

Fortsatta former för digitaliseringspolitiken

Utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning

MISSIV

DATUM
2020-02-10
ERT DATUM
2019-06-27

DIARIENR
2019/134-5
ER BETECKNING
I2019/01965/D

Regeringen
Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera Digitaliseringsrådet samt undersöka möjliga former för analys och genomförande av digitaliseringspolitiken

Regeringen gav den 27 juni 2019 Statskontoret i uppdrag att utvärdera Digitaliseringsrådet samt undersöka möjliga former för analys och genomförande av digitaliseringspolitiken.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken - Utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning* (2020:3).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Matilda Ardenfors, utredarna Gabriella Jansson, föredragande, Kajsa Holmberg och Hanna André var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Gabriella Jansson

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Statskontorets slutsatser och förslag kring de fortsatta formerna för digitaliseringspolitiken	11
1.1 Digitaliseringspolitiken – ett tvärsektoriellt och snabbväxande område	11
1.2 Statskontorets slutsatser	12
1.3 Statskontorets förslag	15
1.4 Rapportens struktur – läsanvisning	23
2 Regeringens styrning av digitaliseringspolitiken	25
2.1 Sammanfattande iakttagelser	25
2.2 Digitaliseringspolitiken utgår från digitaliseringsstrategin	26
2.3 Digitaliseringspolitiken genomförs främst inom andra områden	28
2.4 Svaga långsiktiga strukturer för att följa upp och analysera digitaliseringspolitiken	34
2.5 Regeringen styr mer inom vissa områden av digitaliseringsstrategin än andra	37
3 Samordning och utveckling av digitaliseringspolitiken – utvärdering av Digitaliseringsrådet	41
3.1 Sammanfattande iakttagelser	41
3.2 Digitaliseringsrådets uppdrag	42
3.3 Regeringens styrning av rådet	46
3.4 Digitaliseringsrådets arbetssätt	49
3.5 Digitaliseringsrådets genomförande av uppdraget	52
3.6 Genomslaget för Digitaliseringsrådets arbete	56
3.7 Digitaliseringsrådets bidrag	59

4	Regeringens fortsatta behov av strukturer för digitaliseringspolitiken	63
4.1	Sammanfattande iakttagelser	63
4.2	Regeringen har ett fortsatt behov av flera funktioner inom digitaliseringsområdet	64
4.3	Vissa funktioner kräver utvecklade strukturer	67
4.4	Andra funktioner kan hanteras inom befintliga strukturer	74

Referenser	79
-------------------	-----------

Bilagor

1.	Statskontorets uppdrag	81
2.	Metod och genomförande	85

Sammanfattning

Digitaliseringsrådet är den organisation som under perioden 2017–2020 har regeringens uppdrag att främja genomförande av digitaliseringspolitiken. Det sker bland annat genom analys och uppföljning av digitaliseringspolitiken.

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat Digitaliseringsrådets organisation och arbete, samt undersökt behovet av och möjliga former för ett samlat och kontinuerligt ansvar för att genomföra, följa upp och analysera digitaliseringspolitiken. Uppdraget har även inkluderat att kartlägga vilka strukturer för att analysera, följa upp och genomföra digitaliseringspolitiken som idag finns på statlig nivå.

Regeringen har strukturer för att genomföra digitaliseringspolitiken

Statskontoret bedömer att regeringen sammantaget har en förvaltningsstruktur för att genomföra insatser inom de flesta av digitaliseringsstrategins områden. Det är få statliga myndigheter och andra statliga aktörer som har ett direkt och uttalat ansvar för att verka för att nå målen för digitaliseringspolitiken. Men många myndigheter och andra statliga aktörer ansvarar för insatser som indirekt bidrar till att nå digitaliseringspolitikens mål, trots att myndigheterna i huvudsak verkar inom andra områden. Regeringen styr ofta dessa insatser genom tillfälliga regeringsuppdrag. Flera myndigheter bidrar också indirekt till digitaliseringspolitiken genom att de genomför uppgifter inom ramen för sin instruktion.

Ett samlat och långsiktigt ansvar för uppföljning och analys av digitaliseringspolitiken saknas

Statskontoret konstaterar att det saknas ett samlat och långsiktigt ansvar för att följa upp och analysera digitaliseringspolitiken. Sektors- och statistikansvariga myndigheter följer upp och till viss del analyserar delar av digitaliseringspolitiken. Men när Digitaliseringsrådets arbete avslutas vid slutet av 2020 kommer det inte finnas någon aktör som ansvarar för att samlat följa upp, analysera och utvärdera genomförandet av digitaliseringspolitiken i sin helhet. Det innebär att regeringen kommer att sakna underlag för att löpande bedöma vilka förändringar eller ytterligare insatser som behövs för att nå digitaliseringspolitikens mål. Det riskerar att göra genomförandet av politiken mindre effektivt.

Digitaliseringsrådet har lämnat ett relevant bidrag men organiseringen har vissa begränsningar

Statskontoret bedömer att Digitaliseringsrådet har bidragit till att förbättra regeringens förutsättningar för att genomföra och utveckla digitaliseringspolitiken, även om det konkreta genomslaget för rådets förslag än så länge är begränsat. Rådets främsta bidrag har varit de samlade uppföljningar och analyser av digitaliseringspolitikens utveckling som rådet har lämnat till regeringen. Även den rådgivning och kunskap som rådet har bistått regeringen med under rådets möten har varit viktig för att öka regeringens och Regeringskansliets förståelse för ett snabbföränderligt område som digitalisering.

Statskontoret konstaterar samtidigt att Digitaliseringsrådet har haft begränsade resurser och mandat i förhållande till det breda uppdraget, samt en tidsbegränsad organisering. I kombination med otydlig styrning från regeringen har detta försämrat genomslaget för rådets arbete.

Statskontorets förslag

Statskontoret bedömer att vissa av Digitaliseringsrådets uppgifter kan hanteras mer effektivt genom att fördela ansvar och uppgifter på ett delvis nytt sätt. Det är särskilt viktigt att regeringen säkerställer långsiktighet och kontinuitet när det gäller att följa upp och analysera digitaliseringspolitiken.

Statskontoret föreslår därför att regeringen

- ger Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) en instruktionsenlig uppgift att följa upp och analysera samhällets digitalisering utifrån målen för digitaliseringspolitiken,
- renodlar Digitaliseringsrådets uppgifter till att bistå regeringen med råd och kunskap inom digitalisering, och därmed avvecklar Digitaliseringsrådets kansli.

Vi bedömer att vissa av Digitaliseringsrådets uppgifter hanteras bäst inom den existerande förvaltningsstrukturen. Utvärderingen av insatser inom digitaliseringspolitiken och av områdets utveckling i förhållande till målen bör hanteras genom regeringsuppdrag till analys- och utvärderingsmyndigheter eller genom kommittéväsendet. Samordningen av regeringens arbete med digitaliseringspolitiken bör hanteras inom Regeringskansliet.

Vi bedömer även att myndigheternas arbete med att samordna och främja genomförandet av digitaliseringspolitiken hanteras mest effektivt inom de former för samverkan som redan finns mellan myndigheter och andra aktörer.

1 Statskontorets slutsatser och förslag kring de fortsatta formerna för digitaliseringspolitiken

Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att undersöka behovet av och möjliga former för ett samlat och kontinuerligt ansvar för att genomföra, följa upp och analysera digitaliseringspolitiken. Uppdraget har även inkluderat att

- kartlägga vilka strukturer för att analysera, följa upp och genomföra digitaliseringspolitiken som finns, det vill säga den organisering i form av statliga myndigheter och andra statliga aktörer som regeringen har till sitt förfogande, samt
- utvärdera Digitaliseringsrådet, som till och med 2020 har i uppgift att främja genomförandet av digitaliseringspolitiken.

I detta kapitel redovisar vi våra samlade slutsatser och förslag. Vi inleder med en kort beskrivning av digitaliseringspolitiken och bakgrunden till Statskontorets uppdrag.

I bilaga 1 redovisar vi uppdraget i sin helhet. I bilaga 2 beskriver vi hur vi har genomfört uppdraget och hur vi har definierat centrala begrepp.

1.1 Digitaliseringspolitiken – ett tvärsektoriellt och snabbväxande område

Digitaliseringspolitiken är ett tvärsektoriellt område som utvecklas snabbt. Nya tekniska lösningar och användningsområden påverkar samtliga områden och ställer särskilda krav på regeringens styrning av digitaliseringspolitiken.¹ OECD har i en utvärdering av Sveriges

¹ Se t.ex. SOU 2015:91. *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*.

digitala transformation från 2018 konstaterat att Sverige ligger långt fram när det gäller att tillvarata digitaliserings möjligheter, men att regeringen bland annat behöver utveckla sin analys- och uppföljningskapacitet för att förbättra styrningen av området.²

Regeringen anger i digitaliseringsstrategin *Ett hållbart digitaliserat Sverige* från 2017 inriktningen för digitaliseringspolitiken – det övergripande målet är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Fyra underliggande målområden beskriver närmare hur Sverige ska uppnå det övergripande målen genom att utveckla digital kompetens, digital trygghet, digital innovation och digital ledning i samhället.³ Digitaliseringsrådet är den organisation som under perioden 2017–2020 har regeringens uppdrag att främja genomförandet av digitaliseringspolitiken. Det sker bland annat genom analys och uppföljning av politiken.⁴

I uppdraget till Statskontoret anger regeringen att det finns behov av att se över hur Digitaliseringsrådets uppgifter ska tas vidare för att säkerställa ett effektivt genomförande av digitaliseringspolitiken.

1.2 Statskontorets slutsatser

1.2.1 Regeringen har strukturer för att genomföra digitaliseringspolitiken

Statskontorets konstaterar att det är få statliga myndigheter eller andra statliga aktörer som har ett direkt och uttalat ansvar för att verka för att nå målen för digitaliseringspolitiken. Vår kartläggning visar att endast Post- och Telestyrelsen (PTS) och Digitaliseringsrådet har ett uttalat ansvar för att nå målen för området (se kapitel 2).

² OECD, 2018. *Going Digital in Sweden – OECD Reviews of Digital Transformation*.

³ Näringsdepartementet, 2018a. *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*.

⁴ Näringsdepartementet, 2017b. *Inrättande av ett råd med uppgift att främja genomförandet av den allmänna digitaliseringspolitiken*, dnr. N2017/01899/D; Infrastrukturdepartementet, 2019b. *Ändring av beslut om inrättande av ett råd för att främja genomförande av den allmänna digitaliseringspolitiken*, dnr. I2019/01968/D.

Samtidigt identifierar vi fler än 60 myndigheter och andra statliga aktörer som ansvarar för olika insatser som bidrar till att nå målen för digitaliseringspolitiken. Regeringen styr i huvudsak dessa insatser genom tillfälliga regeringsuppdrag. Flera myndigheter bidrar också indirekt till digitaliseringspolitiken genom att de genomför uppgifter inom ramen för sin instruktion. Vi bedömer att det är en rimlig ordning, givet att digitalisering är ett medel för att uppnå mål inom andra områden.

Statskontoret bedömer därför att regeringen sammantaget har en förvaltningsstruktur för att genomföra insatser inom de flesta av digitaliseringsstrategins områden.

1.2.2 ... men ett samlat och långsiktigt ansvar för uppföljning och analys saknas

Statskontoret konstaterar samtidigt att det finns brister i regeringens strukturer för att följa upp och analysera digitaliseringspolitiken. Vår kartläggning visar att det idag sker uppföljning och till viss del analys av delar av digitaliseringspolitiken inom olika områden, till exempel av sektors- och statistikansvariga myndigheter (se kapitel 2). Exempelvis har Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Datainspektionen och PTS instruktionsenliga uppgifter som innebär att de inom sina respektive verksamhetsområden analyserar och följer delar av digitaliseringspolitiken.

Men Digitaliseringsrådet är den enda statliga aktören som har i uppdrag att följa, analysera och utvärdera genomförandet av digitaliseringspolitiken i sin helhet. När rådets arbete avslutas vid slutet av 2020 kommer det därmed inte finnas någon aktör som ansvarar för att ge en samlad bild av den nationella utvecklingen inom digitaliseringspolitiken, till exempel hur långt genomförandet av politiken har kommit i relation till målen för digitaliseringspolitiken. Detta innebär att regeringen kommer att sakna underlag för att löpande bedöma utvecklingsbehoven och vilka ytterligare åtgärder som krävs för att uppnå digitaliseringspolitikens mål. Det riskerar att göra genomförandet av politiken mindre effektivt.

1.2.3 Digitaliseringsrådet har bidragit med samlad uppföljning och analys av digitaliseringspolitiken

Statskontorets utvärdering visar att det konkreta genomslaget för Digitaliseringsrådets arbete än så länge har varit begränsat (kapitel 3). Men vi bedömer att Digitaliseringsrådet har bidragit till att förbättra regeringens förutsättningar för att genomföra digitaliseringspolitiken. Det har främst skett i form av de samlade uppföljningar och analyser av digitaliseringspolitikens utveckling som rådet har lämnat till regeringen, men även genom den rådgivning och kunskap som rådet har bistått regeringen med under rådets möten.

Vi bedömer att Digitaliseringsrådet indirekt har ökat Regeringskansliets förmåga att hantera angelägna utvecklingsfrågor inom digitaliseringspolitiken. Analyserna har bidragit till att öka regeringens och Regeringskansliets kunskap och förståelse för vad digitalisering kan innebära inom olika områden. Digitaliseringsrådet har därmed till viss del fyllt det behov av samlad uppföljning och analys av digitaliseringspolitiken, som regeringen behöver för att bedriva effektiv politik inom området (se kapitel 4).

1.2.4 ...men organisationsformen och uppdraget har inneburit vissa begränsningar

Statskontoret konstaterar samtidigt att Digitaliseringsrådet har haft begränsade resurser i förhållande till det breda uppdraget, ett begränsat mandat och en tidsbegränsad organisering. Det har begränsat rådets arbete och resultat. Rådet har till exempel på grund av resursbrist valt bort att utvärdera hur Sverige presterar i förhållande till det övergripande målet för digitaliseringsstrategin, trots att regeringen har behov av sådan utvärdering. Det har även varit svårt för rådet att utan egentligt mandat samordna regeringens arbete inom området. Digitaliseringsrådets kunskapsunderlag har heller inte alltid varit tillräckligt beredningsbara inom Regeringskansliet, vilket har försvårat arbetet med att ta rådets förslag vidare.

Vi bedömer att informella organisationsformer som Digitaliseringsrådet kräver en tydlig styrning från regeringen, till exempel avseende vilka insatser som ska prioriteras och vilka resultat som förväntas. Vi konstaterar också att digitaliseringspolitikens tvärsektoriella karaktär kräver att förslag till insatser är så konkreta som möjligt, för att underlätta samordningen och beredningen i Regeringskansliet.

1.3 Statskontorets förslag

I följande avsnitt redogör vi närmare för våra förslag. Vi har i förslagen strävat efter att i möjligaste mån utgå från befintlig organisering, och att undvika särlösningar, överlapp i roller och att ansvar delas mellan flera olika myndigheter. En viktig utgångspunkt för våra förslag har varit att skapa så permanenta organisatoriska lösningar som möjligt, för att säkerställa långsiktighet och kontinuitet.

Statskontoret bedömer att vissa av Digitaliseringsrådets uppgifter kan hanteras mer effektivt genom att fördela ansvar och uppgifter på ett delvis nytt sätt. Statskontoret förslår att regeringen

- ger Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) en instruktionsenlig uppgift att följa upp och analysera samhällets digitalisering utifrån målen för digitaliseringspolitiken,
- renodlar Digitaliseringsrådets uppgifter till att bistå regeringen med råd och kunskap inom digitalisering, och därmed avvecklar Digitaliseringsrådets kansli.

Vi bedömer att andra av Digitaliseringsrådets uppgifter hanteras bäst inom existerande förvaltningsstruktur och strukturer för samordning inom Regeringskansliet (se avsnitt 1.3.4–1.3.5).

1.3.1 En långsiktig analysuppgift ska tilldelas Myndigheten för digital förvaltning

- Statskontoret föreslår att regeringen från den 1 januari 2021 ger Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ett utökat ansvar för att följa upp och analysera utvecklingen av samhällets digitalisering i förhållande till målen för digitaliseringspolitiken, det vill säga den uppföljnings- och analysuppgift som Digitaliseringsrådet nu ansvarar för.
- Statskontoret föreslår att uppgiften att följa upp och analysera samhällets digitalisering regleras i myndighetens instruktion.
- Statskontoret föreslår att regeringen ökar anslaget till DIGG med 6 miljoner kronor från 2021, för att täcka kostnaderna för det utökade uppdraget.

Fortsatt behov av en funktion som följer upp och analyserar samhället digitalisering

Statskontoret bedömer att regeringen även efter att Digitaliseringsrådets uppdrag har upphört behöver en funktion som samlat följer upp och analyserar samhällets digitalisering.

För att regeringen ska kunna utforma sina insatser så ändamålsenligt som möjligt och fokusera dem på de områden där det finns störst behov behöver regeringen få en löpande analys, samt förslag till att utveckla regeringens politik som utgår från denna analys. Detta är särskilt viktigt inom tvärsektoriella områden där det inte alltid finns en utpekad, ansvarig aktör som har en översikt över styrningen och utvecklingsbehov inom området.⁵

En analysfunktion behöver organiseras långsiktigt

Statskontoret bedömer att en analysfunktion bör placeras vid en statlig förvaltningsmyndighet. Skälet till detta är att det ger en större kontinuitet i arbetet och större möjlighet att långsiktigt bygga upp och samla kunskap om samhällets digitalisering.

⁵ Statskontoret 2006:13. *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor.*

Med ett tillfälligt uppdrag att följa upp och analysera ett område minskar möjligheterna att långsiktigt utveckla kunskap, till exempel när det gäller vilka data som är relevanta, definitioner, indikatorer och andra mått. Det är vår bedömning att bristen på kontinuitet och långsiktiga uppdrag när det gäller uppföljning och analys av digitaliseringspolitiken troligen har minskat effektiviteten både i uppföljnings- och analysverksamheten (se kapitel 4).

DIGG är mest lämpad att ansvara för löpande uppföljning och analys

Statskontoret anser att DIGG är den mest lämpliga myndigheten för att ansvara för löpande uppföljning och analys inom digitaliseringspolitiken. Vi bedömer att det inte är effektivt att hålla isär analyser av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och digitaliseringen av övriga samhället. DIGG har redan idag ett uppdrag att följa upp den offentliga förvaltningens digitalisering. Ett utökat uppdrag att också följa upp och analysera samhällets digitalisering möjliggör synergier med uppdraget att följa den offentliga förvaltningens digitalisering. Det kan också underlätta DIGG:s arbete med att bygga upp sin analyskapacitet som ny myndighet.

Att organisera analysuppgiften vid en annan myndighet än DIGG skulle enligt vår bedömning riskera att försämra effektiviteten i båda dessa myndigheters uppföljnings- och analysarbete. Vår analys visar att Digitaliseringsrådet och DIGG har haft svårt att dra en tydlig gräns mellan sina respektive ansvarsområden, eftersom digitaliseringen av den offentliga förvaltningen bidrar både direkt och indirekt till digitaliseringen av det övriga samhället, till exempel av individer och företag.

Närmare om hur DIGG:s utökade uppgifter kan utformas

I Statskontorets förslag får DIGG i uppgift att löpande ge en samlad bild av samhällets digitalisering i förhållande till målen för digitaliseringspolitiken. I uppgiften ingår också att identifiera eventuella utvecklingsbehov inom området, och att vid behov lämna förslag på hur regeringen kan utveckla sin politik. Det bör även ingå i

uppgiften att se över om det behövs utvecklas nya indikatorer för att det ska gå att göra en så relevant uppföljning som möjligt.

Förändringen skulle exempelvis kunna genomföras genom en justering i §2 i DIGG:s instruktion.⁶ Den lyder i dag:

Myndigheten ska särskilt bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Myndigheten ska följa och analysera utvecklingen inom sitt verksamhetsområde.

§2 skulle istället kunna lyda så här (ändringar i fet stil):

*Myndigheten ska särskilt bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av **samhället och** den offentliga förvaltningen. Myndigheten ska följa och analysera utvecklingen inom sitt verksamhetsområde.*

Myndigheten ska kontinuerligt förmedla de analyser som myndigheten genomför till regeringen. Vi bedömer att DIGG i dialog med regeringen bör föreslå hur ofta rapporteringen bör ske. Även om digitaliseringen är ett snabbväxande område så är det sällan möjligt att se förändringar i samhället på årsbasis.

Som vi konstaterar i kapitel 2 tar även andra delar av den statliga förvaltningen fram relevanta kunskaper inom digitaliseringsområdet. DIGG bör därför sträva efter att uppnå synergier genom att samverka med andra sektors- och analysmyndigheter som bidrar med uppföljning och analys inom digitaliseringsområdet, till exempel Tillväxtanalys, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), E-hälsomyndigheten och PTS.

Ekonomiska konsekvenser av Statskontorets förslag

Digitaliseringsrådet har idag en budget på 10 miljoner kronor årligen fram till och med 2020. Huvuddelen av resurserna har gått till kansliets arbete med uppföljning och analys, samt att lämna förslag till

⁶ Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

regeringen. DIGG har redan idag viss egen analyskapacitet i och med uppgiften att analysera utvecklingen av digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen. Vi bedömer att DIGG:s kommande uppgift att löpande följa upp och analysera utvecklingen inom samhällets digitalisering som helhet kräver ett tillskott motsvarande 6 miljoner kronor årligen. Förslaget innebär att Digitaliseringsrådets kansli avvecklas i sin nuvarande form och att DIGG:s anslagsram utökas med 6 miljoner kronor från 2021 (se förslag till tidsplan i avsnitt 1.3.3).

1.3.2 Digitaliseringsrådets uppgift ska renodlas till att ge råd och stöd till regeringen

- Statskontoret föreslår att Digitaliseringsrådets uppgifter renodlas till att bistå regeringen med råd och kunskap inom digitaliseringsområdet. Syftet är att rådet ska bidra till att utveckla regeringens strategiska arbete för att nå digitaliseringspolitikens mål.
- Statskontoret föreslår att de nuvarande rådsledamöternas förordnande förlängs med två år för att därefter omprövas på nytt.
- Statskontoret föreslår att rådet fortsätter att vara placerat under digitaliseringsministern.

Fortsatt behov av en rådgivande funktion inom digitaliseringsområdet

Statskontoret bedömer att regeringen även i fortsättningen behöver en funktion som löpande ger råd och bidrar med ny kunskap inom digitaliseringsområdet. Vi bedömer även att den informella formen för rådets möten har gjort det lättare för ministern, ansvariga tjänstemän och ledamöter med expertkunskap inom digitaliseringsområdet att föra en öppen dialog.

Digitalisering är ett snabbväxande och komplext område som ställer krav på både specifik och tvärspektoriell kompetens. Rådet har bidragit med kunskap om digitaliseringens utmaningar och möjligheter, till både den politiska nivån och till ansvariga tjänstemän. Samtalen i rådet har fungerat som en slags översättare mellan vad som pågår inom den

digitala utvecklingen och den politiska verkligheten i Regeringskansliet. Det är möjligt att behovet minskar med tiden, med nya generationer politiker och tjänstemän och med den tekniska utvecklingen. Men vi bedömer att detta behov kommer att finnas kvar i närtid, det vill säga även efter 2020. Det är därför lämpligt att inledningsvis förlänga ledamöternas förordnande i två år, för att därefter ompröva behovet.

En rådgivande funktion behöver organiseras nära Regeringskansliet

Statskontorets förslag innebär att Infrastrukturdepartementet, Enheten för digitalisering, blir ansvarigt för att förbereda rådets möten, i och med att kanslifunktion utgår. Vi bedömer att det finns fördelar med att låta Digitaliseringsrådets rådgivande funktion, i form av rådsledamöterna, hanteras helt inom Regeringskansliet. Förberedelserna inför rådets möten kräver dialog och samordning inom Regeringskansliet. Detta arbete hanteras dessutom till stor del redan i dag av Infrastrukturdepartementet.

Vi anser att ministern med ansvar för digitalisering och informationsteknik (it) bör fortsätta att vara ordförande för rådet. Digitaliseringsministern har ett samlat ansvar för både samhällets och den offentliga förvaltningens digitalisering. En annan placering än Infrastrukturdepartementet skulle riskera att skapa oklarheter i rådets förhållande till den minister som är ansvarig för digitaliseringsfrågor.

Ekonomiska konsekvenser av Statskontorets förslag

Med vårt förslag får Infrastrukturdepartementet, Enheten för digitalisering, ansvar för att ordna fortsatta rådsmöten med viss regelbundenhet. Vi bedömer att uppgiften ryms i enhetens sammanhållna ansvar för digitaliseringspolitiken och kan hanteras inom Regeringskansliet utan något resurstillskott.

Enligt förslaget behåller rådet sin nuvarande ordning, det vill säga att digitaliseringsministern är ordförande för rådet och ansvarar för dagordningen. Underlag inför rådets möten kan utgöras av befintliga analyser inom digitaliseringsområdet, till exempel från Tillväxtanalys, DIGG eller andra sektors- eller analysmyndigheter.

1.3.3 Det är viktigt att regeringen planerar för att rådet ska kunna lämna över sin kunskap

Regeringen bör säkerställa att den kunskap och kompetens som Digitaliseringsrådet har byggt upp tas till vara, oavsett hur regeringen väljer att gå vidare med Statskontorets förslag. Det är därför viktigt att regeringen avsätter tid för att rådet ska kunna lämna över dessa kunskaper till sina efterträdare. I tabell 1 redovisar vi hur en möjlig tidsplan för genomförandet av våra förslag skulle kunna se ut.

Tabell 1. Förslag till tidsplan för kunskapsöverlämning.

När	Insats	Ansvarig
Våren 2020	Bereda instruktionsändring och finansiellt tillskott till DIGG	Enheten för digitalisering
September 2020	Avisera ny uppgift till DIGG och besluta om höjd ram på förvaltningsanslaget i budgetpropositionen	Regeringen
Hösten 2020	Överlämna uppföljnings- och analysuppgifter från Digitaliseringsrådet till DIGG	Digitaliseringsrådet
Hösten 2020	Överlämna mötesansvar från Digitaliseringsrådet till Regeringskansliet	Digitaliseringsrådet
Hösten 2020	Inga nya uppdrag eller krav på leverans från Digitaliseringsrådet	Enheten för digitalisering
1 jan 2021	Instruktionsändring träder i kraft	Regeringen
1 jan 2021	Regeringskansliet övertar ansvaret för att ordna rådsmöten	Enheten för digitalisering

Om regeringen bedömer att tidsplanen är för snäv anser Statskontoret att Digitaliseringsrådets uppdrag i sin nuvarande form bör förlängas ytterligare ett år, det vill säga till den 31 december 2021. Detta för att säkerställa att rådets kompetens och kunskap inte går förlorad. I detta fall kan ett år adderas i vår tidsplan.

1.3.4 Utvärdering av digitaliseringsområdet bör ske inom nuvarande strukturer

Vår analys visar att insatser inom digitaliseringspolitiken i dag utvärderas av sektors- och analysmyndigheter eller offentliga utredningar (se kapitel 2). Statskontoret bedömer att det är rimligt och följer den ordning genom vilken den offentliga förvaltningen i övrigt organiseras och styrs. Samtidigt bedömer vi att regeringen kommer att ha ett fortsatt behov av att utvärdera digitaliseringspolitiken mer samlat och utifrån de digitaliseringspolitiska målen. Sådana utvärderingar bedrivs också och har bedrivits i omgångar, till exempel av Digitaliseringskommissionen. Även för detta finns en förvaltningsstruktur på plats som kan användas vid behov, i form av kommittéväsendet och olika analys- och utvärderingsmyndigheter som Tillväxtanalys, Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statskontoret.

1.3.5 Regeringen bör hantera främjande och samordning av digitaliseringspolitiken inom befintliga strukturer

Statskontorets bedömer att främjandet och samordningen av digitaliseringspolitiken behöver röra konkreta frågor för att vara genomförbar. Digitalisering är ett medel för att uppnå andra mål, vilket innebär att digitaliseringspolitiken behöver hanteras nära genomförandet av sakfrågor. Det innebär även att samordningen i så stor utsträckning som möjligt bör hanteras inom ramen för ordinarie strukturer, för att undvika överlappning och dubbelarbete.

Statskontoret kan konstatera att det inom Regeringskansliet finns samordnande strukturer för att ta hand om frågor som är viktiga för digitaliseringspolitiken, även om samordningen inom Regeringskansliet kan utvecklas och förbättras. Den interdepartementala arbetsgruppen (IDA-gruppen) för digitaliseringsfrågor har fungerat när det har funnits tydliga frågor att bereda. Regeringen har även strukturer för att bereda gemensamma beslut inom digitaliseringsfrågor genom processerna för gemensam beredning inom Regeringskansliet.

Vi bedömer också att regeringen i dagsläget inte behöver utveckla samordningen och främjandet av genomförandet av digitaliserings-

politiken bland berörda myndigheter. I vår kartläggning har vi inte sett några indikationer på att myndigheterna får motstridiga eller överlappande styrsignaler från regeringen när det gäller hur de ska genomföra insatser som bidrar till att nå målen inom digitaliseringspolitiken (kapitel 2). Vi kan också konstatera att det redan sker samordning mellan myndigheter och andra statliga aktörer inom digitaliseringspolitikens områden, i de fall regeringen eller myndigheterna själva har bedömt att det behövs. Det sker vanligtvis genom samverkan kring sakfrågor och utvecklingsområden, till exempel genom Samverkansgruppen för informationssäkerhet, Nationella rådet för e-hälsa och Bredbandsforum. Vi bedömer att det är så samordning bör organiseras för att ge resultat inom digitaliseringspolitiken, det vill säga nära genomförandet av tydliga behov och insatser.⁷

1.4 Rapportens struktur – läsanvisning

I *kapitel 2* redogör vi för kartläggningen av regeringens strukturer för att följa upp, analysera och genomföra digitaliseringspolitiken.

I *kapitel 3* redogör vi för vår utvärdering av Digitaliseringsrådets arbete, organisation och arbetssätt.

I *kapitel 4* redogör vi för regeringens behov av strukturer för att följa upp, analysera och genomföra digitaliseringspolitiken. Vi beskriver också vilka strukturer och funktioner som vi bedömer att det finns störst behov av, samt analyserar för- och nackdelar med hur dessa kan organiseras.

Bilaga 1 innehåller regeringens uppdrag till Statskontoret.

Bilaga 2 innehåller en beskrivning av hur vi har tolkat och genomfört uppdraget, i form av metoder, material och kvalitetssäkring. Där beskriver vi även vår tolkning av centrala begrepp i rapporten.

⁷ Se Statskontoret 2016:26. *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit*, s. 47–51.

2 Regeringens styrning av digitaliseringspolitiken

I detta kapitel kartlägger vi

- regeringens styrsignaler för att genomföra digitaliseringspolitiken, det vill säga de insatser som regeringen har initierat som direkt bidrar till att nå målen för digitaliseringspolitiken, samt
- regeringens styrsignaler för att följa upp och analysera hur digitaliseringspolitiken genomförs, det vill säga de insatser som regeringen har initierat för att öka effektiviteten i genomförandet av politiken.

Kartläggningen har genomförts av Ramboll och utgår från regeringens digitaliseringsstrategi. Kartläggningen omfattar regeringens styrsignaler till statliga myndigheter och andra statliga aktörer, det vill säga instruktionsenliga uppgifter, regeringsuppdrag och direktiv till statliga offentliga utredningar.

Vi har fokuserat på tidsperioden 2016–2019. I bilaga 2 finns en mer detaljerad beskrivning av hur vi har genomfört kartläggningen.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Bara två statliga aktörer har ett direkt ansvar för att bidra till att nå målen för digitaliseringspolitiken, Post- och telestyrelsen (PTS) och Digitaliseringsrådet.
- Sammantaget finns det ändå statliga myndigheter och andra statliga aktörer som är verksamma inom de flesta av digitaliseringsstrategins områden. Många myndigheter som verkar inom andra områden bidrar indirekt till att nå målen även för digitaliseringspolitiken.

- När Digitaliseringsrådets uppdrag löper ut år 2020 kommer regeringen till stor del att sakna strukturer för att samlat följa upp och analysera hur digitaliseringspolitiken genomförs. Det riskerar att göra arbetet med att genomföra politiken mindre effektivt.
- Regeringen styr mer aktivt inom vissa av digitaliseringsstrategins områden än inom andra. Regeringen styr mest aktivt inom områdena digital innovation och digital infrastruktur, och minst aktivt inom delområdena digital kompetens och digital trygghet.

2.2 Digitaliseringspolitiken utgår från digitaliseringsstrategin

Regeringens styrning av digitaliseringspolitiken utgår sedan 2017 från digitaliseringsstrategin *För ett hållbart digitaliserat Sverige*.⁸

Strategins övergripande mål är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Detta mål är beslutat av riksdagen. Strategin har också fem delmål med totalt 22 underområden (se figur 1).

⁸ Dessförinnan styrdes regeringens digitaliseringspolitik av agendan *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige*, från 2014.

Figur 1. Mål, delmål och underområden i digitaliseringsstrategin.

Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter	<i>Digital kompetens</i>	Förmåga och möjlighet att bidra till och delta i det digitala samhället Modernisering av utbildningssystemet Matchning av kompetens Digital kompetens i offentlig verksamhet och i bolag med statligt ägande
	<i>Digital trygghet</i>	En digital identitet Höga krav på säkerhet Integritet i det digitala samhället Demokratin värnas i digitala miljöer En trygg och mobil arbetsmarknad Fungerande digitala marknader och trygga konsumenter
	<i>Digital innovation</i>	Ökat fokus på datadriven och digitalt driven innovation och forskning Förstärkt innovationsklimat för datadriven och digitalt driven innovation Effektiv immaterialrätt Digitalisering för stärkt nationell och internationell konkurrenskraft Ett modernt samhällsbygge
	<i>Digital ledning</i>	Tydligare statligt ledarskap i förändringen Förenkling genom digitalisering Fortlöpande analys av digital mognad och behov av åtgärder Styrning mot resurseffektivt samhälle med hjälp av digitalisering Förstärkt lokalt och regionalt engagemang
	<i>Digital infrastruktur</i>	Förbättrad tillgång till hård infrastruktur Utveckling av mjuk infrastruktur

2.2.1 Digitaliseringsstrategin saknar tydliga mål

Digitaliseringsstrategin innehåller inga mätbara mål eller utpekade insatser som ska bidra till att nå det riksdagsbundna målet. Strategins delmål och underområden pekar snarare ut ett antal förutsättningar för att öka Sveriges digitalisering och för att nå det övergripande målet som riksdagen har beslutat.

Många av underområdena i strategin överlappar också varandra, och förutsätter varandra. Till exempel kan insatser för smarta transporter och bostäder bidra både till strategins underområde *Ett modernt samhällsbygge* och till underområdet *Styrning mot resurseffektivt samhälle med hjälp av digitalisering*. Andra exempel är underområdet *En digital identitet*, som överlappar underområdet *Utveckling av mjuk infrastruktur*, och underområdet *Effektiv immaterialrätt*, som är en förutsättning för *Förstärkt innovationsklimat för datadriven och digitalt driven innovation*. Det innebär att insatser som bidrar till underområdena digital identitet respektive effektiv immaterialrätt även bidrar till utvecklingen av mjuk infrastruktur respektive förstärkt innovationsklimat.

Sammantaget innebär detta att det är svårt att peka ut vilken aktör som ansvarar för vilket område och att identifiera vilka av regeringens insatser som bidrar till vilket område.

2.3 Digitaliseringspolitiken genomförs främst inom andra områden

Digitalisering är ett tvärsektoriellt område. Det innebär att regeringens insatser inom digitaliseringsområdet i hög utsträckning finansieras och genomförs inom andra områden. Det övergripande ansvaret för digitaliseringspolitiken ligger vid Infrastrukturdepartementet och Enheten för digitalisering. Men ansvaret för att digitalisera exempelvis den offentliga förvaltningen, skolan och kulturarvet ligger på andra enheter under delvis andra departement. Många av dessa områden har egna strategier och handlingsplaner för digitalisering. Det finns exempelvis en nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet och en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet.

2.3.1 Bara två aktörer har direkt ansvar för att nå målen för digitaliseringspolitiken

Sammantaget ansvarar fler än 60 myndigheter och andra statliga organisationer för insatser som *indirekt* bidrar till att nå målen för digitaliseringspolitiken. Men det finns bara två statliga aktörer som har ett *direkt* ansvar att verka för att nå målen för digitaliseringspolitiken.

Det mest omfattande ansvaret ligger på Digitaliseringsrådet, som regeringen inrättade 2017 (se vidare i kapitel 3). Digitaliseringsrådet har i uppgift att främja genomförandet av digitaliseringspolitiken, bland annat genom att följa och analysera området utifrån digitaliseringsstrategin. Men Digitaliseringsrådet är en tillfällig funktion med uppdrag till och med 2020. När rådets uppdrag löper ut finns alltså ingen aktör som ansvarar för att främja genomförandet av digitaliseringspolitiken i sin helhet.

Den andra aktören med uttalat ansvar för att bidra till att nå målen för digitaliseringspolitiken är Post- och telestyrelsen (PTS), som ska verka för att uppnå målen inom politiken för informationssamhället. Politiken för informationssamhället omfattar digitaliseringspolitiken. Det innebär att PTS även har ansvar för att bidra till att nå digitaliseringspolitikens mål. Men i praktiken är Post- och telestyrelsens ansvar avgränsat till de uppgifter som rör elektronisk kommunikation och post, inklusive utbyggnaden av bredband.

2.3.2 Flera myndigheter har ett långsiktigt ansvar för uppgifter som indirekt bidrar till att nå målen för digitaliseringspolitiken

Flera myndigheter har instruktionsenliga uppgifter som bidrar till att nå målen för digitaliseringspolitiken (se tabell 2). Den instruktionsenliga uppgiften innebär att dessa myndigheter har ett långsiktigt ansvar. Det mest omfattande ansvaret vilar på Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), som regeringen inrättade 2018 för att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. DIGG ansvarar även för viss förvaltningsgemensam infrastruktur, exempelvis för

elektronisk identifiering och gemensamma standarder och format för elektroniskt informationsutbyte.

Utöver DIGG bygger regeringens strukturer för att genomföra digitaliseringspolitiken i hög utsträckning på sektorsmyndigheter som ansvarar för digitaliseringsrelaterade frågor inom ramen för sin instruktionsenliga uppgift. För vissa myndigheter är kopplingen till digitaliseringspolitiken uttalad i instruktionen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ansvarar exempelvis för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, vilket inkluderar informationssäkerhet. Andra exempel är Riksarkivet, som ansvarar för den statliga arkivverksamheten inklusive att göra arkiv tillgängliga genom att digitalisera dem, och Lantmäteriet som ansvarar för geografisk information, inklusive geodata (se tabell 2).

För andra myndigheter har den instruktionsenliga uppgiften bara indirekta kopplingar till digitaliseringspolitiken. I dessa fall är det upp till myndigheterna själva att bedöma om och hur de ska arbeta med digitaliseringsrelaterade frågor. Vinnova, Tillväxtverket och Statens Medieråd är några myndigheter som på detta sätt uppenbart bidrar till att nå målen för digitaliseringspolitiken. Dessa myndigheter har också tagit emot flera digitaliseringsrelaterade regeringsuppdrag, vilket visar att även regeringen anser att de har en viktig roll i att genomföra politiken.

Inom några av digitaliseringsstrategins underområden arbetar myndigheter som inte har tagit emot någon uttalad digitaliseringsrelaterad styrning alls under den tidsperiod vi har undersökt. Det gäller exempelvis Konsumentverket och Patent- och registreringsverket (PRV), som genom arbetet inom sina instruktionsenliga uppgifter står för centrala insatser inom strategins underområden *Trygga digitala konsumenter* och *En effektiv immaterialrätt*.

Tabell 2. Myndigheter med uttalad instruktionsenlig uppgift som bidrar till att nå målen för digitaliseringspolitiken.

Myndighet	Uppgift	Delmål
DIGG	Samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen, ansvara för förvaltningsgemensam infrastruktur	Samtliga
E-hälsomyndigheten	Ansvara för register och it-funktioner på läkemedelsområdet, samordna regeringens satsningar på e-hälsa	Innovation
Försvarets radioanstalt	Stödja insatser vid nationella kriser med it-inslag, genomföra it-säkerhetsanalyser, med mera.	Trygghet
Kungliga biblioteket	Tillhandahålla informationssystem, utveckla och samordna digitala tjänster inom biblioteksväsendet	Kompetens
Lantmäteriet	Utveckla infrastrukturen inom geodataområdet till exempel tillämpning av standarder	Innovation, infrastruktur
Myndigheten för delaktighet	Sprida kunskap, förmedla goda exempel, starta utvecklingsarbete samt främja innovationer	Kompetens
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Stödja och samordna arbetet med samhällets informationssäkerhet	Trygghet
Myndigheten för tillgängliga medier	Främja och bevaka teknikutvecklingen när det gäller nya medier för att öka tillgängligheten	Kompetens
Naturvårdsverket	Miljöinformationsförsörjning	Infrastruktur
Post- och telestyrelsen	Främja tillgången till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer	Infrastruktur, trygghet
Riksarkivet	Göra arkiv tillgängliga genom att digitalisera dem	Innovation
Riksantikvarieämbetet	Samordna och stödja arbetet med digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling inom kulturarvsområdet	Innovation
Vetenskapsrådet	Ansvara för kommunikationssystemet Swedish University Computer Network (SUNET)	Infrastruktur

2.3.3 Ett stort antal tillfälliga uppdrag för att nå målen för digitaliseringspolitiken

Under perioden 2016–2019 har regeringen beslutat om cirka 100 digitaliseringsrelaterade uppdrag till drygt 60 olika myndigheter. Sammanlagt omfattar uppdragen 4,6 miljarder kronor. De allra flesta av de tillfälliga uppdragen gäller insatser för att genomföra digitaliseringspolitiken, till skillnad från uppföljning eller analys. När vi kartlägger vilka medel som har ingått i uppdragen framkommer även att de uppdrag som gäller genomförandet av digitaliseringspolitiken står för nästan samtliga av de 4,6 miljarder kronor som regeringen sammantaget har finansierat de digitaliseringsrelaterade uppdragen med 2016–2019.

Det stora antalet tillfälliga uppdrag kan vara ett uttryck för att digitalisering är en tvärsektoriell fråga, och att insatser för att nå digitaliseringspolitikens mål till stor del sker inom andra områden. Tillfälliga regeringsuppdrag är ett förhållandevis enkelt sätt för regeringen att styra specifika insatser inom digitaliseringsområdet, inom ramen för myndigheters kärnuppdrag. Tillfälliga uppdrag är också ett flexibelt styrmedel, vilket är värdefullt inom ett snabbväxande område som digitalisering.

Ett typiskt uppdrag sträcker sig över ett drygt år och har en budget på 2 miljoner kronor.⁹ Ett exempel är Trafikanalys som under 2018 hade i uppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag som belyser utmaningar med uppkopplade fordon. Ett annat exempel är Brottsoffermyndigheten, som under 2016 hade i uppdrag att förbättra det digitala bemötandet av personer som blivit utsatta för brott.

2.3.4 Centrala myndigheter i genomförandet av digitaliseringspolitiken

Några myndigheter har tilldelats ett stort antal digitaliseringsrelaterade uppdrag under 2016–2019 (figur 2). Dessa myndigheter är i stort samma myndigheter som bidrar långsiktigt till att nå målen för

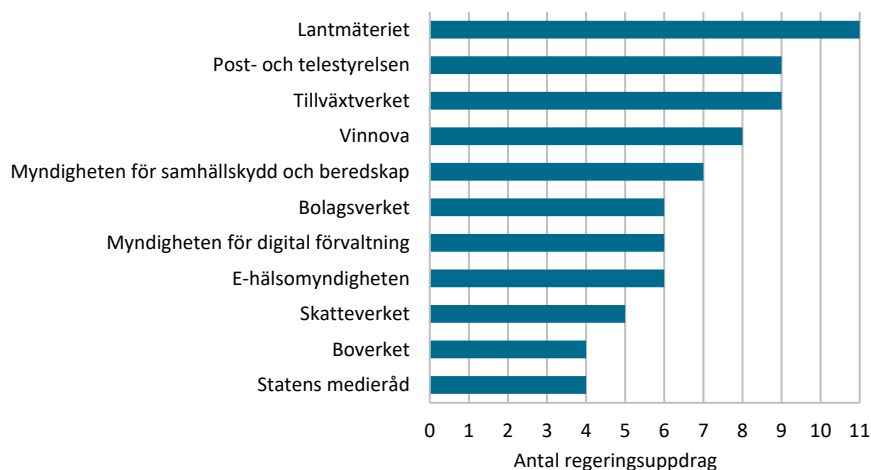
⁹ Medianbudget och medianlängd för regeringsuppdragen 2016–2019.

digitaliseringspolitiken, antingen genom att de har en uttalad uppgift i sin instruktion, eller genom att de själva bedömer att deras instruktionsenliga uppgift indirekt har kopplingar till digitaliseringspolitikens områden. Även om regeringen i hög utsträckning använder tillfälliga regeringsuppdrag för att genomföra digitaliseringspolitiken, finns det alltså ett antal centrala myndigheter inom området, som regeringen fokuserar på.

Många av dessa myndigheter har även ansvar för att samordna digitaliseringsrelaterade insatser inom sina verksamhetsområden. DIGG har exempelvis ett långsiktigt ansvar för att samordna den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Andra exempel är Lantmäteriet, Naturvårdsverket och MSB som ansvarar för att samordna andra myndigheters arbete och insatser inom geodata, miljöinformationsförsörjning respektive informationssäkerhet.

Att genomförandet av digitaliseringspolitiken i huvudsak samordnas på sektornivå minskar risken för att olika myndigheters arbete överlappar eller att myndigheterna motverkar varandra. Men vår kartläggning visar inte i vilken utsträckning som det sker dubbelarbete på lägre nivåer i förvaltningen, eller i vilken utsträckning som möjliga synergier mellan myndigheter och uppgifter tas tillvara.

Figur 2. Myndigheter som har tagit emot störst antal regeringsuppdrag kopplat till digitaliseringspolitiken 2016–2019.



2.4 Svaga långsiktiga strukturer för att följa upp och analysera digitaliseringspolitiken

Digitaliseringsrådet är den enda statliga organisationen med uppdrag att följa upp och analysera hur digitaliseringspolitiken genomförs i sin helhet. Däremot följer flera myndigheter upp avgränsade delar av digitaliseringspolitiken, antingen på grund av en uttalad instruktionsenlig uppgift eller för att de själva bedömer att det ligger inom deras uppgift. Men när Digitaliseringsrådets uppdrag löper ut 2020 finns det ingen statlig aktör som samlat analyserar uppföljningarna utifrån digitaliseringspolitikens mål.

2.4.1 Få myndigheter har ett uttalat långsiktigt ansvar för att följa upp eller analysera digitaliseringspolitiken

Det är bara några av de myndigheter med instruktionsenliga uppgifter att genomföra digitaliseringspolitiken som även har en motsvarande uppgift att följa upp och/eller analysera hur politiken genomförs. E-hälsomyndigheten, Myndigheten för delaktighet och MSB ansvarar för att följa upp de delar av digitaliseringspolitiken som faller inom deras respektive verksamhetsområde (tabell 3). Men myndigheterna har inget uttalat analysansvar.

Tabell 3. Myndigheter med instruktionsenligt uppdrag att följa upp hur digitaliseringspolitiken genomförs.

Myndighet	Uppdrag	Delmål
E-hälsomyndigheten	Övergripande följa utvecklingen på e-hälsoområdet	Innovation
Myndigheten för delaktighet	Följa strategiskt viktig nationell och internationell standardisering inom välfärdsteknik och tillgänglighet	Kompetens
MSB	Rapportera vilka informationssäkerhetsincidenter som skett bland myndigheter under året	Trygghet

Därutöver har DIGG, Datainspektionen och PTS uppgifter i sina instruktioner som innebär att de både ska följa upp och analysera de delar av digitaliseringspolitiken som faller inom deras respektive

verksamhetsområde (tabell 4). Ingen av dessa myndigheter har någon uttalad utvärderingsuppgift.

Övriga myndigheter som är verksamma när det gäller att genomföra digitaliseringspolitiken har inget långsiktigt uppföljnings- eller analysansvar inom området.

Tabell 4. Myndigheter med instruktionsenlig uppgift att följa upp och analysera hur digitaliseringspolitiken genomförs.

Myndighet	Uppdrag	Delmål
DIGG	Följa och analysera utvecklingen inom den offentliga förvaltningens digitalisering	Samtliga
Datainspektionen	Följa och analysera utvecklingen på it-området när det gäller frågor som rör integritet och ny teknik	Trygghet
PTS	Följa upp tillgången till bredband och mobiltäckning i alla delar av landet, analysera utveckling och resultat när det gäller tillgången till trygga och säkra elektroniska kommunikationer	Infrastruktur

2.4.2 Många myndigheter följer upp digitaliseringspolitiken utan uttalad uppgift

Vår kartläggning visar att flera myndigheter följer upp indikatorer som är relevanta för digitaliseringspolitiken, trots att dessa myndigheter inte har ett utpekat ansvar inom området. Statistiska centralbyrån (SCB) har exempelvis ingen uttalad instruktionsenlig uppgift att följa upp hur digitaliseringspolitiken genomförs. Men i praktiken följer SCB upp flera indikatorer som är relevanta för området inom sitt uppdrag som statistikansvarig myndighet, till exempel företagens och befolkningens it-användning.

Även exempelvis Vinnova, Tillväxtverket, Tillväxtanalys och Riksbankens styrelse följer upp olika digitaliseringsrelaterade frågor eftersom de själva bedömer att de ligger inom deras instruktionsenliga uppgift.

2.4.3 Digitaliseringsrådet har ett centralt men tillfälligt uppföljningsansvar inom digitaliseringspolitiken

Digitaliseringsrådet är den enda statliga organisationen med uppdrag att följa upp och analysera hur digitaliseringspolitiken genomförs utifrån digitaliseringsstrategin i sin helhet. Rådet har främst hanterat dessa uppgifter genom att sammanställa material från andra myndigheter till lägesbilder över utvecklingen inom de olika delmålen i strategin.

Digitaliseringsrådet har även börjat att ta fram indikatorer som regeringen på sikt ska kunna använda för att följa utvecklingen inom respektive område inom digitaliseringsstrategin, och analysera hur väl målen för digitaliseringspolitiken uppfylls. De sakområdeskunniga som vi har intervjuat menar att det finns ett stort behov av sådana indikatorer (se kapitel 4), men att det är svårt att ta fram indikatorer som är träffsäkra och relevanta över tid eftersom den digitala utvecklingen är så pass snabb. Intervjupersonerna menar att indikatorerna sannolikt kommer att behöva uppdateras löpande för att kunna säga något meningsfullt om utvecklingen inom digitaliseringsstrategins olika områden.

Men som vi tidigare har nämnt löper Digitaliseringsrådets uppdrag bara till och med 2020. Därefter finns alltså ingen statlig aktör med ansvar för att samlat följa upp och/eller analysera hur digitaliseringspolitiken genomförs, vare sig genom att sammanställa material från andra myndigheters uppföljningar eller genom egna indikatorer och analyser.

2.4.4 Digitaliseringspolitiken analyseras och utvärderas främst genom tillfälliga uppdrag och utredningar

Digitaliseringspolitikens genomförande analyseras och utvärderas främst genom tillfälliga regeringsuppdrag till myndigheter och statliga offentliga utredningar. Det beror på att det saknas myndigheter som har ett instruktionsenligt och därmed långsiktigt analysansvar. Vi har identifierat 16 regeringsuppdrag och 15 statliga offentliga utredningar som på något sätt analyserar digitaliseringspolitiken under perioden

2016–2019. De flesta av dessa rör strategins delmål digital trygghet, digital innovation och digital infrastruktur. Regeringen har exempelvis inrättat en integritetskommitté, som ska analysera vilka risker för intrång i den personliga integriteten som kan uppkomma i samband med användningen av informationsteknik.

Dessa uppdrag är tidsbegränsade, vilket har medfört att processer och metoder för att följa upp digitaliseringspolitiken behöver byggas upp på nytt varje gång som uppgifterna har bytt organisatorisk hemvist. Det innebär även att kunskap om hur digitaliseringspolitiken genomförs på bästa sätt inte alltid har tagits tillvara fullt ut.

Utan en eller flera myndigheter som samordnar och väger samman analyserna går det heller inte att få helhetsperspektiv på området. Det innebär en risk för att politiken blir mindre effektivt genomförd, till exempel genom att lärdomar går förlorade, att utvecklingsbehov inte blir tillgodosedda, eller att statens resurser används ineffektivt.

2.5 Regeringen styr mer inom vissa områden av digitaliseringsstrategin än andra

Vår kartläggning visar att regeringens styrning är mer aktiv inom vissa områden av digitaliseringsstrategin än andra. Regeringen styr mest aktivt inom strategins delområden digital innovation och digital infrastruktur, samt minst aktivt inom digital kompetens och digital trygghet.

2.5.1 Regeringen styr mest aktivt inom strategins områden digital innovation och digital infrastruktur

Vi bedömer att regeringen styr aktivt för att genomföra digitaliseringspolitiken inom digital innovation, digital infrastruktur och digital ledning.

Digital innovation och digital infrastruktur är de underliggande delmål i digitaliseringsstrategin som flest myndigheter bidrar långsiktigt till (se tabell 2). Det är också dessa områden som har varit föremål för flest regeringsuppdrag och mest medel under perioden 2016–2019.

Digital innovation står ensamt för nästan 40 procent av alla uppdrag och drygt hälften av medlen, det vill säga cirka 2,5 miljarder kronor. En stor andel av dessa medel kommer från stora satsningar, som regeringens strategiska samverkansprogram och regeringens innovationsprogram. Inom digital infrastruktur kommer medlen till stor del från Landsbygdsprogrammet och EU:s regionalfonder, och har framförallt finansierat bredbandsutbyggnaden.

Historiskt har staten genomfört större statliga satsningar på att utveckla hård, digital infrastruktur än mjuk infrastruktur inom digitaliseringsområdet. Hård, digital infrastruktur är främst master, kablar och basstationer som används till utbyggnaden av bredband och mobilnät medan mjuk infrastruktur inbegriper standarder och internetprotokoll som gör så att olika aktörer kan utbyta data.

Men vår kartläggning visar att det sker mycket arbete även när det gäller mjuk infrastruktur. I dagsläget sker en stor del av detta arbete inom ramen för tillfälliga regeringsuppdrag, men DIGG har även ett instruktionsenligt uppdrag att samordna frågor om gemensamma standarder, format och specifikationer för förvaltningens elektroniska informationsutbyte. Flera av de tillfälliga uppdragen är också omfattande och involverar flera myndigheter. Ett exempel är uppdraget om ett säkert och effektivt informationsutbyte inom offentlig sektor. Inom uppdraget har DIGG, Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket och Lantmäteriet tagit fram förslag som syftar till att öka säkerheten och effektiviteten i det elektroniska informationsutbytet mellan myndigheter.

2.5.2 DIGG central för regeringens styrning inom digital ledning

Genom inrättandet av DIGG 2018 har regeringen styrning inom delområdet digital ledning blivit mer aktiv, bland annat genom att det nu finns en förvaltningsmyndighet med sektorsövergripande ansvar för att stödja och samordna den offentliga förvaltningens digitalisering.

Under 2018 inrättade regeringen även tillfälligt en *Chief Digital Officer* för att stödja och samordna arbetet med att genomföra digitaliseringspolitiken.¹⁰

2.5.3 Regeringen styr mindre inom strategins områden digital kompetens och digital trygghet

Regeringens styr mindre aktivt inom delområdena digital kompetens och digital trygghetövriga. Ingen myndighet har ett uttalat, långsiktigt ansvar för uppgifter som bidrar till att nå inom underområdena *Modernisering av utbildningssystemet*, *Matchning av kompetens* eller *Demokratin värnas i digitala miljöer*. Däremot har regeringen beslutat om flera omfattande tillfälliga uppdrag inom dessa områden, särskilt mot slutet av vår undersökningsperiod. Under 2019 fick exempelvis Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och Tillväxtverket i uppdrag att samverka kring kompetensförsörjningen av digital spetskompetens. Skolverket fick även ett sektorsansvar för att samordna de statliga insatserna för skolväsendets digitalisering.

Inom digitaliseringsstrategins underområde *En trygg och mobil arbetsmarknad* har vi inte identifierat några styrsignaler till någon statlig aktör vad gäller vare sig ett långsiktigt eller tillfälligt ansvar för insatser. Underområdet ryms inte heller inom någon enskild myndighets instruktionsenliga uppgift. Det är samtidigt svårt att enbart utifrån regeringens styrsignaler avgöra i vilken utsträckning som statsförvaltningen arbetar inom området. Det är möjligt att flera myndigheter arbetar inom området inom ramen för sina instruktionsenliga uppgifter.

¹⁰ Näringsdepartementet, 2018b. Åsa Zetterberg blir regeringens *Chief Digital Officer*. Pressmeddelande. Hämtad: 2019-12-09.

3 Samordning och utveckling av digitaliseringspolitiken – utvärdering av Digitaliseringsrådet

I följande kapitel redogör vi för Statskontorets utvärdering av Digitaliseringsrådet. Utvärderingen har i huvudsak genomförts av Ramboll, och bygger på en analys av relevanta dokument och intervjuer med Digitaliseringsrådet, berörda inom Regeringskansliet och andra centrala intressenter.¹¹ I utvärderingen analyserar vi

- Digitaliseringsrådets uppdrag och regeringens styrning av rådet, samt
- rådets arbetssätt, genomförande av uppdraget och genomslaget för arbetet.

Vi avslutar med vår bedömning av Digitaliseringsrådets bidrag till digitaliseringspolitiken.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Digitaliseringsrådet har haft i uppdrag att genomföra flera olika uppgifter inom digitaliseringspolitiken, men med begränsade resurser och mandat. Vi bedömer att rådet har gjort en rimlig tolkning av sitt uppdrag utifrån de förutsättningar de har haft.
- Regeringens styrning av Digitaliseringsrådet har varit otydlig och därmed lämnat ett stort tolkningsutrymme till rådet, till exempel när det handlar om genomförandet av uppdraget och förväntade resultat.

¹¹ Se bilaga 2 för en närmare redogörelse av hur vi har genomfört utvärderingen.

- Digitaliseringsrådet har genomfört merparten av sina olika uppgifter. Rådet har fokuserat på att ta fram och kommunicera kunskapsunderlag. Det är också i denna del som rådets mervärde har varit störst.
- Digitaliseringsrådet har medvetet prioriterat bort att utvärdera regeringens insatser inom digitaliseringsområdet, trots att det ingick i uppdraget. Rådet har också haft svårigheter att genomföra den delen i uppdraget som rör samordning av regeringens arbete inom området.
- Vi bedömer att Digitaliseringsrådet har lämnat ett relevant bidrag till digitaliseringspolitiken, trots att det konkreta genomslaget för rådets förslag är än så länge är begränsat. Vår bedömning är att rådets uppföljningar och analyser, tillsammans med rollen som kunskaps- och informationsresurs för Regeringskansliet, har ökat Regeringskansliets förmåga att hantera viktiga utvecklingsfrågor inom digitaliseringspolitiken.

3.2 Digitaliseringsrådets uppdrag

Digitaliseringsrådet¹² inrättades 2017 i samband med att regeringen antog den nya digitaliseringsstrategin. I uppdraget anges att Digitaliseringsrådets arbete ska avslutas senast den 31 december 2020.

Regeringen motiverade beslutet att inrätta rådet med att regeringens strategiska arbete med digitalisering förutsätter att regeringen får tillgång till analyser av digitaliseringens möjligheter och hur dessa möjligheter kan förväntas att utvecklas. Regeringen pekade också på behovet av en funktion som uppmärksammar viktiga frågor för digitaliseringsarbetet, som ingen aktör har ett utpekat ansvar för. Vidare lyfte regeringen behovet av en tydlig funktion som kan bidra till att samordna aktörer som verkar inom digitaliseringspolitiken.¹³

¹² När vi använder beteckningen ”Digitaliseringsrådet” och ”rådet” avser vi organisationen Digitaliseringsrådet, det vill säga både rådsledamöterna och kansliet. I övrigt skriver vi ut när vi avser särskilt rådsledamöterna eller kansliet.

¹³ Näringsdepartementet, 2017, dnr. N2017/01899/D.

3.2.1 Ett brett uppdrag som har renodlats med tiden

Digitaliseringsrådets syfte var när det inrättades att

- bidra till bättre samordning av regeringens arbete i allmänna frågor om digitalisering,
- bidra till att effektivt genomföra och utveckla regeringens strategiska arbete med digitalisering, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement än Näringsdepartementet.

Enligt regeringen var Digitaliseringsrådets mervärde att bidra till ett samlat ledarskap i regeringens digitaliseringsarbete, eftersom det redan fanns specialiserade rådgivande funktioner inom delområden, till exempel e-hälsa, bredband och innovation.¹⁴

Digitaliseringsrådets uppgifter var vid inrättandet följande:

- **Följa, analysera och utvärdera** genomförande och effekter av regeringens insatser där sådan utvärdering inte redan sker
- **Följa och analysera** digitaliseringen i Sverige och omvärlden
- **Jämföra med olika metoder** hur Sverige presterar gentemot andra länder, genom omvärldsbevakning, mätningar och fallstudier
- Bidra med **stödjande underlag** för att främja genomförandet av regeringens insatser
- Vid behov **utvärdera och vidareutveckla insatser**
- **Lämna förslag till konkreta insatser** med klagörande av aktörer, roller och hur synergier med EU:s politik för digitalisering måste säkerställas, och
- **Samråda med relevanta funktioner** som regeringen inrättat för att främja, genomföra eller utveckla aspekter av digitalisering.¹⁵

¹⁴ Näringsdepartement, 2017. *Digitaliseringsrådet – ett verktyg för aktivt ledarskap inom digitaliseringspolitiken*. Pressmeddelande. Hämtad: 2019-12-19.

¹⁵ Dessa anges vara Nationella Innovationsrådet, Rådet för digitalisering av det offentliga Sverige, Bredbandsforum, Styr- och samverkansorganisationen för e-hälsoshandlingsplanen, Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF).

Till stöd för rådets arbete gav regeringen Post- och telestyrelsen (PTS) i uppdrag att tillhandahålla ett kansli för administration och analys.¹⁶

Nytt uppdrag i samband med regeringsbildningen 2019

I juni 2019 omformulerade regeringen Digitaliseringsrådets uppdrag. Samtidigt tog Infrastrukturdepartementet över ansvaret för rådet från Näringsdepartementet. Det var en följd av att digitaliseringspolitiken och digitaliseringen av den offentliga förvaltningen samlades under en ministers ansvar, energi- och digitaliseringsministern.¹⁷

Digitaliseringsrådet och dess kansli fick i och med detta ett mer renodlat uppdrag, med färre uppgifter. Regeringen har i uppdraget förtydligat rådsledamöternas rådgivande roll i regeringens arbete. Regeringen har också tydligare betonat att Digitaliseringsrådet ska arbeta mot digitaliseringspolitikens övergripande mål. Rådets kansli har heller inte längre kvar vissa uppgifter som till exempel handlade om att utvärdera insatser inom området eller att ta fram underlag för att främja genomförandet av regeringens insatser.

I uppdraget till kansliet finns numera även en tydlig avgränsning mot det uppdrag som Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har och mot myndighetens uppgift att samordna och utveckla den offentliga förvaltningens digitalisering.¹⁸

¹⁶ Näringsdepartementet, 2017b, dnr. N2017/01901/D.

¹⁷ Tidigare var frågor om digitaliseringen av offentlig förvaltning och frågor om övriga samhällets digitalisering åtskilda inom regeringen och Regeringskansliet. Medan frågor om digitaliseringen av offentlig förvaltning hanterades av civilministern på Finansdepartementet, ansvarade digitaliseringsministern för frågor om samhällets digitalisering, på Näringsdepartementet.

¹⁸ Näringsdepartementet, 2019b, dnr. I2019/01968/D; Infrastrukturdepartementet, 2019c. Ändring av uppgift att lämna administrativt stöd till ett råd med uppgift att främja genomförandet av den allmänna digitaliseringspolitiken, dnr. I2019/01967/D.

Digitaliseringsrådets kansli ska enligt sitt nuvarande uppdrag:

- **följa, analysera och utvärdera** hur Sverige presterar i förhållande till de övergripande målen för digitaliseringspolitiken, där sådan utvärdering inte sker
- **med olika metoder jämföra** hur Sverige presterar gentemot andra länder genom omvärldsbevakning, mätningar och fallstudier
- baserat på analys och utvärdering **bidra med stödjande underlag** att nå de övergripande målen för digitaliseringspolitiken
- **bistå Regeringskansliet i förberedelse av möten** med Digitaliseringsrådet och ta fram underlag för detsamma.

Merparten av rådets medel har använts till analys och uppföljning

Digitaliseringsrådet finansieras av en höjning av anslag 2:4 Informationsteknik och telekommunikation inom utgiftsområde 22, *Kommunikationer*. Finansieringen gäller mellan åren 2017 och 2020. Digitaliseringsrådet får använda 10 miljoner kronor årligen av den del av anslaget som disponeras av PTS.¹⁹ Merparten av medlen har använts till den delen av uppdraget som handlar om att följa och analysera Sveriges digitaliseringspolitik, samt lämna förslag inom området.²⁰

Tabell 5. Digitaliseringsrådets anslag 2017–2019.

År	2017	2018	2019
Anslag	7,5 mnkr	10 mnkr	10 mnkr

¹⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende anslag 2:4 Informationsteknik och telekommunikation inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

²⁰ Digitaliseringsrådets kansli uppskattar grovt fördelningen av kostnader mellan rådets uppgifter enligt följande: analys och uppföljning (60 procent), lämna förslag (20 procent), främjande uppgifter (20 procent).

3.3 Regeringens styrning av rådet

Digitaliseringsrådet är organiserat som ett råd som rapporterar direkt till digitaliseringsministern. Rådet består av tio personligt förordnade ledamöter och har ett kansli med fyra anställda, som är placerat vid PTS. Att kansliet är placerat vid PTS motiveras i uppdraget med att PTS har kompetens för kvalificerat utredningsarbete och utvärderingar, samt erfarenhet av beredningsprocesser i Regeringskansliet.²¹ Ministern med ansvar för frågor om digitalisering och informationsteknik är ordförande för rådet, och ansvarar för att utse rådets ledamöter. Det är i dagsläget energi- och digitaliseringsministern.

3.3.1 Regeringen har satt en ram för Digitaliseringsrådets arbete

Regeringens formella styrning av Digitaliseringsrådet har skett genom uppdrag, dels till rådet, dels till PTS för att inrätta ett kansli.²² I övrigt är regeringens formella styrning och uppföljning av rådets verksamhet begränsad. Kansliet lämnar varje år en resultatredovisning till ansvarigt departement. Infrastrukturdepartementet (tidigare Näringsdepartementet) och ytterst digitaliseringsministern styr rådet genom att sätta agendan för och hålla i rådets möten. Departementet styr däremellan rådet främst genom löpande avstämningar med kansliet inför rådets möten.

Regeringens beslut att inrätta rådet ger vissa ramar för rådets arbetsformer, men beslutet lämnar stort utrymme för Digitaliseringsrådet att själva utforma sin organisation och sitt arbetssätt. Beslutet säger bland annat följande:

- Rådet ska vara sammansatt så att flera aspekter av digitaliseringspolitikens utveckling och genomförande kan belysas ur flera perspektiv.

²¹ Näringsdepartement, 2017b, dnr. N2017/01899/D.

²² Infrastrukturdepartementet, 2019c, dnr. I2019/01967/D.

- Digitaliseringsrådet ska arbeta i en form som gör det möjligt att föra informella diskussioner och att utbyta information.
- Arbetet ska ske i sammanträdesform och protokollföras, och ledas av en ordförande.
- Digitaliseringsrådet kan tillsätta arbetsgrupper som fokuserar på en särskild sakfråga, om den bedöms vara prioriterad.²³

Organiseringen av Digitaliseringsrådet bygger i stor utsträckning på organiseringen av Bredbandsforum.²⁴

Digitaliseringsrådet är ett särskilt projekt vid Regeringskansliet

Digitaliseringsrådets formella organisering är ett så kallat särskilt projekt vid Regeringskansliet. Med särskilda projekt menas en verksamhet av förvaltningskaraktär som bedrivs i Regeringskansliet. Dessa ska bara bedrivas när det finns särskilda behov eller förutsättningar. Det kan till exempel vara att verksamheten inte faller naturligt inom någon annan myndighets ansvarsområde eller när verksamheten griper över flera samhällssektorer.²⁵

3.3.2 Symboliskt värde i att inrätta rådet

Bland våra intervjupersoner finns en samstämmighet kring att själva inrättandet av Digitaliseringsrådet i sig anses ha ett viktigt signalvärde. Inrättandet visar att det finns ett behov av den funktion som rådet fyller, det vill säga ett rådgivande organ som delar med sig av kunskap och analyser inom digitaliseringspolitiken. Inrättandet av rådet visar också att regeringen prioriterar området.

²³ Rådet hade dock fram till december 2019 inte tillsatt någon arbetsgrupp. Det har varit en medveten prioritering utifrån att Digitaliseringsrådets arbete, till exempel med lägesrapporterna, har ansetts vara för brett för att tillsätta en mer fördjupad arbetsgrupp. Digitaliseringsrådets arbete har till stor del skett genom andra externa kontakter.

²⁴ Bredbandsforum inrättades 2010 och har i uppdrag att främja samverkan inom bredbandsutbyggnaden.

²⁵ Regeringskansliet, 2017. *Regeringskansliets årsbok*.

3.3.3 Det har tagit tid att hitta former för samspel och dialog mellan kansliet och regeringen

Av våra intervjuer framgår att kansliets fysiska placering utanför Regeringskansliet har bidragit till att berörda aktörer har upplevt Digitaliseringsrådet som en oberoende instans. Placeringen har gjort det lättare för kansliet att ha kontakter och en öppen dialog med andra aktörer inom digitaliseringspolitiken.

Samtidigt har kansliets placering vid PTS inneburit ett fysiskt avstånd till Regeringskansliet. Enligt vissa har placeringen utanför Regeringskansliet gjort det svårare för rådets kansli att bibehålla naturliga kontakter med Regeringskansliet och för Regeringskansliet att ta spontana kontakter med rådets kansli.

Placeringen vid en förvaltningsmyndighet har krävt att såväl Regeringskansliet som Digitaliseringsrådet utvecklar lämpliga former för samspel och informell dialog. De intervjuade beskriver att dialogen mellan rådets kansli och Regeringskansliet inledningsvis har varit trevande, men att den har blivit bättre vartefter, med en mer löpande kontakt och dialog. Detta gäller framför allt dialogen mellan kansliet och den ansvariga enheten på Infrastrukturdepartementet.

3.3.4 Regeringens styrning av Digitaliseringsrådet har till viss del varit otydlig

Vår övergripande bild är att samarbetet mellan Regeringskansliet och Digitaliseringsrådet överlag har fungerat väl. Däremot har förväntningarna på Digitaliseringsrådets arbete sett olika ut inom Regeringskansliet och i Digitaliseringsrådet.

Inledningsvis fanns oklara förväntningar, både inom Digitaliseringsrådet och Regeringskansliet, kring vad Digitaliseringsrådet skulle arbeta med och hur leveranserna skulle se ut. Det gällde till exempel inriktningen för arbetet, vilka rapporter och vilken typ av underlag som rådet skulle ta fram.

3.3.5 Digitaliseringsrådet har upplevt Regeringskansliets förväntningar som otydliga

Digitaliseringsrådets uppdrag har också omfattat ett stort och komplext område och rådet har haft flera olika roller och uppgifter. Rådet har exempelvis haft både rådgivande, främjande, samordnande, analyserande och utvärderande uppdrag inom digitaliseringspolitikens område. Någon prioritering mellan de olika uppgifterna framgår inte av regeringens styrning. Istället har regeringen i sin styrning av rådet lämnat ett stort utrymme för rådet själv att tolka sitt uppdrag, till exempel när det gäller hur de underlag rådet levererar till regeringen ska se ut.

3.4 Digitaliseringsrådets arbetssätt

Digitaliseringsrådets uppdrag lämnar även stort utrymme för rådet att själv bestämma hur de ska organisera och omsätta sitt uppdrag i konkret arbete. Nedan beskriver vi hur rådet har bedrivit sitt arbete.

3.4.1 Ledamöterna har haft en rådgivande roll

Digitaliseringsrådet ska vara ett stöd för regeringen, som genom ordföranden (digitaliseringsministern) styr Digitaliseringsrådet. Statsrådet har också beslutat om vad rådsmötena ska handla om, och kansliet har kommit med förslag till vad mötena ska behandla. Vissa av rådsledamöterna har haft en mer central roll i arbetet genom att de har haft en mer kontinuerlig dialog med kansliet. Till mötena har ordföranden ofta bjudit in en gäst, och lyft en specifik fråga som har diskuterats med rådet. Gästerna har i regel haft en ledande position i den offentliga förvaltningen, till exempel som statsråd eller generaldirektör.²⁶ Därutöver har kansliet ofta hållit i kortare lägesrapporteringar och presenterat underlag.

²⁶ Till exempel har civilministern närvarat för att diskutera digital förvaltning. Även Datainspektionens generaldirektör och statssekreterare från Utbildningsdepartementet har deltagit vid mötena.

Viktigt att ledamöterna inte representerar särintressen

I rådet ingår tio personligt förordnade ledamöter som har en bakgrund inom den offentliga förvaltningen, akademien, intresseorganisationer eller näringslivet. Ledamöterna är personligt förordnade och representerar sig själva, snarare än en organisation eller ett särintresse. De intervjuade lyfter fram detta som centralt för att rådets arbete ska uppfattas som oberoende, och för att undvika att näringslivsintressen eller andra särintressen styr inriktningen på arbetet eller på de beslut som tas. Några intervjupersoner skulle vilja att rådet hade fler representanter från industrin och andra delar av näringslivet.

Sammansättningen av ledamöter förändrades i juli 2019 (se ruta nedan). Sammansättningen vad gäller olika typer av organisationer och intressen skiljer sig inte nämnvärt från tidigare, men rådet har tillförts nya kompetenser, till exempel vad gäller digitaliseringen av offentlig förvaltning, juridik och säkerhetsfrågor.²⁷

Ledamöter i Digitaliseringsrådet sedan juli 2019

- Anna Eriksson, generaldirektör för Myndigheten för digital förvaltning (DIGG)*
- Daniel Akenine, teknikchef, Microsoft*
- Anne-Marie Eklund Löwinder, säkerhetschef, Internetstiftelsen*
- Mårten Schultz, professor vid Stockholms universitet*
- Gustav Söderström, forskningschef, Spotify*
- Ann Hellenius, it-direktör, Scandic Hotels
- Darja Isaksson, generaldirektör för Vinnova
- Jan Gulliksen, professor vid Kungliga tekniska högskolan
- Martin Linder, förbundsordförande för Unionen
- Jenny Birkestad, direktör, Sveriges kommuner och regioner.

* Nya ledamöter.

²⁷ Bland tidigare rådsledamöter fanns personer från Stockholm stad, Google, Swedish House of Finance, Ericsson och Minc.

Ledamöternas närvaro vid sammanträdena har varierat

Rådet har haft sammanträden två till fyra gånger per år. Sedan Digitaliseringsrådets inrättande har rådet samlats åtta gånger: fyra gånger under 2017, två under 2018 och två under 2019. Därutöver har rådets ledamöter haft två informella möten med kansliet.

Rådets ledamöter har närvarat i varierande grad över tid. Vid fem av de nio sammanträdena har sju eller färre ledamöter deltagit. Just innan sammansättningen av ledamöterna förändrades i juli 2019 var närvaron som lägst.²⁸ Några av ledamöterna hade under tiden också bytt arbete och meddelat att de inte längre skulle delta vid rådets möten. Ledamöterna har inte fått något arvode för att delta vid mötena.

Sedan rådets sammansättning förändrades under 2019 har närvaron ökat. Dessutom anses diskussionerna under rådets möten ha blivit mer strukturerade under 2019.

3.4.2 Kansliet har haft både en stödjande och drivande roll

Regeringens beslut beskriver kansliets roll som en funktion som ska stötta rådet, framför allt med analyser och administrativa uppgifter. Kansliet har även haft en mer drivande roll i arbetet, där de utöver det konkreta analysarbetet även har tagit fram förslag till prioriterade områden och frågeställningar att analysera.

Kansliet bidrar till kontinuitet

Organiseringen med ett kansli som ansvarar för det löpande arbetet och ett råd som har en rådgivande funktion har uppfattats som en lämplig lösning av de berörda aktörerna. Kansliets funktion har bidragit till kontinuitet i arbetet genom att kansliet har sett till att arbetet följs upp och tas vidare under tiden mellan rådets sammanträden. Det blev särskilt viktigt efter valet 2018, då rådet under regeringsbildningen inte hade några sammanträden.

²⁸ Enbart fem ledamöter deltog vid mötet den 19 mars 2019.

Relationen mellan ledamöterna och kansliet har fungerat väl

Digitaliseringsrådets ledamöter liksom kansliet anser att relationen mellan rådsledamöterna och kansliet har fungerat bra. Ledamöterna i rådet anser att kansliet har hög kompetens och professionalitet, samt förmåga att driva arbetet framåt. Kansliet å sin sida anser att samarbetet med ledamöterna i rådet fungerar bra, och att ledamöterna har kompetenser som är avgörande för att Digitaliseringsrådet ska kunna leverera underlag med hög kvalitet.

3.5 Digitaliseringsrådets genomförande av uppdraget

Vår utvärdering visar att Digitaliseringsrådet har genomfört sitt uppdrag i stora drag (se tabell 6).

Tabell 6. Digitaliseringsrådets uppgifter och prestationer.

Uppgift	Prestation	Ej genomförda insatser
Följa, analysera och utvärdera genomförande och effekter av regeringens insatser där sådan utvärdering inte redan sker.	Lägesbilder, arbete med indikatorer.	Rådet har inte genomfört några utvärderingar (medveten avgränsning av uppdraget).
Följa och analysera digitaliseringen i Sverige och omvärlden.	Lägesbilder, underlag till budgetpropositionen, omvärldsbevakning.	
Med olika metoder jämföra hur Sverige presterar i förhållande till andra länder, genom omvärldsbevakning, mätningar och fallstudier.	Kartläggningar och sammanställningar.	Bara ett fåtal fallstudier i lägesbilderna.
Bidra med underlag som stödjer genomförandet av regeringens insatser.*	Lägesbilder med förslag på insatser. Fördjupningar med underlag och förslag.	Inte alla lägesbilder innehåller tydliga rekommendationer.
Vid behov utvärdera och vidareutveckla insatser.*	Lägesbilder med rekommendationer om vidareutveckling av insatser.	Rådet har inte genomfört några utvärderingar (medveten avgränsning av uppdraget).
Föreslå konkreta insatser för att klargöra aktörer och roller, samt säkerställa synergier med EU:s politik för digitalisering.*	Lägesbilder med förslag på insatser för specifika aktörer.	Oklart om samtliga rekommendationer har säkerställt synergier med EU:s politik för digitalisering.
Samråda med relevanta funktioner som regeringen inrättat för att främja, genomföra eller utveckla aspekter av digitalisering.	Samverkan med olika aktörer, t.ex. genom seminarier, kommunikationsinsatser.	Formellt samråd kunde ha varit mer utvecklat.
Bistå Regeringskansliet med att förbereda möten med Digitaliseringsrådet och ta fram underlag inför dessa (ny uppgift från 2019)	Genomfört under hela perioden.	

* Ingår ej i Digitaliseringsrådets nuvarande uppdrag.

3.5.1 Kansliet har tolkat hur uppdraget kan genomföras, med stöd från rådsledamöterna

Kansliet har med stöd från rådsledamöterna tolkat Digitaliseringsrådets uppdrag som att följa, främja och föreslå insatser inom digitaliseringspolitiken. Kansliet har i sin tur föreslagit att detta genomförs genom att Digitaliseringsrådet tar fram fem lägesbilder för hur Sverige ligger till inom respektive delområde i digitaliseringsstrategin, och vad som behöver göras framöver.²⁹ Utöver lägesbilderna har kansliet med stöd från ledamöterna i rådet tagit fram två fördjupade analyser. De fördjupade analyserna handlar om data som strategisk resurs och delaktighet i en digital tid.

3.5.2 Någon utvärdering har inte genomförts

Digitaliseringsrådets kansli har tagit ett aktivt beslut att inte genomföra någon utvärdering av regeringens insatser på grund av att rådet saknar kapacitet och budget för det. Kansliet har meddelat detta till Regeringskansliet, vars företrädare har klargjort att det fortsätter att finnas ett behov av utvärderingar inom området (se vidare i kapitel 4).

3.5.3 Rådet har i begränsad utsträckning kunnat bidra till att samordna regeringens arbete

Rådet har haft en begränsad påverkan på samordningen av regeringens insatser inom digitaliseringspolitiken. I våra intervjuer med kansliet har det framkommit att det har varit svårt att som externt placerad organisation påverka Regeringskansliets interna och löpande arbete. Rådet har inte heller mandat att påverka vad andra aktörer gör.

3.5.4 Regeringskansliet har i dialog med kansliet prioriterat att utveckla indikatorer

I dialog med Regeringskansliet har kansliet genomfört ett fördjupat arbete med att ta fram indikatorer för att följa upp digitaliseringsstrategin. Särskilt fokus har legat på att identifiera relevanta indikatorer

²⁹ Dessa är digital kompetens, digital trygghet, digital innovation, digital infrastruktur och digital ledning.

som kan användas för att beskriva utvecklingen inom området i budgetpropositionen, för att utvärdera digitaliseringspolitiken som helhet. Kansliet har därför lagt en betydande del av sitt arbete på detta.

3.5.5 Rekommendationer som rör hela samhället

Digitaliseringsrådet har i praktiken också arbetat och lämnat förslag och rekommendationer inom områden som täcker mer än det omedelbara uppdraget. Ett exempel på detta är de rekommendationer som rör både samhällets och den offentliga förvaltningens digitalisering, till exempel att göra myndigheters data och information mer tillgänglig och arbetet med gemensamma standarder för elektroniskt informationsutbyte. Kansliet motiverar sin tolkning med att de centrala frågorna är desamma såväl när det gäller samhällets digitalisering som när det gäller digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. De anser att det är svårt att dra en skarp gräns mellan den allmänna digitaliseringspolitiken och digitaliseringen av den offentliga förvaltningen, och att analyser behöver röra sig i gränslandet.

3.5.6 Visst utåtriktat arbete till andra målgrupper

Digitaliseringsrådet har genomfört flera aktiviteter som riktar sig till andra målgrupper än Regeringskansliet, till exempel myndigheter och olika intresseorganisationer. Digitaliseringsrådet har också varit ute i andra externa sammanhang som har berört digitaliseringsfrågor, till exempel på seminarium i Almedalen.

Det är inte tydligt att sådant arbete ingår i själva uppdraget, utan kansliet har tolkat uppdraget som att det också innefattar att främja och driva på utvecklingen av digitaliseringspolitiken. Det har även framkommit i intervjuer att det har funnits en förväntan både från Regeringskansliet och från exempelvis myndigheter att rådet ska arbeta mer utåtriktat. Flera av våra intervjupersoner från myndigheter och andra organisationer uppger att rådet och dess arbete behöver blev synligare i olika forum. Vissa intervjupersoner nämner särskilt att rådsledamöterna skulle kunna synas mer som en del av Digitaliseringsrådet.

3.5.7 Digitaliseringsrådet har ökat kunskaperna om digitalisering inom Regeringskansliet

Digitaliseringsrådet har arbetat aktivt med kunskapsutbyte mellan rådsledamöterna, kansliet och de representanter från Regeringskansliet som har deltagit i rådets möten. Utöver Näringsdepartementet och Infrastrukturdepartementet, som båda har varit ansvarigt departement för Digitaliseringsrådet, har även representanter från Utbildningsdepartementet, Finansdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Nationella innovationsrådet (Statsrådsberedningen) deltagit på möten. Vid vissa möten har även representanter från myndigheter deltagit för att dela erfarenheter och kunskap. Kansliet har även i sitt arbete, bland annat med lägesbilderna, träffat tjänstemän från de flesta departement.

Vid ett par tillfällen har kansliet även träffat den ansvariga interdepartementala arbetsgruppen, IDA-gruppen, för digitaliseringspolitiken (se vidare i avsnitt 3.6.3). Företrädare för Regeringskansliet uppfattar att rådets bidrag i dessa delar har haft ett värde för både tjänstemän och politiker, bland annat genom att öka deras förståelse för och möjlighet att hantera frågor som rör digitaliseringen av olika områden. Digitaliseringsrådet har därmed fyllt en roll som översättare av digitaliseringsrelaterade frågor för Regeringskansliet som organisation.

3.6 Genomslaget för Digitaliseringsrådets arbete

Digitaliseringsrådets roll är framförallt att bygga upp kunskap inom samhällets digitalisering och att ge råd till regeringen. Rådet har inte mandat att självt genomföra några insatser. För att rådets arbete ska kunna få konkreta effekter på regeringens politik behöver regeringen gå vidare med de förslag till insatser som rådet lämnar.

Samtliga förslag har också lämnats under 2018 och 2019, vilket innebär att det kan vara för tidigt att bedöma vilket genomslag de har fått.³⁰

3.6.1 Ett stort antal förslag av varierande karaktär

Digitaliseringsrådet har sammanlagt lämnat ett hundratal förslag till regeringen i olika lägesbilder och fördjupningar. Förslagen och rekommendationerna är av olika karaktär, där vissa pekar ut en ansvarig aktör som bör genomföra insatsen medan andra inte gör det. I vissa fall har förslagen varit mer generella, och pekat på att det behövs mer kunskap eller ytterligare analys av olika områden, utan att peka ut vem som bör ansvara för insatsen. Vissa rekommendationer kräver också mer omfattande beredningsarbete än andra, till exempel när de innefattar ändringar i lagstiftningen eller ändrade arbetsprocesser inom Regeringskansliet.

3.6.2 Än så länge begränsat genomslag för Digitaliseringsrådets arbete

Våra intervjuer ger en bild av att det varierar hur rapporterna som Digitaliseringsrådet har tagit fram används. Rådets rapporter har i huvudsak tagits fram för att vara ett underlag för det ansvariga statsrådet och för att utveckla regeringens politik. Flera intervjupersoner vid Regeringskansliet påpekar till exempel att den fördjupande rapporten avseende data som strategisk resurs har varit ett relevant kunskapsunderlag. Vissa intervjupersoner upplever att underlagen inte är tillräckligt evidensbaserade och att de är för ytliga, medan andra menar att de ger en bra överblick över nuläget för de olika områdena i digitaliseringsstrategin. Ett fåtal intervjupersoner lyfter fram att underlagen fort blir föråldrade eftersom digitaliseringsfrågorna utvecklas så snabbt.

Enligt företrädare för Regeringskansliet har Digitaliseringsrådet inledningsvis haft svårt att tolka och leverera enligt de politiska beställningarna från Regeringskansliet. De anser att rapporterna med

³⁰ Kansliet planerar att under 2020 följa upp vilket genomslag som förslagen har fått.

lägesbilder från rådet har varit för långa och svåröversiktliga, och att de därmed inte helt har motsvarat regeringens behov.

Digitaliseringsrådets förslag har resulterat i några regeringsuppdrag

Vår analys visar att genomslaget för Digitaliseringsrådets rekommendationer och förslag har varit begränsat än så länge. Frågor som rådet har lyft och gett rekommendationer kring har bidragit till några regeringsuppdrag under 2019, till exempel uppdraget till Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och Tillväxtverket som gäller kompetensförsörjningen av digital spetskompetens.³¹ Digitaliseringsrådets underlag och förslag nämns i regeringsuppgifterna som en av de bakomliggande orsakerna till att uppdragen har tillkommit. Andra uppdrag som kommer från Digitaliseringsrådets arbete är:

- Ett uppdrag till Tillväxtverket att administrera ett sekretariat som ska utgöra en stödfunktion för regionala digitaliseringskoordinatorer.
- Ett uppdrag till PTS att främja införandet av standarden IPv6.
- Ett uppdrag till Statistiska centralbyrån (SCB) att kartlägga användningen av artificiell intelligens respektive analys av stora datamängder i Sverige.

3.6.3 Mottagarproblematik inom Regeringskansliet

Digitaliseringsrådets förslag och rekommendationer behöver hanteras och verkställas av andra departement än det departement som ansvarar för rådet. Det ställer krav på att det finns strukturer för samordning mellan de olika departementen inom Regeringskansliet. Vår analys visar att dessa strukturer för samordning bara delvis har fungerat.

³¹ Infrastrukturdepartementet, 2019a. Uppdrag att samverka kring kompetensförsörjningen av digital spetskompetens, dnr. I2019/01963/D.

Låg aktivitet inom statssekreterargruppen

Enligt nuvarande ordning ska det ansvariga statsrådet ta emot Digitaliseringsrådets underlag och rekommendationer. Inom Regeringskansliet har det även funnits en statssekreterargrupp för att samordna och förankra digitaliseringsfrågor. Denna grupp inrättades i samband med att digitaliseringsstrategin antogs och Digitaliseringsrådet inrättades, men gruppen har inte varit aktiv sedan den nuvarande regeringen tillträdde 2019. Det innebär att det i dag saknas en samlande gruppering på politisk nivå som kan hantera eventuella förslag från Digitaliseringsrådet. Men även under den period då statssekreterargruppen var aktiv så var det en utmaning att få med representanter för samtliga berörda departement i gruppen, och närvaron vid mötena var låg.

IDA-gruppen har haft svårt att bereda frågor

Det finns som tidigare nämnts också en interdepartemental arbetsgrupp med representanter för alla berörda departement. Gruppen har haft i uppgift att bereda frågor och underlag inom digitaliseringspolitiken. Även i denna grupp framkommer att det ibland har varit svårt att samordna och driva arbetet vidare inom Regeringskansliet, bland annat på grund av att vissa av Digitaliseringsrådets underlag och förslag inte har varit tillräckligt konkreta.

I dessa fall hade ansvarigt departement behövt lämna tydligare beställningar på insatser inom övriga departement, det vill säga konkretisera vilka frågor som andra departement förväntades ta vidare. Detta för att Digitaliseringsrådets förslag skulle kunna omvandlas till ny politik i form av till exempel regeringsbeslut.

3.7 Digitaliseringsrådets bidrag

Statskontorets samlade bedömning är att Digitaliseringsrådet har lämnat ett relevant bidrag till genomförandet av digitaliseringspolitiken, trots att det konkreta genomslaget för rådets förslag än så länge har varit begränsat. Vår bedömning är att Digitaliseringsrådet har gjort en rimlig tolkning av sitt uppdrag utifrån de förutsättningar rådet har haft. Rådet har haft i uppdrag att genomföra flera olika typer av uppgifter inom digitaliseringspolitiken, men med begränsade resurser och mandat.

3.7.1 Digitaliseringsrådets främsta bidrag har varit deras kunskapsunderlag

Våra intervjuer ger en entydig bild av att rådets främsta bidrag har varit deras uppföljnings- och analysverksamhet, främst i form av det skriftliga kunskapsunderlag som rådet har lämnat till regeringen. Det har bidragit till att ge regeringen en samlad bild över utvecklingen inom området, liksom över vilka områden som behöver utvecklas mer. Men som tidigare konstaterat hade vissa av rådets underlag och förslag kunnat vara mer utvecklade och beredningsbara (se avsnitt 3.6.2).

Lägesbilderna från Digitaliseringsrådet uppges av flera intervjupersoner ha bidragit till att förtydliga själva digitaliseringspolitiken och innehållet i digitaliseringsstrategin. Genom lägesbilderna har politiken inom området blivit mer konkret och tydlig för regeringen. Digitaliseringsrådets arbete har därmed bidragit till en samlad uppföljning och analys, något som vi annars konstaterar har saknats inom digitaliseringspolitiken (se kapitel 2).

3.7.2 Informellt informationsutbyte fyller en funktion inom digitaliseringspolitiken

Men Digitaliseringsrådet har även bidragit till ett viktigt kunskaps- och informationsutbyte inom Regeringskansliet, genom rådets möten och samtalen mellan rådsledamöterna, statsråd och tjänstemän. Rådet har fyllt en funktion som en informell kunskapsresurs för den ansvarige ministern inom ett relativt snabbvärande och föränderligt område.

Däremot har det varit svårare för Digitaliseringsrådet att mer konkret driva på samordningen av regeringens arbete inom digitalisering. Rådet har saknat mandat att konkret driva på samordningen inom regeringen. Även kansliets placering vid PTS har sannolikt försvårat rådets möjligheter att konkret bidra till samordningen.

3.7.3 Behovet av utvärdering kvarstår

Digitaliseringsrådet har medvetet valt bort den del i uppdraget som rör utvärderingen av regeringens insatser inom området, med motivet att resurser för detta har saknats. Regeringen och Regeringskansliet har dock fortsatt ett sådant behov.

Vi delar Digitaliseringsrådets bedömning att det hade varit svårt för rådet att själva genomföra sitt utvärderingsuppdrag. Digitaliseringsrådet har haft både främjande, utvärderande, stödjande och rådgivande uppgifter. Det har därmed varit svårt för Digitaliseringsrådet att med givna resurser uppfylla alla dessa behov, särskilt utifrån att digitaliseringspolitiken är ett omfattande område.

3.7.4 Organisationsformen och uppdraget kräver en tydligare styrning

Regeringen har genom ett stort och mångfacetterat uppdrag lämnat stort utrymme till Digitaliseringsrådet att själva utforma sitt arbete. I styrningen av en tidsbegränsad och informell organisation som Digitaliseringsrådet är det särskilt viktigt att regeringen är tydlig kring uppdrag, arbetsformer och vilka resultat som rådet förväntas leverera. Regeringen förtydligade och avgränsade rådets uppdrag under 2019, vilket vi bedömer har gynnat både arbetet i rådet och nyttan för regeringen.

Vi kan också konstatera att underlagen från Digitaliseringsrådet inte alltid har varit beredningsbara, och att det inom rådet har funnits en osäkerhet kring vilka slags underlag regeringen förväntade sig. Regeringskansliet har vidare haft egna svårigheter att ta emot och hantera vissa av underlagen från Digitaliseringsrådet.

Statskontoret har tidigare konstaterat att det är svårt för Regeringskansliet att hantera och bereda tvärsektoriella frågor såsom digitaliseringspolitiken.³² Vår bedömning är att Regeringskansliet skulle ha behövt rusta sig bättre inför samspelet med Digitaliseringsrådet, för att bättre kunna hantera och bereda inkommande underlag.

³² Se t.ex. Statskontoret, 2019:14. *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*; Statskontoret, 2019:15. *Uppföljning av genomförandet av Agenda 2030. Delrapport*.

4 Regeringens fortsatta behov av strukturer för digitaliseringspolitiken

I följande kapitel redogör vi för regeringens behov av strukturer för att följa upp, analysera och genomföra digitaliseringspolitiken som vi har identifierat. Med strukturer menar vi den organisering i form av statliga myndigheter och andra statliga aktörer som regeringen har till sitt förfogande. Vi beskriver också vilka strukturer och funktioner som vi bedömer att det finns störst behov av, samt för- och nackdelar med hur dessa kan organiseras.

Behovsanalysen bygger på den tidigare beskrivna kartläggningen (kapitel 2), utvärderingen av Digitaliseringsrådet (kapitel 3) samt intervjuer med i huvudsak berörda representanter från Regeringskansliet.³³ Vi fokuserar på regeringens behov, men har även intervjuat ett urval av de myndigheter som berörs av digitaliseringspolitiken.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har även framöver ett behov av en samlad uppföljning, analys och utvärdering inom digitaliseringspolitiken. Vi ser även att regeringen har ett fortsatt behov av rådgivning och kunskapsstöd inom området. Detta omfattar de flesta av de uppgifter som Digitaliseringsrådet ansvarar för i dag.
- När Digitaliseringsrådets uppdrag upphör (31 december 2020) kommer det att saknas funktioner för samlad uppföljning och analys samt rådgivning och kunskapsstöd inom digitaliseringsområdet. Det finns därför behov av delvis nya strukturer för dessa funktioner.

³³ Intervjuerna har i huvudsak genomförts av Ramboll.

- Vi bedömer att funktionerna analys och uppföljning, samt rådgivning och kunskapsstöd bör separeras. Analys och uppföljning är bäst lämpat att placera vid en statlig förvaltningsmyndighet för att säkerställa kontinuitet. Rådgivning och kunskapsstöd bör placeras och hanteras inom Regeringskansliet för att säkerställa närheten till regeringen.
- Flera av Digitaliseringsrådets uppgifter kan hanteras inom den existerande förvaltningsstrukturen och strukturerna för samordning. Det gäller samordningen av arbetet med digitaliseringspolitiken inom Regeringskansliet, samt utvärderingen av området.

4.2 Regeringen har ett fortsatt behov av flera funktioner inom digitaliseringsområdet

Digitaliseringsrådet är den organisation som regeringen har tillsatt för att främja genomförandet av digitaliseringspolitiken, genom bland annat analys och uppföljning. Rådet har också bidragit till att förbättra förutsättningarna för regeringen att styra digitaliseringspolitiken, även om det fortfarande är svårt att se något konkret genomslag av rådets arbete (se kapitel 3). Men rådet har ett tillfälligt uppdrag som ska avslutas 2020. Vår behovsanalys pekar på att regeringen har ett fortsatt behov av flera av Digitaliseringsrådets uppgifter, även efter att rådet har avslutat sitt uppdrag. Dessa är:

- Samlad analys och uppföljning inom digitaliseringspolitiken
- Utvärdering av digitaliseringspolitiken/insatser inom området
- Rådgivning och kunskapsstöd inom Regeringskansliet

4.2.1 Behov av att samlat följa upp och analysera digitaliseringen av samhället

Vi bedömer att regeringen har behov av en funktion som kontinuerligt och samlat följer upp och analyserar utvecklingen inom samhällets digitalisering. Vår kartläggning (kapitel 2) visar att många myndigheter följer upp relevanta indikatorer inom ramen för sina instruktionsenliga uppgifter, men att informationen i liten utsträckning

sammanställs och samlat följs över tid. Först när den befintliga informationen sammanställs kontinuerligt är det möjligt att bedöma om uppföljningen behöver utvecklas eller kompletteras inom något område. Det kan till exempel handla om att ta fram ytterligare relevanta indikatorer för uppföljning.

Samlad uppföljning är också en förutsättning för att kunna analysera utvecklingen inom samhällets digitalisering i sin helhet. En sådan analys är nödvändig för att regeringen ska kunna bedöma vilka åtgärder som behövs för att nå målen för digitaliseringspolitiken.

4.2.2 Behov av att utvärdera insatser inom digitaliseringspolitiken

Vår analys visar att regeringen behöver utvärdera effekterna av insatser inom digitaliseringspolitiken, för att kunna styra politikens genomförande på ett mer ändamålsenligt sätt. Intervjupersoner vid Regeringskansliet lyfter fram att det är svårt att på förhand förutse och förklara effekterna av insatser för digitalisering. Det gör det svårt att bedöma om olika styrmedel används på rätt sätt och inom rätt områden. Vår kartläggning visar att det sker viss utvärdering av insatser inom digitaliseringsområdet av olika myndigheter, men att den är begränsad.

Regeringen behöver med viss regelbundenhet få en samlad utvärdering av hur Sverige presterar utifrån det övergripande målet med digitaliseringspolitiken, det vill säga att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.³⁴ Det är en uppgift som Digitaliseringsrådet har prioriterat ned, men som företrädare från Regeringskansliet pekar på att det finns ett fortsatt behov av. Vår kartläggning visar också att förutom Digitaliseringsrådet har ingen statlig aktör ett sådant ansvar.

³⁴ Även OECD:s genomlysning av Sveriges digitaliseringspolitik pekar på samma sak. OECD anser att den offentliga sektorn i Sverige inte har tillräckliga kunskaper om digitalisering för att kunna organisera sig kring och driva en effektiv policyutveckling inom området, se OECD (2018). Även Digitaliseringskommissionen gjorde 2015 en liknande bedömning, se SOU 2015:28. *Gör Sverige i framtiden – digital kompetens*, s. 161.

4.2.3 Behov av rådgivning och kompetensutveckling

Vi bedömer att det även fortsättningsvis behöver finnas en funktion som kan bistå regeringen med råd och kunskap i digitaliseringsfrågor. Detta har varit ett av Digitaliseringsrådets mest centrala bidrag och det finns ett brett stöd för en rådgivande funktion bland våra intervjupersoner, både inom Regeringskansliet och inom berörda myndigheter. Funktionen har haft en särskilt viktig roll som ”översättare”, det vill säga för att utveckla regeringens förståelse för hur digitaliseringspolitiken förhåller sig till andra områden. Rådet har också förmedlat hur digitaliseringens möjligheter kan tas tillvara genom konkreta insatser.

Rådgivande funktion bidrar till att översätta digitaliseringspolitiken

Digitaliseringspolitiken är ett område som förändras snabbt, vilket innebär att det behövs en funktion som samlar kunskap om aktuella förändringar inom området från experter inom akademien, näringslivet och offentlig sektor. Regeringskansliets huvudsakliga uppgift är att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Utrymmet för att utveckla nya arbetssätt och processer för det politiska beslutsfattandet är begränsat. Men samtidigt behöver Regeringskansliet som myndighet kunna stödja regeringens beslutsfattande även inom ett så föränderligt område som samhällets digitalisering.

Ansvarig minister som ordförande för rådgivande funktion skapar tydlighet

I dag är Digitaliseringsrådet placerat under digitaliseringsministern, och bistår med kunskap, råd och stöd till ministern och till berörda tjänstemän. Bland våra intervjupersoner har det framkommit önskemål om att rådet i stället bör bistå regeringen som helhet, inte minst för att de anser att det är viktigt att statsministern kan ta del av rådets expertis. De anser att det kan bidra till att stärka regeringens förutsättningar för att styra genomförandet av politiken, och samtidigt höja områdets status.

Samtidigt är det digitaliseringsministern som har ett utpekat ansvar för dessa frågor i regeringen och det är ministrarnas roll att driva dessa frågor internt inom regeringen. Redan i dag bjuder rådet in andra berörda statsråd till rådets möten, beroende på vilken fråga som diskuteras. Ett Digitaliseringsråd som bistår regeringen som helhet riskerar göra det otydligt var frågorna hör hemma inom regeringen, och vem som har ansvar för att driva frågorna.

4.3 Vissa funktioner kräver utvecklade strukturer

Vi kan konstatera att regeringen kommer att sakna strukturer för uppföljning och analys av digitaliseringspolitiken när Digitaliseringsrådets uppdrag är avslutat. Regeringen kommer även då att sakna strukturer för rådgivning och kunskapsstöd. Dessa funktioner är viktiga för att regeringen ska kunna arbeta vidare mot digitaliseringspolitikens mål. Det är även inom dessa områden som vi har sett att Digitaliseringsrådet har lämnat sitt främsta bidrag (kapitel 3).

Regeringens har därmed behov av delvis nya strukturer för dessa funktioner, givet att Digitaliseringsrådet uppdrag avslutas. I följande avsnitt beskriver vi för- och nackdelarna med olika organisationsformer för dessa funktioner.

4.3.1 Rådgivning och analys bör organiseras separat

Vår utvärdering av Digitaliseringsrådet visar att det är svårt för en organisation med så pass begränsade resurser att ha ett brett uppdrag med olika typer av uppgifter. Det visar även tidigare utvärderingar som Statskontoret har genomfört, till exempel av E-delegationen.³⁵ Vår utvärdering visar också att det finns vissa nackdelar med att organisera en del uppgifter inom ramen för Digitaliseringsrådets nuvarande organisationsform, bland annat på grund av att den är tillfällig och saknar tydliga strukturer för styrning och överlämning av underlag till regeringen. Samtidigt finns det vissa fördelar med rådets informella

³⁵ Statskontoret 2014:12, *Delegerad digitalisering – en utvärdering av E-delegationen*.

organisering, till exempel när det gäller den öppna dialogen och kunskapsutbytet mellan Regeringskansliet och rådsledamöterna.

Vår utgångspunkt är att funktionerna rådgivning respektive analys behöver organiseras separat, snarare än att samlas hos en aktör. I rådgivning ingår då att ge råd och kunskapsstöd åt den politiska ledningen. I analys ingår att följa upp och analysera samhällets digitalisering.

Vår utgångspunkt är även att samtliga funktioner bör organiseras på ett sätt som är kostnadseffektivt och som möjliggör bättre synergier och kontinuitet än nuvarande former.

4.3.2 Rådgivning och kunskapsstöd behöver finnas kvar inom Regeringskansliet

Vi bedömer att en funktion som ska ge råd och kunskapsstöd till regeringen gör större nytta ju närmre regeringen den är organiserad. Den behöver också vara flexibel, så att den kan anpassa sin omfattning, varaktighet och inriktning utifrån samhällets snabbt växlande behov och digitaliseringens utvecklingstakt.

Vi har övervägt för- och nackdelar med att placera rådet någon annanstans än under Infrastrukturdepartementet, exempelvis vid Statsrådsberedningen. Om rådet placeras vid Statsrådsberedningen direkt under statsministern kan frågorna få en större tyngd och status. Samtidigt har digitaliseringsministern ett samlat ansvar för både samhällets och den offentliga förvaltningens digitalisering. En annan placering än Infrastrukturdepartementet skulle därför riskera att skapa otydlighet i ansvarsförhållandena inom regeringen och Regeringskansliet, till exempel i rådets förhållande till den minister som är ansvarig för digitaliseringsfrågor.

4.3.3 Samlad uppföljning och analys bör organiseras vid en statlig förvaltningsmyndighet

Vi bedömer att en förvaltningsmyndighet är mest lämplig för den funktion som ska förse regeringen med samlad uppföljning och analys av digitaliseringspolitiken. En sådan funktion behöver ha stabila och

långsiktiga förutsättningar. Det är centralt för att organisationen ska kunna bygga upp och kontinuerligt utveckla metoder och kompetenser. Statskontoret har vid flera tillfällen konstaterat att tidsbegränsade organisationsformer lämpar sig dåligt för varaktig verksamhet och för att bygga upp kunskap och kompetens över tid.³⁶ Under 2000-talet har också uppföljningen och analysen av digitaliseringspolitiken hanterats främst i form av tidsbegränsade uppdrag, exempelvis Digitaliseringskommissionen.³⁷

Varje ny analys av samhällets digitalisering som görs som en del av ett tillfälligt uppdrag riskerar att leda till ett omtag av tidigare arbete, till exempel när det gäller vilken data som är relevant, definitioner, indikatorer och andra mått. Det finns även en risk att befintlig kunskap och kompetens går förlorad om det inte sker en tydlig överlämning.

En analysfunktion behöver också organiseras på visst avstånd från regeringen, för att andra aktörer ska uppfatta den som oberoende och legitim. Denna organisering bidrar också till en större frihet att utforma arbetets inriktning och förslag.

Sist men inte minst behöver funktionen kunna leverera förslag som är hanterbara för Regeringskansliet. Även här lämpar sig en mer varaktig organisationsform bättre, eftersom den har bättre förutsättningar att på sikt arbeta upp fungerande processer och arbetsformer än en tillfällig organisation. Det finns också en formell ordning för myndighetsstyrning vad gäller uppdrag och återrapportering. I vår utvärdering av Digitaliseringsrådet såg vi till exempel att regeringens styrning av en informell organisation som rådet försvårades av att det inte fanns upparbetade processer för styrningen. Det tog också tid innan arbetsformerna mellan regeringen och Digitaliseringsrådet satte sig.

³⁶ Se Statskontoret, 2019. *Udda fåglar i kommittéväsendet*; Statskontoret 2014:12.

³⁷ Digitaliseringskommissionen (2012–2015) redovisade bland annat kunskapssammanställningar om digitaliseringens effekter på samhället och individen

4.3.4 För- och nackdelar med placering vid olika förvaltningsmyndigheter

Vi anser att flera olika myndigheter kan vara aktuella för att ansvara för att följa upp och analysera digitaliseringspolitiken. Samtliga alternativ har både för- och nackdelar. De myndigheter vi har identifierat som möjliga kandidater är:

- Myndigheten för digital förvaltning (DIGG)
- Post- och telestyrelsen (PTS)
- Tillväxtanalys
- Tillväxtverket
- Statskontoret
- Ekonomistyrningsverket

En placering vid DIGG möjliggör flera synergier

En fördel med att placera analysansvaret vid DIGG är att det möjliggör synergier med DIGG:s befintliga uppgifter inom uppföljningen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Det skulle också kunna bidra till DIGG:s arbete med att bygga upp analys- och uppföljningskompetens.

I dag överlappar DIGG:s och Digitaliseringsrådets uppföljnings- och analysuppgifter, eftersom digitaliseringen av den offentliga förvaltningen påverkar samhället digitalisering och omvänt. Ett exempel är myndigheters arbete med att göra data tillgänglig (öppna data), vilket i sin tur gör nya tekniska lösningar och tjänster möjliga inom den privata och ideella sektorn. Det betyder att den som tar fram kunskap om utvecklingen inom samhällets digitalisering behöver ta hänsyn till läget inom förvaltningens digitalisering och tvärtom.

De företrädare för DIGG och Digitaliseringsrådet som vi har intervjuat bekräftar att det även i det praktiska arbetet är svårt att dra gränsen mellan de olika organisationernas uppgifter, och att de behöver samarbeta i flera frågor. Även tjänstemän inom Regeringskansliet har haft svårt att dra en skarp gräns mellan DIGG:s och Digitaliseringsrådets

ansvarsområden. Det medför därmed en risk för överlappningar och dubbelarbete om funktionen placeras vid en annan förvaltningsmyndighet.

DIGG har även ett sektorsövergripande ansvar. Vår kartläggning visar att det är den enda myndighet som har ett utpekat uppdrag att bidra till samtliga underområden i digitaliseringsstrategin (kapitel 2). DIGG bör därför redan utifrån sitt nuvarande uppdrag ha relevant kunskap för att följa upp och analysera olika områden inom digitaliseringspolitiken.

En nackdel med att placera uppgiften vid DIGG är att myndighetens uppdrag därmed breddas utanför de ramar som initialt sattes för verksamheten, det vill säga digitaliseringen av offentlig förvaltning. Det finns en risk att uppdraget sväller till att omfatta andra uppgifter inom digitaliseringspolitiken. DIGG är därtill en relativt nystartad myndighet som i ett så pass tidigt skede kan ha svårt att bredda sitt uppdrag ytterligare. Det förutsätter att DIGG får resurser för att hantera breddningen.

PTS borgar för kontinuitet men kan reducera digitalisering till en infrastrukturfråga

En fördel med att placera uppgiften på PTS är att det skulle göra det lätt att föra över och ta tillvara kompetens och arbetsformer från Digitaliseringsrådets kansli. PTS ansvarar också sedan tidigare för att följa upp utvecklingen inom ett av underområdena till digitaliseringsstrategin, nämligen bredbandsutbyggnaden. Det är också en av myndigheterna som har ett långsiktigt, uttalat ansvar för att nå målen för digitaliseringspolitiken. PTS skulle över tid kunna växla över arbetsuppgifter från befintliga uppdrag som avtar i omfattning till det nya uppdraget, exempelvis från bredbandsutbyggnaden.

Men PTS instruktionsenliga uppgifter gäller främst elektronisk kommunikation och postområdet, vilket begränsar synergierna med analys av samhällets digitalisering som helhet. Ett analysansvar vid PTS riskerar tvärtom att signalera att digitalisering endast är en infrastrukturfråga. Myndigheten har även större kompetens inom infrastrukturuområdet än inom övriga områden av digitaliseringsstrategin.

Tillväxtverket och Tillväxtanalys har kompetens men kan reducera digitalisering till en tillväxtpolitisk fråga

Liknande argument gäller även för en placering av analys- och uppföljningsfunktionen vid Tillväxtverket eller Tillväxtanalys. Båda myndigheterna genomför uppföljningar och analyser inom digitaliseringsområdet, men fokuserar i regel på tillväxt- och näringspolitiken. Särskilt Tillväxtanalys har som analys- och utvärderingsmyndighet lämplig kunskap och kompetens inom området. Tillväxtverket har även fått flera uppdrag direkt relaterade till digitaliseringspolitiken, som inrättandet av ett sekretariat för regionala digitaliseringskoordinatorer och uppdrag att höja digital kompetens (se kapitel 2).

Även här finns dock en risk att tyngdpunkten inom digitaliseringspolitiken hamnar på tillväxt- eller näringspolitiska frågor. Inom digitaliseringspolitiken finns flera delområden som inte är direkt tillväxtpolitiskt kopplade, till exempel digital trygghet och delaktighet.

Statskontoret och ESV bör vara fortsatt sektoroberoende

Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV) är sektoroberoende myndigheter med hög uppföljning- och analyskapacitet. Det talar för att en analysfunktion skulle kunna placeras där. Men just på grund av den sektoroberoende analyskompetensen behöver Statskontoret och ESV vara tillgängliga för att kunna utvärdera insatser inom digitaliseringspolitiken. Om myndigheterna samtidigt ansvarade för uppföljning och analys inom ett specifikt område skulle de ha dubbla roller, vilket riskerar att undergräva myndigheternas oberoende ställning.

Dessa myndigheter har också i uppdrag att analysera frågor inom samtliga områden, vilket kräver generalistkompetens. Vi bedömer att en organisation som ska ansvara för uppföljning och analys inom digitaliseringsområdet behöver olika typer av expertkompetens kopplat till digitaliseringspolitikens områden.³⁸

³⁸ För ett liknande resonemang, se SOU 2018:79. *Analys och utvärderingar för en effektiv styrning*.

4.3.5 Särskild funktion vid myndighet ger inte samma långsiktighet

Ett alternativ till att integrera analysfunktionen i en myndighet är att organisera den som en särskild funktion vid en myndighet, till exempel som ett sekretariat. En sådan funktion finns exempelvis vid Riksantikvarieämbetet, i form av Digisam, som har ett sekretariat som ska samordna arbetet med att skapa gemensamma digitala lösningar inom kulturarvet.

Men att organisera analysfunktionen som en särskild funktion ger inte samma långsiktighet och stabilitet som att integrera analysfunktionen i myndighetens ordinarie organisation. Det ger heller inte samma möjlighet till synergier, eller till att dra nytta av myndighetens upparbetade kontakter med Regeringskansliet.

4.3.6 Regeringen kan fördela analysansvaret vid flera myndigheter

Det är möjligt att fördela ansvaret för att följa och analysera samhällets digitalisering mellan flera olika myndigheter. För att denna modell ska fungera bedömer vi att digitaliseringspolitiken måste få en tematisk ansvarsindelning som är logisk för regeringen och myndigheterna. Det är också nödvändigt att samtliga utpekade myndigheter får i uppdrag att samverka kring sina uppdrag och att en av myndigheterna pekas ut som huvudansvarig för att samordna denna samverkan. Sammantaget bedömer vi detta alternativ som alltför resurskrävande och komplicerat.

4.3.7 Kommittéväsendet möter inte behovet av långsiktighet

En funktion för uppföljning och analys skulle även kunna organiseras som en kommitté. Kommittéer används oftast för statliga utredningar, men det förekommer att regeringen använder dem även för mer varaktig verksamhet.³⁹

³⁹ Statskontoret, 2019.

Kommittéformen är flexibel. Kommittéer är generellt enkla att inrätta och avveckla och relativt billiga i drift, eftersom de administrativa kraven är lägre för kommittéer än för förvaltningsmyndigheter. Dessutom har de status som fristående myndigheter samtidigt som de ligger nära Regeringskansliet. Det finns väl upparbetade strukturer för hur kommittéer lämnar förslag till regeringen, och hur betänkanden ska utformas och beredas vidare. Kommittéformen lämpar sig därför väl för att analysera och lämna förslag inom ett område.⁴⁰

Men Statskontoret har tidigare visat att det finns flera återkommande problem med att använda kommittéer för mer varaktig verksamhet. Det gäller bland annat oklarheter kring mandat, ansvarsfördelning och roller.⁴¹ Vi bedömer därför att kommittéformen lämpar sig dåligt för verksamhet som kräver kontinuitet och långsiktighet.

Kommittéformen har också relativt nyligen testats för digitaliseringspolitiken genom Digitaliseringskommissionen och tidigare genom E-delegationen. Statskontoret konstaterade till exempel i utvärderingen av E-delegationen att kommittéformen försämrade delegationens förutsättningar för att skapa kontinuitet och långsiktighet i sitt arbete, och även förutsättningarna för att bygga upp kunskap.⁴²

4.4 Andra funktioner kan hanteras inom befintliga strukturer

Vi bedömer att vissa av Digitaliseringsrådets uppgifter hanteras bäst inom existerande förvaltningsstruktur och strukturer för samordning. Det gäller:

- Samordningen av regeringens arbete med digitaliseringspolitiken.
- Utvärderingen av insatser inom området, samt mot digitaliseringsstrategins övergripande mål.

⁴⁰ Statskontoret, 2019.

⁴¹ Ibid.

⁴² Statskontoret, 2014:12.

Vi bedömer även att myndigheternas arbete med att samordna och främja digitaliseringspolitiken hanteras bäst inom den existerande förvaltningsstrukturen och de former för samverkan som redan finns mellan myndigheter och andra aktörer.

4.4.1 Regeringens behov av samordning kräver inga nya strukturer

Vår utvärdering pekar på att de strukturer för att samordna digitaliseringspolitiken som finns inom Regeringskansliet har använts när de har behövts (se kapitel 3). Det gäller till exempel den interdepartementala arbetsgruppen, IDA-gruppen. Dessa strukturer är också de verktyg som regeringen ofta använder för att stärka samordningen inom Regeringskansliet.

Vår analys visar att dessa strukturer inte alltid har fungerat som de ska, men att det inte nödvändigtvis är strukturerna i sig som är problemet. Vi bedömer att det största hindret för att bättre samordna arbetet är att varken tjänstemän eller politiker i tillräcklig utsträckning vet vad som ska samordnas, eller vilka frågor som är prioriterade. Därför behöver digitaliseringsfrågorna kopplas till konkreta frågor och insatser. Vi bedömer att ytterligare strukturer inte bidrar till att lösa dessa problem i dagsläget.

Regeringens beslut att organisatoriskt sammanföra digitaliseringspolitiken under samma departement, kan också skapa bättre möjligheter till synergier i regeringens styrning av området.⁴³ Det gäller oavsett vilket departement frågorna sammanförs under. Det är viktigt att regeringen fortsätter att samordna dessa frågor för att skapa större kraft i styrningen av digitaliseringspolitiken.

Konkretisering av digitaliseringspolitiken kan förenkla samordning

En mer varaktig och samlad analysfunktion skulle kunna bidra till att peka ut prioriterade områden utifrån de utvecklingsbehov som

⁴³ Innan 2019 låg Enheten för digital förvaltning under Finansdepartementet, medan Enheten för digitalisering låg under Näringsdepartementet.

funktionen identifierar. En tydligare, underbyggd inriktning för digitaliseringsområdet skulle också göra det lättare att samordna arbetet inom Regeringskansliet. Det skulle till exempel underlätta för politiker och tjänstemän att förstå vilka frågor och insatser som berör deras huvudsakliga ansvarsområde, samt vad som är prioriterat.

Digitaliseringsrådets lägesbilder har till viss del fyllt denna funktion, genom att mer utförligt beskriva innebörden av de olika områdena i digitaliseringsstrategin (se kapitel 3). Men våra intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och andra myndigheter visar att förvaltningens behov av konkretion och prioriteringar är större än vad Digitaliseringsrådet har haft kapacitet och resurser för att möta.

4.4.2 Bland myndigheterna samordnas arbetet bäst på sektornivå

Utanför Regeringskansliet samordnas frågor och insatser inom digitaliseringspolitiken inom olika sektorer. Vi bedömer att detta fungerar väl. Det är inom sektorerna som den huvudsakliga digitaliseringspolitiken genomförs och därför behöver samordningen av frågorna utgå från de utvecklingsbehov som finns inom respektive sektor. Här finns redan olika typer av samverkande organisationer för att främja digitalisering, till exempel Nationella rådet för e-hälsa (se kapitel 2).

Vår kartläggning tyder inte heller på att regeringens styrsignaler till centrala myndigheter och andra statliga aktörer inom digitaliseringspolitiken motverkar varandra, trots ett stort antal tillfälliga uppdrag.

4.4.3 Utvärdering bör hanteras inom ramen för regeringens ordinarie strukturer

Regeringen behöver kontinuerligt utvärdera insatser inom samtliga områden för att kunna utveckla sin styrning och öka genomslaget för politiken. Det gäller även digitaliseringspolitiken. Vi bedömer att det skulle innebära betydande kostnader, men endast ett litet mervärde, att inrätta en ny, permanent organisation för att utvärdera insatser inom digitaliseringspolitiken.

Regeringen har fungerande ordinarie strukturer till sitt förfogande som kan användas för detta, exempelvis för att utvärdera insatser inom digitaliseringspolitiken. Här finns upparbetad kompetens både när det gäller metoder och sakområdesexpertis. Det gäller till exempel sektorspecifika analysmyndigheter som Tillväxtanalys och Vårdanalys, men även sektorsövergripande analysmyndigheter som Statskontoret och ESV. Vår kartläggning visar att dessa myndigheter i varierande utsträckning redan utvärderar regeringens insatser inom digitaliseringsområdet. Även kommittéväsendet kan användas för mer omfattande och djupgående utredningar, till exempel av digitaliseringspolitiken som helhet.

4.4.4 En tydligare inriktning för digitaliseringsstrategin skulle underlätta analys och uppföljning

I våra intervjuer med centrala aktörer inom digitaliseringsområdet finns en samstämmig uppfattning om att digitaliseringsstrategin är otydlig och svår att förhålla sig till. De intervjuade upplever att den saknar tydlig riktning och tydliga, mätbara mål för digitaliseringsområdet.

Det har inte ingått i Statskontorets uppdrag att utvärdera digitaliseringsstrategin. Vår bild är dock att en tydligare inriktning för digitaliseringsstrategin skulle kunna skapa bättre förutsättningar, bland annat för att följa upp och analysera utvecklingen av digitaliseringspolitiken. Statskontoret har i tidigare utredningar inom tvärsektoriella områden konstaterat att målen inom tvärsektoriella områden ofta är ganska vaga och uttrycker en vision, snarare än uppföljningsbara mål. En framgångsfaktor har då varit att regeringen bryter ned de övergripande målen till verksamhetsspecifika mål.⁴⁴

⁴⁴ Se till exempel Statskontoret 2019:15; Statskontoret 2019:14; Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner – ett sätt för regeringen att styra?*; Statskontoret 2015:9. *Utvärdering av regeringens ANDT-strategi*; Statskontoret 2006:13.

Referenser

Infrastrukturdepartementet, 2019a. Uppdrag att samverka kring kompetensförsörjningen av digital spetskompetens, dnr. I2019/01963/D.

Infrastrukturdepartementet, 2019b. Ändring av beslut om inrättande av ett råd för att främja genomförande av den allmänna digitaliseringspolitiken, dnr. I2019/01968/D.

Infrastrukturdepartementet, 2019c. Ändring av uppgift att lämna administrativt stöd till ett råd med uppgift att främja genomförandet av den allmänna digitaliseringspolitiken, dnr. I2019/01967/D.

Näringsdepartement, 2017a. *Digitaliseringsrådet – ett verktyg för aktivt ledarskap inom digitaliseringspolitiken*. Pressmeddelande. Hämtat: 2019-12-19.

Näringsdepartementet, 2017b. Inrättande av ett råd med uppgift att främja genomförandet av den allmänna digitaliseringspolitiken, dnr. N2017/01899/D.

Näringsdepartement, 2018a. *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*.

Näringsdepartementet, 2018b. *Åsa Zetterberg blir regeringens Chief Digital Officer*. Pressmeddelande. Hämtad: 2019-12-09.

OECD, 2018. *Going Digital in Sweden – OECD Reviews of Digital Transformation*.

Regeringskansliet, 2017. *Regeringskansliets årsbok*.

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende anslag 2:4
Informationsteknik och telekommunikation inom utgiftsområde 22
Kommunikationer.

SOU 2015:28, *Gör Sverige i framtiden – digital kompetens.*

SOU 2015:91, *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden.*

SOU 2018:79, *Analysen och utvärderingar för en effektiv styrning.*

Statskontoret, 2018. *Strategier och handlingsplaner – ett sätt för regeringen att styra?*

Statskontoret 2006:13. *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor.*

Statskontoret 2014:12. *Delegerad digitalisering – en utvärdering av E-delegationen.*

Statskontoret 2015:4. *Samverkan för bredband i hela landet.*

Statskontoret 2015:9. *Utvärdering av regeringens ANDT-strategi.*

Statskontoret 2016:26. *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit.*

Statskontoret, 2019. *Udda fåglar i kommittéväsendet.*

Statskontoret 2019:15. *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner.*

Statskontoret, 2019:14. *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport.*

Bilaga 1

Statskontorets uppdrag



Regeringen

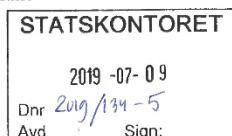
Regeringsbeslut

II 12

2019-06-27
I2019/01965/D

Infrastrukturdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag att utvärdera Digitaliseringsrådet samt undersöka möjliga former för analys och genomförande av digitaliseringspolitiken

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att i enlighet med vad som anges under rubriken Närmare om uppdraget utvärdera Digitaliseringsrådet (dnr N2017/01899/D) och dess kansli. I uppdraget ingår att utvärdera verksamhetens resultat, effekter och organisationsform i enlighet med uppdrag (dnr N2017/01899/D och dnr I2019/01968/D). Statskontoret ska därutöver undersöka behovet av och möjliga former för ett samlat och kontinuerligt ansvar för analys, uppföljning och genomförande av digitaliseringspolitiken. Uppdraget ska inte omfatta den del av digitaliseringspolitiken som avser offentlig förvaltning och Myndigheten för digital förvaltnings uppgifter i enlighet med den myndighetens instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag. Analysen ska utgå från regeringens digitaliseringsstrategi För ett hållbart digitaliserat Sverige (dnr N2017/03643/D).

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 15 februari 2020.

Närmare om uppdraget

Statskontoret ska utvärdera hur Digitaliseringsrådet och dess kansli har utfört sitt uppdrag samt beskriva och analysera resultaten och effekterna av arbetet. I uppdraget ingår att beskriva och analysera hur Digitaliseringsrådets kansli har fungerat i förhållande till Regeringskansliet, rådets ledamöter och andra relevanta aktörer. Statskontoret ska också analysera hur Digitaliseringsrådets sammansättning och vald organisationsform, inklusive arbetssätt och metodik, har fungerat i relation till den inriktning och de uppgifter som

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmorgsgatan 3
E-post: i.registrator@regeringskansliet.se

framgår av regeringens beslut om rådets uppdrag (dnr N2017/01899/D och dnr I2019/01968/D).

Statskontoret ska undersöka behovet av och hur regeringen kontinuerligt kan säkerställa en kvalificerad analys, uppföljning och genomförande av digitaliseringspolitiken, i den del som inte avser offentlig förvaltning och Myndigheten för digital förvaltnings uppgifter i enlighet med den myndighetens instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag. Analysen ska ta sin utgångspunkt i regeringens mål för digitaliseringspolitiken och digitaliseringsstrategi. För behovsanalysen ska Statskontoret kartlägga befintliga strukturer för analys, uppföljning och genomförande av digitaliseringspolitiken. Utifrån kartläggningen och behovsanalysen ska Statskontoret lämna förslag på möjliga former med samlat ansvar för kvalificerad analys, uppföljning och strategiskt genomförande av digitaliseringspolitiken utifrån ovan avgränsning. Förslaget ska komplettera och inte överlappa eller ersätta nuvarande strukturer.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret beakta och utgå från det övergripande målet med digitaliseringspolitiken. Eventuella förslag ska också utgå från resultaten av utvärderingen av Digitaliseringsrådet, genom att väga in för- och nackdelarna med rådets organisationsform och inriktning. I uppdraget ingår inte att utvärdera regeringens digitaliseringsstrategi.

Skälen för regeringens beslut

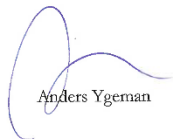
Det övergripande målet för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (prop. 2011/12:1, utg. omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87). I digitaliseringsstrategin (dnr N2017/03643/D) presenteras regeringens vision om ett hållbart digitaliserat Sverige.

Regeringen har inrättat Digitaliseringsrådet med uppgift att främja genomförande av den allmänna digitaliseringspolitiken. Digitaliseringsrådet ska bidra till bättre samordning av regeringens arbete i allmänna frågor om digitalisering, och ett effektivt genomförande och utveckling av regeringens strategiska arbete med digitalisering i den mån sådana ärenden inte tillhör något annat departementet än Näringsdepartementet. Digitaliserings- och energiministern är ordförande i rådet. För att stödja rådets arbete har regeringen gett Post- och telestyrelsen i uppdrag att uppläsa ett kansli för administration och analys (dnr N2017/01901/D och dnr I2019/01967/D). Rådet ska avsluta sitt arbete senast den 31 december 2020.

OECD genomförde, på uppdrag av regeringen, under 2017–2018 en översyn av Sveriges digitala transformation. Översynen resulterade i ett antal rekommendationer för att Sverige ska nå det övergripande målet att vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Rekommendationerna ingick i en rapport som överlämnades till Regeringskansliet i juni 2018 (dnr N2017/07509/D). OECD konstaterar att det bl.a. finns behov av samordnad analys och uppföljning för ett strategiskt genomförande av digitaliseringspolitiken, bl.a. för att skapa bättre förutsättningar för att effektivt sprida digitaliseringens möjligheter i hela samhället. Av rapporten följer att nyttan och användningen av digitalisering behöver analyseras kontinuerligt i syfte att genomföra rätt digitaliseringsinitiativ riktade mot samhället, individer och näringsliv. Av ovanstående följer att det finns anledning att analysera de fortsatta formerna för att effektivt och säkert främja genomförandet av den allmänna digitaliseringspolitiken.

Den 1 september 2018 inrättade regeringen Myndigheten för digital förvaltning i syfte att stärka och effektivisera styrningen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. I syfte att undvika överlapp med myndighetens uppgifter och uppdrag ingår det därför inte i uppdraget att lämna förslag inom detta område.

På regeringens vägnar



Anders Ygeman



Pia Högset

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/SSK och L3
Utrikesdepartementet/HI
Försvarsdepartementet/MFU och MFI3
Socialdepartementet/FST och FS
Finansdepartementet/K och SFÖ
Utbildningsdepartementet/UH, S och GV
Miljödepartementet/K1.
Näringsdepartementet(BI, EIN och RTL
Kulturdepartementet/MD
Arbetsmarknadsdepartementet/A och ARM
Infrastrukturdepartementet/DF
Post- och telestyrelsen
Myndigheten för digital förvaltning

Bilaga 2

Metod och genomförande

I följande bilaga beskriver vi närmare Statskontorets uppdrag och hur vi har tolkat uppdraget. Vi redogör även för hur vi har genomfört uppdraget, vilka metoder och material vi har använt oss av, samt processer för kvalitetssäkring. Slutligen redogör vi för centrala avgränsningar och begrepp.

Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera Digitaliseringsrådet samt undersöka möjliga former för analys och genomförande av digitaliseringspolitiken (se bilaga 1).

Statskontoret ska utvärdera verksamhetens resultat, effekter och organisationsform i enlighet med Digitaliseringsrådets uppdrag.⁴⁵ Statskontoret ska därutöver undersöka behovet av och möjliga former för ett samlat och kontinuerligt ansvar för analys, uppföljning och genomförande av digitaliseringspolitiken.

Statskontorets utvärdering ska inriktas på:

- hur Digitaliseringsrådet och dess kansli har utfört sitt uppdrag samt beskriva och analysera resultaten och effekterna av arbetet,
- hur Digitaliseringsrådets kansli har fungerat i förhållande till Regeringskansliet, rådets ledamöter och andra relevanta aktörer,
- samt hur Digitaliseringsrådets sammansättning och vald organisationsform, inklusive arbetssätt och metodik, har fungerat i relation till den inriktning och de uppgifter som framgår av rådets uppdrag.

Statskontoret ska vidare kartlägga befintliga strukturer för analys, uppföljning och genomförande av digitaliseringspolitiken.

⁴⁵ Näringsdepartementet, 2017 N2017/01899/D; Infrastrukturdepartementet, dnr. I2019/01968/D.

Utifrån kartläggningen och behovsanalysen ska Statskontoret lämna förslag på möjliga former med samlat ansvar för kvalificerad analys, uppföljning och strategiskt genomförande av digitaliseringspolitiken. Eventuella förslag ska också utgå från resultaten av utvärderingen av Digitaliseringsrådet. Förslaget ska komplettera och inte överlappa eller ersätta nuvarande strukturer.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 15 februari 2020.

Bakgrund till uppdraget

Regeringen beslutade i mars 2017 att inrätta Digitaliseringsrådet med uppgift att främja genomförandet av den allmänna digitaliseringspolitiken. Syftet med rådet är att bidra till bättre samordning och ett effektivt genomförande av regeringens strategiska arbete med digitalisering. Rådet ska avsluta sitt arbete senast den 31 december 2020. Det finns därför behov av att se över hur rådet har hanterat sitt uppdrag, samt hur rådets uppgifter ska tas vidare.

OECD genomförde, på uppdrag av regeringen, under 2017–2018 en översyn av Sveriges digitala transformation.⁴⁶ Översynen resulterade i ett antal rekommendationer för hur Sverige ska nå det övergripande målet att vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. OECD konstaterade bland annat att det finns behov av en samordnad analys och uppföljning för ett strategiskt genomförande av digitaliseringspolitiken. Detta för att skapa bättre förutsättningar för att effektivt sprida digitaliseringens möjligheter i hela samhället. Rapporten pekar på att nyttan och användningen av digitaliseringen kontinuerligt behöver analyseras för att rätt digitaliseringsinitiativ ska kunna genomföras till samhället, individer och näringsliv.

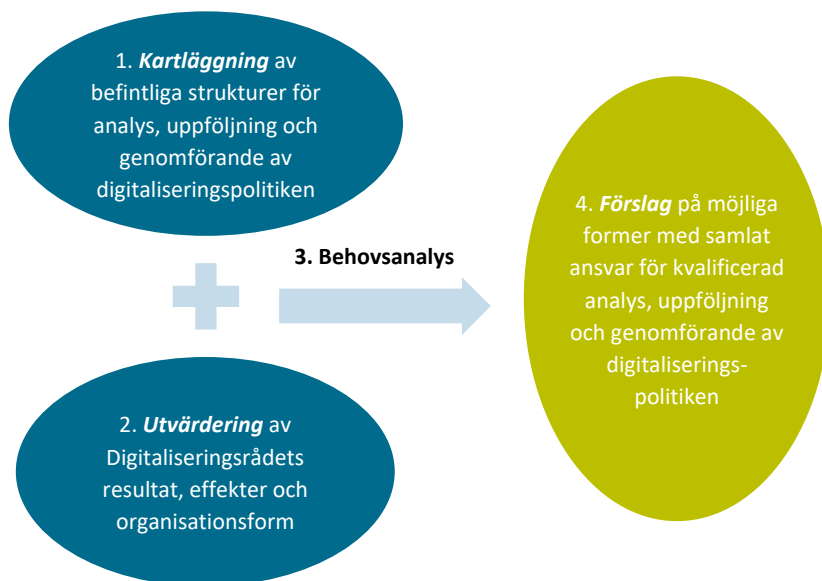
⁴⁶ Översynen lämnades över till regeringen i juni 2018, se OECD (2018).

Regeringen anger därför att det finns anledning att analysera de fortsatta formerna för att effektivt och säkert främja genomförandet av den allmänna digitaliseringspolitiken.

Vår tolkning av uppdraget

Statskontoret har tolkat uppdraget som att det består av fyra huvudsakliga delar: kartläggning, utvärdering, behovsanalys och förslag (se figur 3).

Figur 3. Uppdragets olika delar.



Ramboll Management Consulting AB har genomfört de två första delarna av uppdraget, det vill säga *utvärderingen* och *kartläggningen*. Utifrån dessa har Ramboll genomfört en *analys* av regeringens behov av kvalificerad analys, uppföljning och strategiskt genomförande av digitaliseringspolitiken.

Statskontoret har utifrån Rambolls underlag genomfört den tredje delen av uppdraget, det vill säga lämnat *förslag* på möjliga former för analys, uppföljning och genomförande av digitaliseringspolitiken.

Statskontorets förslag bygger därmed huvudsakligen på den utvärdering, kartläggning och behovsanalys som Ramboll har genomfört.

Kartläggning av befintliga strukturer för digitaliseringspolitiken

Digitaliseringspolitiken är tvärgående och spänner över en rad olika sektorer och olika aktörers ansvarsområden, såväl inom offentlig som privat sektor.

Kartläggningen är avgränsad till *statliga organisationer* med ett (av regeringen) utpekat ansvar för att följa upp, analysera och genomföra digitaliseringspolitiken. Med detta menar vi i första hand myndigheter men också andra organisationer på statlig nivå, till exempel olika råd och forum. Även om kommuner och regioner har en viktig roll i det faktiska genomförandet av digitaliseringspolitiken, har vi i kartläggningen fokuserat på aktörer som ansvarar för styrningen av genomförandet. Detta hanteras i regel av statliga aktörer. Vidare har vi fokuserat på aktörer som staten har rådighet att styra över, vilket innebär att vi inte har inkluderat privata eller ideella aktörer.

Kartläggningen omfattar regeringens styrsignaler under perioden 2016–2019, i form av regeringsuppdrag, instruktionsenliga uppgifter och beslut om att tillsätta statliga utredningar. Tidsperioden är vald utifrån att kartläggningen ska ge en aktuell nulägesbild, samtidigt som den inte ska vara alltför avgränsad i tid.

Kartläggningen beskriver de befintliga strukturerna för analys, uppföljning och genomförande av digitaliseringspolitiken. Detta inkluderar

- vilka statliga aktörer som idag har ett formaliserat uppdrag eller uppgift att följa upp, analysera och genomföra politiken,
- vilket uppdraget är och om det handlar om analys, uppföljning och/eller genomförande av politiken,
- hur långt uppdraget sträcker sig i tid,
- hur uppdraget relaterar till digitaliseringsstrategins delmål, och
- hur mycket medel som regeringsuppdragen omfattar.

Utvärdering av Digitaliseringsrådet

Utvärderingen av Digitaliseringsrådet har inneburit att analysera om rådets organisering, arbetssätt och metodik har varit ändamålsenlig utifrån rådets uppdrag.

Utvärderingen behandlar rådets interna organisering, till exempel hur effektivt kansliet och organiseringen med personligt förordnade ledamöter har varit sett till rådets uppgifter. Det har bland annat handlat om att bedöma huruvida Digitaliseringsrådet har fått fungerande förutsättningar, givet regeringens intentioner och rådets uppdrag.

Utvärdering av resultat och effekter

Utvärderingen av Digitaliseringsrådets resultat och effekter har utgått från en analys av vad Digitaliseringsarbete har resulterat i, samt vilka möjliga effekter som går att se av rådets insatser. Utvärderingen har utgått från den inriktning och de uppgifter som anges i rådets uppdrag.

Digitaliseringsrådets uppdrag är främst kunskapsbyggande, stödjande och rådgivande, vilket innebär att det är andra organisationer som genomför de konkreta insatser som Digitaliseringsrådet föreslår – i de fall regeringen väljer att gå vidare med förslagen. Det kan därför vara svårt att härleda konkreta effekter av Digitaliseringsrådets insatser på digitaliseringen av samhälle, individer och näringsliv. Fokus i utvärderingen har därför legat på rådets prestationer, samt de centrala målgruppernas kännedom och användning av rådets arbete, snarare än mätbara effekter.

Behovsanalys

Ramboll har mot bakgrund av utvärderingen av Digitaliseringsrådet och kartläggningen genomfört en analys av vilka huvudsakliga behov av uppföljning, analys och strategiskt genomförande som finns när det gäller digitaliseringspolitiken. Analysen har utgått från regeringens behov och bygger främst på uppfattningar bland centrala aktörer inom Regeringskansliet, men även på ett urval av andra myndigheter som idag har ett centralt ansvar inom digitaliseringspolitiken. Analysen utgår från kartläggningen och konstaterade brister vad gäller

uppföljning, analys och strategiskt genomförande av digitaliseringspolitiken.

Statskontoret har kompletterat analysen genom att göra en sammanvägd bedömning av vilka behov som väger tyngst. Detta för att bedöma inom vilken områden det krävs fortsatta åtgärder av regeringen.

Förslag på möjliga former med samlat ansvar för analys, uppföljning och genomförande

Statskontorets förslag har utgått från:

- utvärderingen av Digitaliseringsrådets och hur ändamålsenlig denna organisering har varit,
- en bedömning av för- och nackdelar med nuvarande struktur utifrån de behov som vi har identifierat vad gäller analys och genomförande av digitaliseringspolitiken,
- en analys av för- och nackdelar med olika organisatoriska lösningar. Här har tidigare utredningar från Statskontoret, om hur tvärgående områden organiseras, fungerat som referensram.⁴⁷

Utgångspunkter och avgränsningar

Statskontorets uppdrag ska utgå från regeringens digitaliseringsstrategi *För ett hållbart digitaliserat Sverige* och de övergripande målen för digitaliseringspolitiken.⁴⁸ I uppdraget ingår inte att utvärdera regeringens digitaliseringsstrategi.

Statskontorets uppdrag anger att förslagen ska komplettera och inte överlappa eller ersätta nuvarande strukturer. Statskontoret tolkar detta som att förslagen ska inrikta sig på att fylla eventuella väsentliga luckor och brister i uppföljningen eller genomförandet av digitaliseringspolitiken, snarare än att skapa en ny organisationsstruktur.

⁴⁷ Se t.ex. Statskontoret, 2019:14.; Statskontoret 2019:15; Statskontoret 2015:4; Statskontoret 2006:13.

⁴⁸ Dnr. N2017/03643/D.

Vi tolkar det också som att förslagen kan handla om att förtydliga, samla eller renodla ansvaret inom eller mellan områden och/eller myndigheter.

Uppdraget ska heller inte omfatta den delen av digitaliseringspolitiken som avser offentlig förvaltning och Myndigheten för digital förvaltnings (DIGG) uppgifter i enlighet med myndighetens instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag.

Gränsdragningen mellan digital förvaltning och övrig digitalisering (till exempel av övriga samhället, individer och näringsliv) är dock inte alltid tydlig. DIGG:s övergripande uppdrag är att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig.⁴⁹ DIGG har också uppdrag att följa upp den offentliga förvaltningens digitalisering. Samtidigt har myndigheten mer specifika uppdrag som även rör privata aktörer, till exempel när det gäller elektroniska fakturor, e-legitimation och öppna data. Vi har därför inte kunnat bortse från DIGG i Statskontorets förslag, särskilt eftersom våra förslag till organisatoriska lösningar inte ska överlappa eller ersätta nuvarande strukturer för analys och genomförande. Däremot har vi inte utvärderat eller omprövat DIGG:s uppdrag och uppgifter som rör digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.

Tolkningen av denna avgränsning är även avstämd med uppdragsgivaren (Infrastrukturdepartementet).

Metod och material

Ramboll har genomfört huvuddelen av arbetet med att samla in och sammanställa underlag för Statskontorets analys. Ramboll har dels intervjuat nyckelpersoner inom digitaliseringsområdet, dels genomfört dokumentstudier.

⁴⁹ Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

Dokumentstudier

Ramboll har gjort dokumentstudier för att kartlägga regeringens strukturer för att genomföra, följa upp och analysera digitaliseringspolitiken. Kartläggningen har syftat till att identifiera formella styrsignaler i form av instruktioner, regeringsuppdrag och statliga utredningar.

Ramboll har kategoriserat de identifierade styrsignalerna utifrån digitaliseringsstrategins delmål och underområden, samt utifrån om den insats som styrsignalen syftar till huvudsakligen har inneburit genomförande, uppföljning eller analys av digitaliseringspolitiken. Till stöd för kartläggningen har Ramboll även studerat Digitaliseringsrådets lägesbilder över digitaliseringsstrategins fem delmål.

Intervjuer

Ramboll har intervjuat 30 personer som är direkt kopplade till Digitaliseringsrådet eller digitaliseringspolitiken, eller som har särskild kompetens inom digitalisering. Personerna har valts ut med hänsyn till deras kunskap om och insyn i Digitaliseringsrådets organisation och resultat. Intervjuerna har främst syftat till att ge en fyllig bild av Digitaliseringsrådets förutsättningar, arbetsformer, ledning och styrning samt resultat och effekter. Intervjuerna har också syftat till att fördjupa den bild som utvärderingen och kartläggningen ger av regeringens behov av strukturer för att genomföra, följa upp och analysera digitaliseringspolitiken.

Intervjuerna har varit kvalitativa och semi-strukturerade. Ramboll har tagit fram en intervjuguide som delvis har anpassats efter respondentens erfarenhet av rådet och digitaliseringspolitiken.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av Gabriella Jansson (projektledare), Hanna André och Kajsa Holmberg. Uppdragets inriktning, slutsatser och förslag har även förankrats i en

intern referensgrupp på Statskontoret. Rapporten har vidare kvalitetssäkrats enligt Statskontorets interna rutiner.

Projektgruppen har diskuterat sina huvudsakliga preliminära iakttagelser med berörda tjänstemän på Infrastrukturdepartementet, Digitaliseringsrådets kansli och en extern referensgrupp med kunniga personer inom digitaliseringspolitiken eller angränsade områden. Den externa referensgruppen har bestått av Oscar Thorslund (Finansdepartementet, Regeringskansliet), Åsa Zetterberg (IT&Telekomföretagen), Lena Carlsson (Tillväxtverket), Victoria Hagelstedt (DIGG) och Magdalena Norlin-Schönfeldt (DIGG).

Digitaliseringsrådets kansli och Infrastrukturdepartementet har haft möjlighet att faktagranska och lämna synpunkter på delar av rapporten.

Centrala begrepp i utredningen

I rapporten använder vi oss av ett antal begrepp som vi förtydligar i nedanstående ruta.

▪ *Digitaliseringspolitiken*

Med digitaliseringspolitiken avser vi såväl samhällets digitalisering,⁵⁰ till exempel digitaliseringen av individer och företag, som digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Dessa områden var tidigare uppdelade under olika departement (Infrastruktur- respektive Finansdepartementet) inom Regeringskansliet. Båda områdena samlas sedan 2019 under Infrastrukturdepartementet och ingår i utgiftsområde 22 *Kommunikationer*.

▪ *Genomförande*

Med genomförande avser vi i det här sammanhanget regeringens styrning av genomförandet av digitaliseringspolitiken, det vill säga de insatser som regeringen har initierat som direkt bidrar till att nå målen för digitaliseringspolitiken. Det inkluderar styrsignaler som

⁵⁰ Det som har kallats den allmänna digitaliseringspolitiken och som inbegrep bland annat digitaliseringen av individer och företag, men även digital infrastruktur såsom bredband och annan elektronisk kommunikation, till exempel radio och TV.

syftar till att statliga aktörer stöttar och skapar förutsättningar för andra aktörer att genomföra konkreta insatser som bidrar till att nå målen för digitaliseringspolitiken.⁵¹ Men det inkluderar även styrsignaler som syftar till att statliga aktörer själva ska genomföra konkreta insatser. Vi inkluderar inte myndigheters och andra statliga organisationers egeninitierade digitaliseringsarbete, inom ramen för den löpande, myndighetsinterna verksamhetsutvecklingen.

▪ *Utvärdering*

Med utvärdering avser vi en systematisk bedömning av en pågående eller avslutad insats som förväntas bidra i beslutsfattandet. Utvärdering kan avse insatsens utfall, slutprestationer, förvaltning och beslutsinnehåll samt organisering.⁵² Till skillnad från analys syftar utvärdering till en bedömning i efterhand, inte i förhand.

▪ *Analys*

Analys är en del av utvärdering men kan även vara mer framåtriktad och problemlösande, det som ibland kallas policyutvecklande analys. Policyutvecklande analys syftar bland annat till att bidra till lösningen av policyproblem genom att exempelvis formulera rekommendationer.⁵³

▪ *Uppföljning*

Med uppföljningar avser vi summeringar och beskrivningar av vad som inträffat, till skillnad från utvärderingar som syftar till en djupare förståelse av konsekvenser eller effekter som en insats har fått.⁵⁴ Med uppföljning avser vi också arbetet med att ta fram och följa upp indikatorer, till skillnad från exempelvis analys som sammanställer information från uppföljningar.

⁵¹ Det kan handla om styrning genom reglering eller ekonomiska medel, men även styrning genom vägledningar eller annat kunskapsunderlag. Styrningen kan rikta sig till såväl andra statliga myndigheter, kommuner och regioner som privata och ideella aktörer.

⁵² Vedung, Evert (2009, s 22), s. 24.

⁵³ SOU 2018:79, s. 25.

⁵⁴ Statskontoret 2011:22, *Tänk efter före – om viss styrning i kommuner och landsting*, s. 102.