening, utan även att digitala samhällsfunktioner är tillgängliga, säkra och samordnade. När beroenden ökar mellan offentlig sektor, privata plattformar och kritisk infrastruktur blir också ansvarskedjorna mindre tydliga. Därför behöver säkerhet i den digitala tiden förstås som en kombination av robust teknik, gemensamma standarder, övning, lägesbild och tydlig rollfördelning.

5.1.6 Miljö och hållbarhet

Industrisamhällets miljökontrakt byggde länge på efterhandsreglering, tillsyn och begränsning av negativa effekter från produktion och konsumtion. Den digitala omställningen gör det möjligt att följa resurser, utsläpp och flöden mer kontinuerligt, till exempel genom sensorer, digitala tvillingar, produktpass och datadriven uppföljning. Därmed förändras också förväntningarna på vad styrning kan vara: från grov reglering i

efterhand till mer precis, samordnad och förebyggande styrning. Men den utvecklingen kräver gemensamma definitioner, interoperabla data och förmåga att väga hållbarhetsnytta mot nya risker, som ökad energianvändning, inlåsnings i proprietära system eller svårigheter att kontrollera hela värdekedjor. Det miljömässiga samhällskontraktet blir därför mer beroende av informationskvalitet och samordningskapacitet än tidigare.

5.1.7 Kultur

Kulturens kontrakt i industrisamhället byggde på institutioner, redaktionella mellanled, tydligare upphovsrelationer och en relativt avgränsad offentlighet. I den digitala eran förändras skapande, distribution och synlighet genom plattformar, rekommendationssystem, generativ AI och nya beroenden mellan skapare och tekniska infrastrukturer. Det gör att kultur inte längre bara handlar om innehåll och tillgång, utan också om hur uppmärksamhet fördelas, hur ursprung kan styrkas och hur värde återförs till dem som skapar. Här blir samhällskontraktet en fråga om balans mellan innovation och rättigheter, mellan öppenhet och ersättning, och mellan global räckvidd och kulturell mångfald. Om denna balans inte fungerar riskerar både legitimiteten i kultursystemet och förtroendet för de digitala plattformar som förmedlar kultur att försvagas.

Tabell 1. Samhällskontraktets områden och utveckling över tid

Område	Industri-kontrakt	Digital förflyttning	Centralt glapp	Riktning framåt
Demokrati och delaktighet	Representativ demokrati, partier, massmedier och formella remissvägar bar legitimiteten. Delaktighet skedde främst periodiskt.	Deltagande kan bli mer löpande, datastött och vardagsnära genom plattformar, öppna data och digital dialog.	Offentligheten fragmenteras, desinformation ökar, och medborgarinput har ofta låg spårbarhet in i beslut.	Bygg deltagande som är inkluderande, spårbart och kopplat till verkliga beslutsprocesser.
Rättsstat och förvaltning	Likabehandling, tydliga regler, manuella processer och organisatoriska silor gav förutsebarhet och ansvar.	Datadelning, interoperabilitet, automatisering och AI möjliggör mer sammanhängande och proaktiv förvaltning.	Ansvarslinjer blir otydliga när beslut flyttas in i system, modeller och regelmotorer.	Gör rättssäkerhet maskinläsbar genom loggning, spårbarhet, förklarbarhet och överprövbarhet.

Välfärd	Standardiserade, generella tjänster gav jämlikhet, trygghet och storskalighet.	Mer personcentrerade, förebyggande och platsoberoende insatser blir möjliga med data, AI och samordnade flöden.	Verksamheter, regelverk och informationsmiljöer är ofta byggda för dokumentation snarare än förebyggande och datadrivet stöd.	Kombinera personcentrering med ändamålsstyrning, samtycke, gemensamma komponenter och tydlig ansvarsfördelning.
Ekonomi, arbete och trygghets-system	Trygghetssystemen byggde på heltidsarbete, fasta anställningar och försäkringar kopplade till arbetsgivare och inkomst.	Arbetslivet blir mer rörligt, plattformsförmedlat och AI-påverkat; kompetens och försörjning kopplas lösare från traditionell anställning.	Systemen är fortfarande utformade för stabila karriärer och fångar sämre upp fragmenterade arbetsformer och snabb omställning.	Utveckla portabla tryggheter, livslångt lärande och bättre koppling mellan omställning, inkomster och teknikutveckling.
Säkerhet, robusthet och resiliens	Säkerhet vilade främst på territoriell kontroll, fysisk infrastruktur och sektorsvis ansvar.	Digitala samhällsfunktioner gör säkerhet beroende av sammankopplade system, cybersäkerhet och samordnad lägesbild.	Beroenden till privata aktörer och komplexa system gör ansvarskedjor otydliga och sårbarheter svårare att överblicka.	Se säkerhet som en kombination av robust teknik, gemensamma standarder, övning och tydlig rollfördelning.
Miljö och hållbarhet	Styrningen byggde länge på efterhandsreglering, tillsyn och begränsning av negativa effekter.	Data, sensorer, digitala tvillingar och produktpass möjliggör mer kontinuerlig, precis och förebyggande styrning.	Brist på gemensamma definitioner, interoperabilitet och kontroll över hela värdekedjor begränsar nyttan.	Bygg hållbarhetsstyrning på informationskvalitet, samordningskapacitet och tydliga standarder.
Kultur	Kulturens institutioner, redaktionella mellanled och tydligare upphovsrelationer gav ordning åt produktion och distribution.	Plattformar, rekommendationssystem och generativ AI förändrar skapande, synlighet och värdeflöden.	Uppmärksamhet, ersättning, ursprung och ansvar förskjuts till tekniska infrastrukturer som kulturella aktörer inte fullt ut kontrollerar.	Sök en ny balans mellan innovation och rättigheter, mellan öppenhet och ersättning, och mellan global räckvidd och kulturell mångfald.

6 Polycyspår och internationella tolkningsramar

Detta kapitel belyser hur det förändrade samhällskontraktet redan förstås och formuleras i olika polycyspår och internationella tolkningsramar.

Syftet är inte att presentera färdiga modeller för svensk tillämpning, utan att använda dem som analytiska speglar: vilka problem försöker de lösa, vilka institutionella förmågor förutsätter de, och vilka delar är relevanta för svensk offentlig förvaltning?

Gemensamt för kapitlets perspektiv är att de utgår från samma grundläggande insikt: när data, AI, plattformar och ökade förväntningar på sammanhängande service förändrar samhällskontraktets praktiska villkor räcker inte äldre styrformer fullt ut. Skillnaden mellan perspektiven ligger i vad de betonar. Samhälle 5.0 formulerar en nationell vision där teknikutveckling kopplas till livskvalitet, etik och välfärd. Samhälle 4.0 belyser samtidens spänningar och upplevelsen av dissonans. Tillsammans visar de att digital samhällsomställning inte bara handlar om teknik, utan om olika sätt att förstå relationen mellan stat, individ, marknad och civilsamhälle i en ny tid.

6.1 Japans Samhälle 5.0

Samhälle 5.0 är en explicit nationell vision. Begreppet lanserades i Japans Fifth Science and Technology Basic Plan (2016–2020) som en idé om en “superintelligent” samhällsordning där många system (energi, transport, hälsa, med flera) kopplas samman för att lösa demografiska och strukturella problem genom hållbar digital innovation. Här presenteras teknikutvecklingen inte bara som ekonomisk omställning eller förvaltningsmodernisering, utan som ett försök att forma ett människocentrerat samhälle där digital teknik används för att möta demografiska, sociala och välfärdsrelaterade utmaningar. Det gör Samhälle 5.0 särskilt relevant i en rapport om samhällskontraktet, eftersom det visar att teknikpolitik också kan formuleras som en samhällsvision.

Det centrala bidraget från Samhälle 5.0 är att det förskjuter fokus från teknikens kapacitet till det samhälle den ska tjäna. Perspektivet visar därmed att digital samhällsomställning inte bara behöver handla om produktivitet eller innovation, utan också om livskvalitet, etik, tillgänglighet och människors faktiska möjlighet att leva väl i ett allt mer digitaliserat samhälle. Ur ett samhällskontraktsperspektiv är detta viktigt

eftersom det tydliggör att teknikens legitimitet ytterst beror på vilket samhälle den bidrar till att bygga.

För Sverige är Samhälle 5.0 framför allt intressant som exempel på hur en stat kan knyta samman teknik, välfärd och samhällskontrakt på nationell nivå. Det som bör inspirera är den höga ambitionsnivån att koppla teknik till sociala mål. Det som däremot inte bör övertas okritiskt är en alltför harmoniserande vision där målkonflikter, institutionella glapp och genomförandeproblem tonas ned. För svensk del behövs ett tydligare fokus på rättssäkerhet, ansvarsfördelning, uppföljning och förvaltningens faktiska genomförandeförmåga.

6.2 Samhälle 4.0 och kvantsamhället

Samhälle 4.0 är Singapores Centre for Strategic Futures³² sätt att rama in samhällseffekterna av den fjärde industriella revolutionen. Samhälle 4.0 är mindre en färdig styrmodell än ett sätt att förstå den typ av samtid som digitaliseringen skapar. Perspektivet tonar inte ner motsättningar utan utgår tvärt om från att det nya samhället inte utvecklas linjärt, utan präglas av samtidiga och delvis motsägelsefulla rörelser: mer centralisering och mer distribution, mer delaktighet och mer utanförskap, mer data och mer osäkerhet, mer individualisering och mer standardisering (att motsättningarna kan existera samtidigt gör att man kallar detta samhälle för kvantsamhället).

Det viktiga med detta perspektiv är att det hjälper till att beskriva varför samhällskontraktet i dag kan upplevas som mer instabilt. Människor kan samtidigt känna större egenmakt och större maktlöshet. Offentlig sektor kan samtidigt bli mer närvarande och mer svårbegriplig. Möjligheten till deltagande kan öka, samtidigt som upplevelsen av verkligt inflytande minskar. Perspektivet synliggör därmed att omförhandlingen av samhällskontraktet inte bara drivs av teknik i sig, utan av att teknikens effekter är ojämna, motsägelsefulla och upplevs olika i olika grupper och situationer.

För svensk del är detta perspektiv användbart därför att det varnar för alltför enkla framstegsberättelser. Det räcker inte att konstatera att mer data, mer AI eller fler digitala tjänster automatiskt stärker staten eller individen. Den digitala samhällsomställningen producerar också nya sårbarheter, nya beroenden och nya gränsdragningar mellan inkludering och exkludering. Begreppets värde ligger därför främst i dess förmåga att

³² <https://www.csf.gov.sg/files/media-centre/fc2019-external-report.pdf>

sätta ord på spänningar som annars lätt försvinner i ett alltför tekniskt eller administrativt språk.

6.3 Sammanfattande slutsats

Tillsammans visar dessa policyspår och tolkningsramar att det förändrade samhällskontraktet redan formuleras på flera håll, men med olika tyngdpunkter. Samhälle 5.0 formulerar en nationell vision där teknik, välfärd och livskvalitet hålls samman och Samhälle 4.0 synliggör samtidens motsägelser och upplevelsen av dissonans.

För svensk del är den viktiga slutsatsen inte att välja en modell framför de andra. Det avgörande är snarare att se vad de tillsammans pekar mot: behovet av gemensam digital infrastruktur, tydligare ansvar, bättre samordning, starkare legitimitetsmekanismer och en tydligare koppling mellan teknisk utveckling och samhällsligt värde. I det avseendet fungerar kapitlet som en brygga till nästa del av rapporten. Om kapitel 1–5 har visat varför och hur samhällskontraktet förändras, visar detta kapitel hur andra redan försöker förstå och organisera samma utveckling. Nästa kapitel tar steget från tolkningsramar till möjliga konsekvenser och prövar vad ett förändrat samhällskontrakt kan innebära för individens roll, det offentliga mötet och samhällets grundläggande trygghetssystem.

7 Vad ett förändrat samhällskontrakt kan innebära

Detta kapitel prövar vilka institutionella följder som kan bli aktuella om de förändringslinjer som beskrivits i kapitel 3–6 fortsätter. Syftet är inte att förutsäga en enda framtid, utan att pröva vilka nya former för rättigheter, ansvar, tjänstelogik och trygghet som kan växa fram när data, AI, digital infrastruktur och förändrade förväntningar på staten tillsammans omformar samhällskontraktets praktiska villkor. Kapitlet rör sig från individens position, via det offentliga mötet, till frågan om vilka grundskydd och omställningssystem som kan behöva utvecklas i en mer data- och AI-intensiv samhällsordning.

7.1 Individen som aktiv databärare och rättighetsbärare

En möjlig följd av det förändrade samhällskontraktet är att individens roll förskjuts från passiv uppgiftslämnare till aktiv databärare och rättighetsbärare. När offentliga tjänster blir mer datadrivna och interoperabla blir det i praktiken möjligt att ge individen större insyn i, och större kontroll över, hur uppgifter delas och används mellan myndigheter och andra aktörer. Det öppnar för en förflyttning från datadelning om individen till datadelning med och av individen, där personliga dataplånböcker, ändamålsstyrda samtycken och portabla identitetslösningar kan ge individen en mer aktiv roll i relation till den offentliga sektorn.

Denna förskjutning kan stärka egenmakt, minska administrativ börda och göra det lättare för individen att förstå hur den offentliga sektorn använder uppgifter. Den kan också skapa nya möjligheter att samla, återanvända och styra data över tid, till exempel genom notifieringar, översikter över datadelningar och tydligare spårbarhet i kontakten med myndigheter. Ur ett samhällskontraktperspektiv är detta viktigt eftersom det gör individens ställning mindre passiv och mer ömsesidig: staten får bättre möjligheter att erbjuda sammanhängande tjänster, men individen får i gengäld starkare insyn och större praktisk kontroll. EU:s inriktning mot en reglerad dataförvaltning³³ gör denna utveckling praktiskt möjlig genom

³³ [Europeiska dataförvaltningsakten](#) | [Shaping Europe's digital future](#)

krav på sökbarhet, interoperabilitet och tillit (FAIR)³⁴ samt nya neutrala dataförmedlingstjänster³⁵ och dataaltruism-modeller.³⁶

Samtidigt är denna utveckling inte entydigt positiv. Om systemen blir för komplexa, om samtyckesgränssnitt utformas manipulativt eller om ansvaret för säkerhet och uppgiftsvård i praktiken vältras över på individen, riskerar en ny ojämlikhet att växa fram. De som har hög digital vana, bättre språk, mer tid eller bättre tekniskt stöd kan då få större kontroll och bättre utfall än andra. Ett framtida samhällskontrakt kan därför inte nöja sig med att ge individen formella rättigheter till data. Det måste också säkerställas att dessa rättigheter är begripliga, praktiskt användbara och möjliga att utöva utan orimlig börda. Samtidigt växer också skyldighetsperspektivet. När staten proaktivt hämtar och återanvänder data för att förenkla genom till exempel ”once-only principen” (att medborgare och företag endast ska behöva lämna standardinformation till myndigheter en gång och att därefter ska myndigheterna, med ditt samtycke, dela och återanvända denna information internt och mellan varandra, för att minska administrationen)³⁷, kan det följa förväntningar på att individen håller uppgifter aktuella, skyddar känsliga nycklar och inte missbrukar ombuds- och fullmaktsfunktioner.

Ett förändrat samhällskontrakt på individnivå handlar därför inte bara om att skydda personuppgifter, utan om att skapa en rimlig balans mellan kontroll, nytta och ansvar. Om denna balans fungerar kan individens agens stärkas. Om den inte fungerar riskerar staten att bygga en datadriven ordning som i teorin lovar egenmakt men i praktiken fördjupar klyftor och osäkerhet.

7.2 Ett agentdrivet offentligt möte

En andra möjlig följd är att själva mötet mellan individ och offentlig sektor förändras. Om AI-agenter blir en integrerad del av hur människor söker information, initierar ärenden, lämnar in uppgifter och följer sina processer, förändras inte bara kanalvalet utan också logiken för hur staten

³⁴ FAIR är en akronym som bildats av de engelska orden Findable, Accessible, Interoperable och Reusable. Syftet med FAIR-principerna är att göra forskning tillgänglig och användbar för fler.

³⁵ [EU:s register över dataförmedlingstjänster | Shaping Europe's digital future](#)

³⁶ Dataaltruism handlar om att enskilda personer och företag ger sitt samtycke eller tillstånd till att tillgängliggöra data som de genererar, frivilligt och utan ersättning, för mål av allmänt intresse

³⁷ [The Once-Only Principle Project \(TOOP\) | ISA²](#)

organiseras sitt gränssnitt mot medborgaren. I rapporten en "agentisk stat"³⁸ flyttas tyngdpunkten från att detaljreglera processer till att styra mot utfall. Ett agentdrivet offentligt möte innebär att tyngdpunkten flyttas från formulär, portaler och separata gränssnitt till samtalsbaserade, delegerade och delvis automatiserade flöden där agenter hjälper individen att navigera offentliga system.

Om en sådan utveckling tar form blir gemensamma digitala ingångar, eID-plånböcker, myndighetsappar och andra kontaktpunkter mindre viktiga som egna slutstationer och mer viktiga som dockningspunkter i ett större ekosystem. Det centrala blir då inte om individen går in via en viss webbplats eller app, utan om infrastrukturen bakom mötet är tillräckligt standardiserad, säker och spårbar för att offentliga och privata agenter ska kunna agera på ett legitimt sätt. Här blir identitetsbindning, delegering, loggning och attribution avgörande, eftersom staten annars riskerar att låta tekniken omforma relationen till individen utan att ansvarskedjorna följer med.

En sådan utveckling öppnar för viktiga möjligheter. Ett agentdrivet offentligt möte kan göra det lättare att få tillgång till stöd, minska den kognitiva och administrativa bördan och skapa mer tillgängliga lösningar för grupper med låg digital vana, svag språklig förmåga eller begränsad uppkoppling. Röst, SMS och enklare gränssnitt kan då bli fullt legitima vägar in i det offentliga. Det skulle i så fall innebära att systemet i högre grad anpassar sig till människors verkliga livsvillkor, snarare än att människor förväntas anpassa sig till statens tekniska struktur.

Men utvecklingen väcker också svåra frågor. Om vissa grupper får tillgång till kraftfulla privata agenter medan andra saknar motsvarande stöd kan skillnaderna i faktisk förmåga att utöva rättigheter öka. Det skapar ett argument för någon form av offentlig eller offentligt garanterad agentlösning för centrala samhällstjänster, eller åtminstone för hård reglering av de privata lösningar som tillåts växa fram. Samtidigt uppstår frågan om ansvar: är det individen, agentleverantören, myndigheten eller den gemensamma infrastrukturen som bär ansvar när fel uppstår? Det agentdrivna mötet innebär därför inte bara en ny kanal, utan ett möjligt skifte i hur staten möter individen och därmed i hur samhällskontraktet faktiskt erfaras i vardagen.

³⁸ [The Agentic State](#)

7.3 Grundskydd och omställningssystem i AI-eran

En tredje möjlig följd gäller samhällskontraktets trygghetsdel. Om AI och automatisering i ökande grad förändrar arbetsinnehåll, arbetsorganisation och värdeskapande uppstår frågan om hur grundskydd, omställningsförmåga och portabla rättigheter bör utformas i en mer rörlig och fragmenterad ekonomi. Detta är inte bara en arbetsmarknadsfråga. Det är en kontraktsfråga, eftersom samhällskontraktets legitimitet i hög grad beror på om människor upplever att det finns rättvisa och begripliga sätt att hantera risk, omställning och försörjning i tider av snabb förändring.

Ett första spår gäller ett garanterat grundgolv. Här ryms olika idéer om universell basinkomst, universella bastjänster och negativ inkomstskatt (NIT).³⁹ Det centrala ur rapportens perspektiv är inte att välja en färdig modell, utan att konstatera att flera sådana förslag försöker lösa samma grundproblem: hur ett samhälle kan bevara tillit, skattemoral och upplevd rättvisa när traditionella kopplingar mellan arbete, inkomst och trygghet blir mer osäkra. Dessa modeller representerar olika sätt att tänka om förhållandet mellan universell trygghet, administrativ enkelhet och ekonomiska incitament.

Ett andra spår gäller kompetens som infrastruktur. Om arbetslivet förändras snabbare än utbildningssystem, organisationer och individer hinner anpassa sig, blir livslångt lärande inte bara en arbetsmarknadsfråga utan en bärande del av samhällskontraktet. Individuella kompetenskonton⁴⁰ och liknande modeller är därför intressanta inte bara som utbildningsreform, utan som försök att ge människor ett mer portabelt och kontinuerligt stöd för att växla kompetens över ett helt arbetsliv. På så vis flyttas omställningsförmåga från att vara ett undantag vid kris till att bli en mer permanent del av den sociala infrastrukturen. Här är Singapores SkillsFuture Credit det mest

³⁹ NIT är ett skattesystem med en proportionell skattesats och ett fast bidrag. [2019_3-Skillnad-på-marginalen.pdf](#)

⁴⁰ Sverige utredde och gick långt i sina förslag kring kompetenskonton som en del av ett brett kunskapslyftsinitiativ. SOU 2000:51 och SOU 2000:119 föreslog ett individuellt kompetenssparande (IKS) och regeringen lade 2002 fram prop. 2001/02:175 "Ett system för individuell kompetensutveckling". Riksdagen fattade inriktningsbeslut 12 juni 2002, men genomförandet drog ut på tiden och blev aldrig realiserat.

framträdande exemplet på en nationell portallösning för livslångt lärande.⁴¹

Ett tredje spår gäller rättigheter som följer personen snarare än anställningen. Plattformsekonomi, mikrojobb och mer uppsplittrade arbetsformer (gig-arbete) gör det svårare att knyta skydd till en enskild arbetsgivare eller ett enskilt anställningsförhållande. Portabla försäkringar och andra lösningar där rättigheter följer individen mellan uppdrag, plattformar och roller kan därför bli viktigare. Det skulle i så fall innebära att trygghetssystemen anpassas till en ekonomi där rörlighet är högre, men där rättvisa och förutsebarhet fortfarande måste upprätthållas.

7.4 Sammanfattande slutsats

Sammantaget pekar dessa tre spår mot att ett framtida samhällskontrakt kan behöva byggas mindre kring antagandet om ett stabilt heltidsarbete och mer kring individens långsiktiga möjlighet att röra sig mellan utbildning, arbete, omställning och nya former av försörjning utan att förlora grundläggande trygghet. Frågan blir då inte bara hur systemen finansieras, utan hur de utformas så att människor fortfarande uppfattar dem som rättvisa, begripliga och värda att bidra till.

Det som förenar dessa möjliga utvecklingslinjer är att de alla pekar mot ett samhällskontrakt där individens roll blir mer aktiv, där statens möte med medborgaren blir mer infrastrukturellt och agentmedierat, och där trygghetssystemen i högre grad behöver följa personen genom ett mer rörligt arbets- och livsförlopp. Det innebär inte att industrisamhällets principer om rättssäkerhet, jämlikhet och gemensamt ansvar förlorar sin betydelse. Tvärtom blir de viktigare när digitaliseringen gör relationerna mellan rättigheter, skyldigheter, data, beslut och tjänster mer komplexa.

Om dessa utvecklingslinjer är rimliga följer också att svensk offentlig förvaltning behöver ta ställning till tre typer av frågor:

För det första: hur individens kontroll, agens och rättigheter ska stärkas utan att säkerhetsbördan eller ojämlikheten ökar.

⁴¹ Alla singaporianska medborgare får ett öppningsbelopp på ca 3600 SEK som inte förfaller, och ytterligare belopp fylls på vid behov. Krediten används för godkända, kompetensrelaterade kurser via portalen MySkillsFuture.

För det andra: hur statens framtida tjänstelogik ska utformas när agenter, dataplånböcker och gemensam infrastruktur blir viktigare i mötet med medborgaren.

För det tredje: hur grundskydd och omställningssystem kan anpassas till ett samhälle där data, AI och automatisering påverkar arbetsliv och försörjning i snabbare takt.

Kapitlet har prövat vilka institutionella följder som kan följa om de utvecklingsriktningar som beskrivits tidigare fortsätter. Frågorna om individens agens, det agentdrivna offentliga mötet och framtidens grundskydd pekar sammantaget mot ett behov av nya former för styrning, ansvar och uppföljning. Nästa kapitel knyter därför ihop rapportens analys med Sveriges pågående digitala samhällsomställning och diskuterar vad detta innebär för offentlig förvaltning samt för Diggs och PTS roller i genomförandet inför en sammanslagning av myndigheterna.

8 Implikationer för Sverige

Detta kapitel översätter rapportens analys till svensk styrning och förvaltningsutveckling. “Om samhällskontraktet i en digital tid i ökande grad formas genom data, AI, digital infrastruktur, datadelning, interoperabilitet och digital inkludering behöver dessa förändringar också få ett tydligt institutionellt uttryck i Sverige. Frågan är därför inte bara om samhällskontraktet förändras, utan hur förändringen ska förstås, styras och följas upp i praktiken.

I ett svenskt sammanhang blir detta särskilt relevant eftersom staten nu både har en digitaliseringsstrategi för 2025–2030,⁴² en ny AI-strategi⁴³ och ett pågående arbete där Digg och PTS har fått gemensamma uppdrag att stödja genomförandet av båda. Samtidigt blir det allt tydligare att digital suveränitet och digital statskapacitet inte bara handlar om data, tjänster och plattformar, utan också om nät, robusthet, hårdvara, frekvenser och motståndskraft i den infrastruktur som hela den digitala samhällsordningen vilar på.

8.1 Från rapportens analys till svensk styrning

Tidigare kapitel har visat att samhällskontraktet inte bara handlar om rättigheter och skyldigheter i abstrakt mening, utan om de konkreta villkor under vilka människor kan få tillgång till välfärd, utöva sina rättigheter, förstå offentliga beslut och lita på att staten agerar rättssäkert och förutsägbart. När offentlig verksamhet blir mer datadriven, när tjänster organiseras i livshändelser snarare än i myndighetsgränser och när AI får större betydelse för analys, service och beslutsstöd, blir digitalisering därför också en fråga om legitimitet, ansvar och förtroende.

Digitaliseringsstrategin ger en viktig ram för denna utveckling. Regeringens uppdrag till Digg och PTS⁴⁴ visar att genomförandet inte bara handlar om enskilda teknikinitiativ, utan om samlad uppföljning, indikatorer, mål, delmål och återkommande dialog med andra myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer. Samtidigt visar den

⁴² [Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030 - Regeringen.se](#)

⁴³ [Sveriges AI-strategi - Regeringen.se](#)

⁴⁴ [Uppdrag till Myndigheten för digital förvaltning och Post- och telestyrelsen att stödja genomförandet av Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030 - Regeringen.se](#)

första uppföljningsrapporten⁴⁵ från februari 2026 att arbetet i detta skede främst består av nulägesbeskrivning och indikatorinventering, och att det är svårt att visa tydliga orsakssamband mellan enskilda åtgärder och effekter i ett samhälle där mycket förändras parallellt.

Mot denna bakgrund bör svensk digital styrning i högre grad förstås som en fråga om statskapacitet. Det handlar inte bara om att möjliggöra ny teknik, utan om att bygga institutioner som kan samordna, prioritera, standardisera, följa upp, lära och korrigera. Om denna kapacitet är svag uppstår inte bara sämre effektivitet, utan också sämre begriplighet för individen och svagare legitimitet för staten.

8.2 Diggs roll i ett digitalt samhällskontrakt

I denna utveckling får Digg en central roll som bärare av de förvaltningsgemensamma förutsättningarna. Om samhällskontraktet i en digital tid i allt högre grad förmedlas genom gemensamma gränssnitt, lösningar för digital identitet och behörighet, dataflöden, standarder och tillitstjänster, blir Diggs uppgift att bidra till att denna infrastruktur blir sammanhållen, användbar och legitim. I rapportens termer handlar det om att bygga de gemensamma strukturer som gör det möjligt för staten att uppträda mer sammanhängande och mindre fragmenterat.

Diggs roll bör därför förstås i fyra led: för det första som möjliggörare av gemensamma digitala tjänster och interoperabla lösningar, för det andra som normbärare för användarcentrering, datadelning, AI och förvaltningsgemensamma arbetssätt, för det tredje som en aktör som översätter tekniska möjligheter till legitim förvaltningspraktik och för det fjärde som en central aktör i uppföljningen av den digitala samhällsomställningen. Det sistnämnda är inte ett tillägg vid sidan av de andra delarna, utan en förutsättning för att utvecklingen ska kunna styras, läras av och korrigeras över tid. Detta gäller särskilt inom identitet, behörighet, loggning, datadelning och andra grundfunktioner där rättssäkerhet, effektivitet och användbarhet måste samexistera.

8.3 PTS roll i ett digitalt samhällskontrakt

PTS roll är delvis en annan men lika central. Om Digg i hög grad bär den gemensamma logiken för den digitala förvaltningen, bär PTS i hög grad förutsättningarna för att människor faktiskt ska kunna delta i den. Ett

⁴⁵ [Nollmätning visar Sveriges styrkor - men pekar också på behov av tydligare styrning | PTS](#)

digitalt samhällskontrakt kan inte enbart bedömas utifrån hur väl systemen fungerar tekniskt. Det måste också bedömas utifrån om människor har tillgång till uppkoppling, grundläggande digital kompetens, trygghet och faktisk förmåga att använda digitala tjänster.

Regeringen har gett PTS särskilda uppdrag kopplade till digital inkludering och säker användning av digitala tjänster.⁴⁶ Därmed bör PTS roll förstås både som infrastrukturell och social med nät, robusthet, konnektivitet och resiliens på den ena sidan och användbarhet, tillgänglighet och digital inkludering på den andra.⁴⁷ Det gör PTS till en central aktör i den del av samhällskontraktet som avgör om digitaliseringen faktiskt blir allmän, legitim och praktiskt användbar.

8.3.1 Digg och PTS tillsammans: genomförande, uppföljning och samordning⁴⁸

Det mest betydelsefulla i det aktuella läget är dock inte bara Diggs och PTS roller var för sig, utan deras gemensamma funktion. Regeringens uppdrag från juni 2025 innebär att myndigheterna tillsammans ska utveckla eller föreslå indikatorer, följa upp mål och delmål, föreslå åtgärder vid behov och anordna en årlig digitaliseringskonferens. Uppdraget från februari 2026⁴⁹ innebär dessutom att de också tillsammans ska stödja genomförandet av AI-strategin och att redovisningen ska samordnas med uppföljningen av digitaliseringsstrategin.

Detta gör att Digg och PTS tillsammans får en roll som går utöver traditionell sektorsförvaltning. De blir statens gemensamma översättare mellan strategi, indikatorer, institutionella förutsättningar och faktisk samhällsomställning. I rapportens termer är detta viktigt därför att tillit i ett digitalt samhällskontrakt i mindre grad kan tas för given och i större grad måste förtjänas genom kvalitet, begriplighet, säkerhet, användbarhet och ansvar. Därför blir uppföljning inte bara ett tekniskt kontrollinstrument, utan en del av samhällskontraktet självt.

⁴⁶ [Uppdrag till Post-och telestyrelsen att genomföra insatser för ökad digital inkludering och användning av digitala tjänster - Regeringen.se](#)

⁴⁷ PTS roll omfattar även ett mer konkret ansvar i genomförandet av AI-förordningen, bland annat som nationell behörig myndighet, gemensam kontaktpunkt och ansvarig aktör för regulatorisk sandlåda och viss marknadskontroll under den nuvarande svenska övergångsordningen.

⁴⁸ Mer om sammanslagningen av Digg och PTS: [Digg och PTS blir Digitaliseringsmyndigheten - Regeringen.se](#)

⁴⁹ [Uppdrag till Myndigheten för digital förvaltning och Post- och telestyrelsen att stödja genomförandet av Sveriges AI-strategi - Regeringen.se](#)

8.4 Sammanslagningen som institutionell konsekvens

Mot denna bakgrund bör sammanslagningen mellan Digg och PTS förstås som mer än en organisatorisk reform. Den kan ses som ett institutionellt svar på att skiljelinjen mellan digital förvaltning och digital infrastruktur blir allt mindre tydlig. I ett samhälle där offentlig service, datadelning, AI, digital identitet, nät, säkerhet och robusthet i ökande grad hänger samman, räcker det inte alltid att behandla dessa områden som separata domäner. När samhällskontraktet förmedlas genom både tjänster och infrastruktur blir också statens ansvar mer sammanflätat.

Detta blir särskilt tydligt i scenarier där samhället utsätts för störningar eller ökade säkerhetspolitiska påfrestningar. Då krävs helhetssyn på allt från nätverk och elektroniska kommunikationer till e-tjänster, digital identitet, datadelning och offentlig samordning. Men samma behov av helhetsperspektiv finns också i mer gynnsamma utvecklingsbanor, där dataflöden, tjänster och gemensamma komponenter kan optimeras över hela samhället. I båda fallen pekar utvecklingen mot att statens förmåga att hålla samman digital förvaltning och digital infrastruktur blir en strategisk fråga.

I detta perspektiv framstår sammanslagningen som ett försök att skapa en myndighet som kan bli mer än summan av Digg och PTS. En sådan myndighet skulle kunna få bättre förutsättningar att koppla ihop utvecklingen av digital offentlig service, datadelning, interoperabilitet, robusthet och säkerhet inom en mer sammanhållen institutionell ram.

Samtidigt bör sammanslagningen inte förstås som en lösning i sig. Övergången innebär också risker som kulturkrockar, fokusförskjutningar, oklar ansvarsfördelning och risk för att den ena logiken tillfälligt tränger undan den andra. Den avgörande frågan är därför inte bara om myndigheterna formellt slås ihop, utan om den nya konstruktionen faktiskt stärker statens förmåga att hålla samman digitalisering, säkerhet, robusthet, innovation och genomförande över tid.

8.4.1 Vad detta innebär för svensk förvaltning

För svensk förvaltning innebär detta att flera tidigare ansvarsuppdelningar blir mindre hållbara. Skillnaden mellan teknikstyrning och verksamhetsstyrning blir mindre meningsfull när digital infrastruktur, AI och datadelning direkt påverkar service, myndighetsutövning, välfärd, tillsyn och beredskap. På samma sätt blir gränsen mellan nationell och

lokal nivå mindre tydlig när gemensamma byggblock, nationella standarder och livshändelsebaserade tjänster måste fungera över stat, kommun, region, privata utförare och i förlängningen också i mötet med medborgaren.

Det betyder att framtidens förvaltning behöver mer gemensam arkitektur, bättre samordnade investeringar och starkare tvärsektoriell förmåga. Men det betyder också att staten måste kunna hålla ihop två perspektiv samtidigt: beredskap för det värsta och kapacitet för det bästa. Å ena sidan behöver Sverige bygga robusthet, minska sårbara beroenden, stärka säkerhet och säkra kontinuitet i digitala samhällsfunktioner. Å andra sidan behöver samma system bära fortsatt utveckling av digital samhällsservice, innovationskraft och förbättrad användbarhet.

Detta talar för satsningar som är värdefulla över flera möjliga framtider. Investeringar i kompetens, forskning och utveckling, AI-förmåga, avancerad IT och säkerhet stärker Sverige både i en öppen och samarbetsinriktad utveckling och i en mer osäker omvärld. Detsamma gäller utveckling av öppna standarder, öppen källkod där det är lämpligt och minskade beroenden till enskilda leverantörer. Sådana åtgärder kan både öka handlingsfriheten i kris och förbättra flexibilitet, kostnadseffektivitet och innovationsförmåga i mer stabila lägen. Men själva förändringsresan behöver också bli mer medveten med tydligare målbilder, bättre former för uppföljning, reflektion och lärande och en mer utvecklad dialog om vart staten och samhället är på väg. Utan sådana former riskerar digitaliseringen att reduceras till en serie projekt och leveranser, snarare än att bli en medveten omförhandling av samhällskontraktets praktiska villkor.

Förvaltningens uppföljning behöver därför också breddas. Det räcker inte att mäta teknisk mognad eller genomförda aktiviteter. Staten behöver också följa om digitaliseringen stärker robusthet, minskar kritiska beroenden, förbättrar användbarheten, ökar tilliten till digitala system och ger bättre förutsättningar för både service, delaktighet och motståndskraft.

8.5 Avslutande reflektion

Rapportens huvudsakliga slutsats är att samhällskontraktet inte bör förstås som ett statiskt arv från industrisamhället, utan som en levande ordning som förändras när samhällets infrastruktur, risker, förväntningar och former för samspel förändras. I dagens Sverige sker denna förändring i hög grad genom digitaliseringen. Därför blir statens arbete med digital infrastruktur, datadelning, AI, konnektivitet och digital inkludering mer än ett moderniseringsprojekt. Det blir ett arbete med att forma villkoren för legitimitet, handlingsförmåga och tillit i ett nytt samhällsskede.

Mot denna bakgrund bör Digg och PTS förstås som två centrala institutioner i översättningen från strategisk inriktning till fungerande samhällsordning. Men i ljuset av sammanslagningen blir det också tydligt att staten nu söker en mer sammanhållen kapacitet för att hantera både digital förvaltning och den infrastruktur som förvaltningen vilar på. Det gör att frågan om digital suveränitet i ökande grad omfattar data, tjänster och plattformar men även nät, säkerhet, hårdvara och robusthet.

Det avgörande blir då inte bara om fler initiativ genomförs utan om den samlade styrningen faktiskt stärker det som samhällskontraktet ytterst måste vila på; tillit, rättvisa, handlingsförmåga och ett begripligt ömsesidigt ansvar mellan individ, stat och andra samhällsaktörer. I detta ligger också en central strategisk uppgift för den nya myndighetsbildningen nämligen att förena beredskap för störning och kris med fortsatt utveckling av enkla, inkluderande, trygga och effektiva digitala tjänster. Om detta lyckas kan sammanslagningen bli mer än en administrativ reform. Den kan bli ett sätt att ge Sverige ett starkare helhetsperspektiv i den fortsatta digitala samhällsomställningen och ett samhällskontrakt i steg med tidens utmaningar och möjligheter.

9 Annex 1 Begreppslista och förkortningar

Digitalisering

Att omforma verksamheter, arbetssätt, relationer och styrning utifrån digital teknik och digitala informationsflöden. I rapporten betyder det mer än teknisk effektivisering. Det handlar om hur värde skapas, hur beslut fattas och hur makt, ansvar och legitimitet fördelas i samhället.

Digitisering

Att omvandla analoga produkter, dokument eller processer till digitala format. I rapporten används begreppet för att skilja den första fasen av e-förvaltning från den djupare omställning som digitalisering innebär.

Digital transformation

En djupare förändring av verksamhetslogik, roller och värdekedjor med stöd av digital teknik. I rapporten används det som ett steg bortom ren digitisering och som ett uttryck för mer genomgripande institutionell förändring.

Datadriven styrning

Styrning där data används för analys, uppföljning, prioritering och ibland beslutsstöd. I rapporten kopplas detta till både nya möjligheter och till frågor om legitimitet, ansvar och rättssäkerhet.

Digitalt samhällskontrakt

Ett samhällskontrakt där data, digital infrastruktur och algoritmer blir centrala medel för utbyte, styrning och legitimitet. Aktörerna är desamma som i det klassiska samhällskontraktet, men deras roller, relationer och ansvar förändras.

Verksamhetslogik

Hur en verksamhet faktiskt är organiserad och skapar värde. I rapporten används begreppet för att visa att digitalisering inte bara ändrar verktyg utan också hur verksamheter fungerar, samverkar och styrs.

Plattformssamhälle

Ett samhälle där standardiserade byggblock, datautbyte och gemensamma komponenter gör det möjligt för flera aktörer att samskapa tjänster och värde. Begreppet används i rapporten för att beskriva hur gränserna

mellan stat, marknad, civilsamhälle och individ delvis omformas i en digital samhällslogik.

Livshändelsebaserade tjänster

Offentliga tjänster som utformas utifrån människors eller företags faktiska situationer, till exempel flytt, sjukskrivning eller företagsetablering, snarare än myndigheters interna gränser.

Proaktiva tjänster

Tjänster där det offentliga agerar tidigare och mer träffsäkert, exempelvis genom att återanvända data för att erbjuda hjälp innan individen själv måste efterfråga den.

Personcentrering

Att tjänster, beslut och system utformas utifrån individens behov, förutsättningar och rättigheter, snarare än utifrån organisationens struktur. I rapporten är detta nära kopplat till både legitimitet och digital inkludering.

Digital inkludering

Att alla ska kunna delta i och använda digitala tjänster och system på jämlika villkor. I rapporten kopplas detta till risken för en ny ojämlikhet mellan digitalt handlingskraftiga och dem som står utanför eller har svårare att delta.

Opt-out

Möjligheten att avstå från en digital lösning eller ett automatiserat förfarande och i stället välja ett annat sätt att få service eller få sitt ärende prövat. I rapporten kopplas detta till rättssäkerhet, tillgänglighet och inkludering.

Data, infrastruktur och styrning

Data

Digital information som kan användas för analys, beslut, samordning och tjänsteutveckling. I rapporten beskrivs data både som resurs och som källa till nya makt-, demokrati- och legitimitetsfrågor.

Datadelning

När information görs tillgänglig mellan system, verksamheter eller aktörer under givna villkor. I rapporten är detta en förutsättning för

sammanhängande tjänster, bättre samordning och ökad precision men också något som kräver tydliga regler, standarder och rättighetsskydd.

Datasuveränitet

Individens eller samhällets möjlighet att ha faktisk kontroll över hur data används, delas och styrs. I rapporten kopplas detta bland annat till MinaData, digital suveränitet och individens agens.

Databärare med agens

Rapportens uttryck för att individen inte bara är föremål för datainsamling, utan en aktiv part som kan se, styra och påverka användningen av sina data.

Ändamålsstyrning

Att data bara får användas för tydligt definierade, legitima och spårbara syften. I rapporten kopplas detta till rättssäkerhet, tillit, ansvar och individens möjlighet att förstå varför data används.

Samtycke

Att individen godkänner viss användning av sina uppgifter. I rapporten diskuteras samtycke som något som i vissa sammanhang behöver kunna hanteras maskinläsbart, tidsbundet och ändamålsbundet men också som något som inte ensamt kan bära legitimiteten i all offentlig dataanvändning.

Metadata

Data om data, till exempel information om källa, struktur, kvalitet och användningsvillkor. I rapporten nämns metadata som viktig för spårbarhet, kvalitet, datadelning och interoperabilitet.

Proveniens

Ursprung och spårbar historik för data, modeller eller beslut. Begreppet används i rapporten för att säkerställa att det går att följa hur ett beslut, ett dataflöde eller en modell har uppstått.

Semantik

Gemensam förståelse av vad data betyder. I rapporten används det för att beskriva varför datadelning ofta faller på att olika system eller verksamheter menar olika saker med samma uppgift.

Interoperabilitet

Förmågan hos olika system, organisationer eller produkter att fungera tillsammans och utbyta information på ett ändamålsenligt sätt. I rapporten framstår interoperabilitet som en kärnförutsättning för datadelning, sammanhängande offentlig service och resiliens. Interoperabilitet bör förstås i flera lager: teknisk, semantisk, organisatorisk och juridisk interoperabilitet.

Digital infrastruktur

De gemensamma tekniska, organisatoriska och rättsliga byggstenar som behövs för säker digital identitet, behörighet, datadelning, loggning, meddelanden, standarder och andra grundfunktioner i ett digitalt samhälle. I rapporten används begreppet för att beskriva de strukturer som gör digital styrning, service och samverkan möjliga i praktiken.

Gemensamma byggblock

Återanvändbara komponenter i digital infrastruktur, till exempel digital identitet, behörighet, loggning, datadelning och andra grundfunktioner som flera aktörer kan använda inom gemensamma ramar. I rapporten är dessa centrala i resonemangen om plattformsförvaltning.

API:er

Standardiserade gränssnitt som gör det möjligt för olika system att kommunicera och bygga vidare på gemensamma funktioner och data. API:er kan vara öppna eller kontrollerade beroende på vilken information som delas och vilka krav som ställs på identitet, behörighet och säkerhet. I rapporten kopplas API:er till innovation, datadelning och ansvarstagande plattformar.

Förvaltning som plattform / GaaP

Ett synsätt där staten inte bara levererar färdiga tjänster, utan tillhandahåller gemensamma byggblock och infrastrukturer som andra aktörer kan använda för att skapa värde. Rapporten beskriver detta som ett centralt sätt att förstå framtidens offentliga sektor och dess förändrade roll i samhällskontraktet.

Ena

Sveriges nationella digitala infrastruktur. I rapporten beskrivs Ena som ett svenskt GaaP-projekt och som en gemensam resurs för säker datadelning, samverkan, standardisering och återanvändbara byggblock i offentlig sektor.

e-förvaltning

Digitaliseringens första fas i offentlig sektor, där analoga processer och dokument i stor utsträckning översattes till digital form utan att själva förvaltningslogiken förändrades i grunden.

AI, automatisering och ansvar

Artificiell intelligens (AI)

Teknik för att analysera information, känna igen mönster, ge rekommendationer eller fatta vissa typer av beslut. I rapporten ses AI som nästa steg i den digitala omställningen, med stora konsekvenser för legitimitet, styrning och rättssäkerhet.

Generativ AI

AI som kan skapa nytt innehåll, till exempel text, bild eller kod. I rapporten nämns generativ AI som en del av de tekniskiften som offentlig sektor och samhället i stort behöver hantera på ett säkert, rättsäkert och etiskt sätt.

Maskininlärning (ML)

Metoder där system lär sig mönster från data i stället för att enbart följa fasta regler. I rapporten nämns ML som en nyckelteknologi i den datadrivna omställningen.

Automatisering

När uppgifter eller beslut helt eller delvis utförs av digitala system. I rapporten går rörelsen från manuell hantering till mer avancerad kognitiv automatisering och automatiserat beslutsstöd.

Automatiserat beslutsstöd

System som använder data och algoritmer för att ge underlag till beslut, prioritera eller föreslå åtgärder. I rapporten betonas att sådana system kräver spårbarhet, förklarbarhet och tydligt ansvar.

Algoritm

En uppsättning regler eller instruktioner som styr hur ett system behandlar information och producerar ett resultat. I rapporten är algoritmer centrala eftersom de påverkar hur rättigheter, service och beslut omsätts i praktiken.

Bias

Systematiska snedvridningar i data, modeller eller beslut. I rapporten lyfts biasanalys som en del av ansvarsfull AI-styrning.

Robusthetstest

Prövning av hur väl en modell eller ett system fungerar under olika förhållanden, även vid fel, avvikelser eller störningar. I rapporten nämns detta som en del av AI:s livscykelstyrning.

Livscykelstyrning

Att följa, dokumentera, testa, förvalta och revidera en modell eller ett system från utveckling till drift och uppföljning. I rapporten framställs detta som nödvändigt för legitim offentlig AI.

MLOps

Arbetsätt för att drifva, övervaka, uppdatera och kvalitetssäkra maskininlärningsmodeller över tid. I rapporten beskrivs MLOps som ett sätt att förena teknisk utveckling med juridisk, organisatorisk och etisk styrning.

Kognitiv förvaltning

Rapportens uttryck för en offentlig sektor där mänsklig och maskinell intelligens samverkar i tjänsteutveckling, styrning och beslutsstöd under krav på rättssäkerhet, ansvar och transparens.

Modellägare

Den funktion som ansvarar för en AI-modells syfte, kvalitet, dokumentation, datakällor och rättsliga krav.

Data steward / dataförvaltare

Roll som ansvarar för datakvalitet, metadata, regelefterlevnad och ansvarsfull användning av data.

Algoritmrevisor

Funktion som granskar algoritmer och modeller med avseende på dokumentation, bias, robusthet, loggning och möjlighet till förklaring.

Legitimitet, kontroll och samhällseffekt

Spårbarhet

Att det i efterhand går att följa vilka data, regler, modeller och versioner som låg bakom ett beslut eller en åtgärd. Rapporten ser detta som grundläggande för tillit och rättssäkerhet.

Förklarbarhet

Att ett beslut eller en rekommendation kan förstås och motiveras på ett begripligt sätt. I rapporten är detta centralt särskilt när AI eller regelmotorer påverkar individen.

Loggning / beslutslogg

Dokumentation av vad som har hänt i ett system eller beslutskedja. I rapporten är loggning ett grundkrav för granskning, överklagande och ansvar.

“No log, no decision”

Princip för att ett automatiserat beslut inte bör accepteras om det saknas tillgänglig logg, motivering och granskningsbarhet.

Nyttorevision

Systematisk uppföljning av om en digital satsning eller reform faktiskt skapar de effekter som utlovats. I rapporten används det som en del av övergången från tillit som antagande till tillit som bevisbar praxis.

Rättssäkerhet

Att beslut fattas lagligt, förutsägbart, transparent och med möjlighet till prövning och överklagande. I rapporten är rättssäkerhet en kärnfråga när data och AI får större roll i styrningen.

Legitimitet

Att medborgare och andra aktörer uppfattar att systemet är rättvist, lagligt, värdeskapande och värt att följa. Rapporten knyter legitimitet till laglighet, nytta och förtroende.

Resiliens

Förmågan att anpassa sig, återhämta sig och fortsätta fungera under osäkerhet, störningar eller kriser. I rapporten blir resiliens både styrningsprincip och mål för digital förvaltning.

Digital suveränitet

Förmågan att ha kontroll över kritisk digital infrastruktur, data och tekniska beroenden. I rapporten används det i relation till statens beroende av privata plattformar och globala teknikaktörer.

Förkortningar

AI – artificiell intelligens.

ML – maskininlärning.

GaaP – Government as a Platform / förvaltning som plattform.

Ena – Sveriges nationella digitala infrastruktur.

eID – elektronisk identitet för säker digital identifiering.

eIDAS – EU:s regelverk för elektronisk identifiering och betrodda tjänster. I rapporten kopplat till den europeiska digitala identitetsplånboken.

API – programmeringsgränssnitt som gör att system kan utbyta data och funktioner.

PID – personidentifieringsuppgifter i den europeiska digitala identitetsplånboken.

MLOps – Machine Learning Operations, arbetssätt för drift och förvaltning av ML-modeller.

IoT – Internet of Things, sakernas internet.

AR – Augmented Reality, förstärkt verklighet.

VR – Virtual Reality, virtuell verklighet.

UBI – universell basinkomst.

UBS – universella bastjänster.

NIT – negativ inkomstskatt.

SKR – Sveriges Kommuner och Regioner.

Digg – Myndigheten för digital förvaltning.

10 Annex 2 Referenslista

10.1 Vetenskapliga artiklar

Bender, E. M., Gebru, T., McMillan-Major, A. & Shmitchell, S. (2021). On the dangers of stochastic parrots: Can language models be too big? I: Proceedings of the 2021 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (FAccT '21), s. 610–623. New York: ACM.

Colin-Jaeger, N. (2024). Overview of social contract theories. CO3 – Continuous Construction of Resilient Social Contracts Through Societal Transformations, Horizon Europe-projekt 2024–2027. Arbetsdokument/rapport, American University of Paris.

Le, Q., Tang, J. & Natt, N. (2023). The social contract model in the digital era: Revisiting Rousseau and Locke. *Interdisciplinary Studies in Society, Law, and Politics*, 2(3), 15–26.

Rothstein, B. & Stolle, D. (2007). The quality of government and social capital: A theory of political institutions and generalized trust. QoG Working Paper Series 2007:2. The Quality of Government Institute, Göteborgs universitet.

Riva, G., (2025). Invisible Architectures of Thought: Toward a New Science of AI as Cognitive Infrastructure Applied Technology for Neuro-Psychology Lab., Istituto Auxologico Italiano, Milan, Italy

Salminen, J., Gach, N. & Kaartemo, V. (2018). Platform as a social contract: An analytical framework for studying social dynamics in online platforms. I: A. Smedlund (red.), *Collaborative Value Co-creation in the Platform Economy* (Vol. 11). Cham: Springer.

10.2 Statens offentliga utredningar

SOU 2000:51

Individuellt kompetenssparande, IKS – en stimulans för det livslånga lärandet. Delbetänkande av Utredningen om individuellt kompetenssparande.

Stockholm: Fritzes offentliga publikationer, 2000.

SOU 2000:119

Individuellt kompetenssparande, IKS – med start år 2002.

Huvudbetänkande av Utredningen om individuellt kompetenssparande. Stockholm, 2000.

SOU 2024:29

Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Delbetänkande av Produktivitetskommissionen (Fi 2023:03). Stockholm, 2024.

SOU 2025:101

Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. Betänkande av Utredningen om AI-förordningen. Stockholm, 2025.

10.3 Propositioner

Prop. 2009/10:175

Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt. Stockholm: Finansdepartementet, 2010.

10.4 Rapporter, böcker och antologier

Albrecht, J., van den Berg, G. & Vroman, S. (2008) The aggregate labor market effects of the Swedish knowledge lift program. IFAU Working Paper 2008:1. Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU).

Bjursell, C. (2020) Tre perspektiv på livslångt lärande. Encell rapport 1:2020. Jönköping: Encell, Högskolan för lärande och kommunikation, Jönköping University.

Boudreaux, B. & Cibralic, B. (2025) Artificial Intelligence and the Social Contract: Foundations for Social and Economic Policy Under Technological Transformation. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

Buytendijk, F., Lopez, J., Howard, C., Rollings, M. and Tratz-Ryan, B. (2018) The #DigitalSociety requires a digital social contract. Gartner Research Note, 27 March.

Centre for Strategic Futures (2019) Society 4.0: Foresight Conference 2019 report. Singapore: Centre for Strategic Futures, Prime Minister's Office.

Datainspektionen (2020) Klagomål till Datainspektionen 25 maj 2018–24 maj 2020. Datainspektionens rapport 2020:4. Stockholm: Datainspektionen.

Digg – Myndigheten för digital förvaltning (2020) Sveriges digitala förvaltning 2020: En samlad analys och bedömning av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Myndigheten för digital förvaltning.

Digg – Myndigheten för digital förvaltning (2022) Vägledning i nyttorealisering 3.0. Myndigheten för digital förvaltning.

Digg - Myndigheten för digital förvaltning (2025) Förslag till långsiktig utveckling och förvaltning av Ena: Slutredovisning av uppdrag till Myndigheten för digital förvaltning att utreda hur Sveriges digitala infrastruktur bör utvecklas och förvaltas. 31 januari 2025, diarienummer Fi2024/01455.

Digg – Myndigheten för digital förvaltning (2025) Uppdrag att ta fram en eller flera digitala plånböcker inom ramen för EU:s storskaliga pilotprojekt: Slutrapport. Myndigheten för digital förvaltning.

Ehn, P. & Sundström, G. (red.) (2020). Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi. (Serien Om offentlig sektor). Stockholm: Statskontoret.

Ekholm, A. & Caesar, I. (2024) Förlamad förvaltning – om digitaliseringsmisslyckandet och dess lösning. Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen. [Stockholm]: Produktivitetskommissionen.

Ekholm, A., Jebari, K. & Markovic, D. (2018) Förbjuden framtid? Den digitala kommunen. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.

Esping-Andersen, G. (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press.

European Data Protection Board (2021) Enhancing the depth and breadth of data protection: EDPB Annual Report 2021. Brussels: European Data Protection Board.

Europeiska kommissionen (2025) Strategisk framsynsrapport 2025: Resiliens 2.0 – Stärka EU:s förmåga att blomstra mitt i turbulensen och osäkerheten. COM(2025) 484 final. Bryssel: Europeiska kommissionen.

Hoekstra, M., Chideock, C., Bodea, G., Bharosa, N., Cave, J., Kokkeler, B., Oomens, I., van den Berg, A., van Veenstra, A. F. and Alleweldt, F. (2022) The Digital Single Market and the digitalisation of the public sector: GovTech and other innovations in public procurement. Luxembourg: European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies.

Ilves, L., Kilian, M., Parazzoli, S. M. et al. (2025) The Agentic State: Rethinking government for the era of agentic AI. Vision paper initiated and supported by Global Government Technology Centre Berlin and The World Bank.

- Karlsson, S. & Grip, L. (2023). Samverkandets former i svenska kommuner. Kommuninvest forskningsrapport. Örebro: Kommuninvest.
- Kidd, S., Axelsson Nycander, G., Tran, A. and Cretney, M. (2020) The social contract and the role of universal social security in building trust in government. Working paper, November 2020. Sidcup: Development Pathways and Act Church of Sweden.
- Lindberg, D. (2023) Välfärdsteknologi i de nordiska länderna: En kartläggning av statliga satsningar. Stockholm: Nordens välfärdscenter.
- McKinsey & Company (2017) Möjligheter för Sverige i digitaliseringens spår. Digital McKinsey. Stockholm: McKinsey & Company.
- NATO Allied Command Transformation (2023) Strategic Foresight Analysis 2023. Norfolk, VA: NATO Allied Command Transformation.
- O'Reilly, T. (2010) 'Government as a Platform', *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), ss. 13–40.
- OECD (2021) The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government. OECD Digital Government Studies. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2024) 2023 OECD Digital Government Index: Results and Key Findings. OECD Public Governance Policy Papers. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2025a) Government at a Glance 2025. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2025b) OECD Economic Surveys: Sweden 2025. OECD Economic Surveys, Vol. 2025/13. Paris: OECD Publishing.
- Pope, Richard (2024). Platformland: An Anatomy of Next-Generation Public Services. London Publishing Partnership, London.
- Regeringen (2025) Riksrevisionens rapport om statliga strategiska digitaliseringsprojekt. Skr. 2025/26:33. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringskansliet (2025) Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030. Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Riksrevisionen (2025) Statliga strategiska digitaliseringsprojekt – stora gemensamma utmaningar. RiR 2025:8. Stockholm: Riksrevisionen.
- Ripla, A. (2025). The new social contract in the age of AI: Redefining rights, responsibilities, and relationships. Opublicerad rapport/white paper, publicerad online 16 juli 2025
- Rothstein, B. and Holmberg, S. (2022) Social tillit i höglitarlandet Sverige. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.

Statsrådet (2025) Framtidsredogörelse, del 1: Strategisk omvärldsanalys och scenarier för 2045. Statsrådets publikationer 2025:83. Helsingfors: Statsrådets kansli.

Stern, S., Daub, M., Klier, J., Wiesinger, A. & Domeyer, A. (2018) Government 4.0 – the public sector in the digital age: Leading in a disruptive world. McKinsey & Company.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2011) Strategi för eSamhället. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) (2022) Självstyrelse – värd att värna? Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Vetenskapsrådet (2003). Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser: En kartläggning av forskningen under perioden 1990–2003. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Weber, M. (2019) Economy and society. Vol. 1: A new translation. Edited and translated by K. Tribe. Cambridge, MA: Harvard University Press.