

Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning

DATUM
2023-12-01DIARIENR
2022/228ERT DATUM
2022-12-01ER BETECKNING
I2022/02193Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning

Regeringen (Infrastrukturdepartementet) gav den 1 december 2022 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning med utgångspunkt i Statskontorets myndighetsanalysmodell (Fi2007/8016).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning (2023:18)*.

Ställföreträdande generaldirektör Erik Nyberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Matilda Ardenfors och utredare Rebecca Hort, och Sanna Rehn, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen. Utredare Tove Lindström har också deltagit i arbetet med rapporten.

Erik Nyberg

Sanna Rehn

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Slutsatser och förslag	9
1.1	Statskontorets samlade bedömning	9
1.2	Digg behöver förbättra sin interna styrning och ledning	10
1.3	Digg behöver utveckla sitt sätt att samverka och att följa upp avnämarnas erfarenheter	13
1.4	Regeringens styrning är funktionell men kan utvecklas	15
1.5	Disposition	18
2	Regeringens styrning av Digg	19
2.1	Sammanfattande iakttagelser	19
2.2	Digg ska samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen	20
2.3	Regeringen styr ofta Digg med uppdrag	22
2.4	Digg och regeringen har olika ambitionsnivå	26
3	Diggs interna styrning och ledning	31
3.1	Sammanfattande iakttagelser	31
3.2	Digg har växt kraftigt sedan 2018	32
3.3	Digg har inte konkretiserat sina uppgifter i tillräcklig utsträckning	39
3.4	Diggs löpande prioriteringar är svåra att följa och förstå	42
3.5	Medarbetarna saknar strukturer och processer som stöd i arbetet	44
3.6	Ledningen placerar centrala styrningsfrågor i fel forum	46
4	Diggs resultat	49
4.1	Sammanfattande iakttagelser	49
4.2	Diggs uppgifter ställer krav på att hantera olika roller	50
4.3	Diggs redovisning gör det inte möjligt att bedöma myndighetens resultat	51
4.4	Digg fullgör inte sin tillsynsuppgift	56

4.5	Digg samverkar inte tillräckligt väl med andra aktörer inom förvaltningen	58
-----	---	----

	Referenser	65
--	-------------------	-----------

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	69
2.	Genomförande av uppdraget	73

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning (Digg).¹ Uppdraget har varit att analysera hur myndigheten fullgör sitt uppdrag samt hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens resultat. Vi har bland annat analyserat Diggs interna styrning och ledning samt hur myndigheten samverkar med andra aktörer. Vi har även analyserat hur regeringen styr Digg.

Statskontoret bedömer att Digg spelar en viktig roll för att förbättra den offentliga förvaltningens förutsättningar att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Digg har ett brett uppdrag som rymmer flera uppgifter. Myndigheten genomför varje år ett stort antal insatser och företrädare för Diggs målgrupper uppfattar att kompetensen i myndigheten generellt är hög.

Digg har växt kraftigt sedan myndigheten bildades 2018 och har lagt mycket av sin kraft på att leverera resultat inom förvaltningsgemensam digitalisering och digital infrastruktur. Digg har däremot inte lyckats etablera hållbara strukturer för bland annat kompetensförsörjning, verksamhetsplanering och resultatredovisning. Bristerna i Diggs interna styrning och ledning försämrar myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Det gör också att det inte är möjligt att bedöma myndighetens resultat och inte heller dra några tydliga slutsatser om hur Digg fullgör sitt uppdrag.

Digg behöver stärka sina interna strukturer för att säkerställa att myndigheten fullgör sitt uppdrag. Vi bedömer att Diggs pågående interna utvecklingsarbete omfattar grundläggande styrningsfrågor. Men vi anser att Diggs ledning bör hantera dessa delar och inte som nu där frågorna ingår i en resurskrävande och utforskande process. Digg behöver också fånga upp målgruppernas erfarenhet och behov av Diggs stöd och förbättra sin samverkan med den offentliga förvaltningen.

¹ Vi redovisar uppdraget i sin helhet i bilaga 1.

Statskontoret föreslår att regeringen tydliggör de långsiktiga förutsättningarna för myndighetens verksamhet. Regeringen kan exempelvis se över hur den använder olika typer av medel och anslag för att finansiera Diggs verksamhet och så långt det är möjligt tydliggöra hur driften och förvaltningen av förvaltningsgemensam digital infrastruktur ska finansieras. Med dessa förslag skulle regeringen stödja Diggs utveckling och förbättra myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

1 Slutsatser och förslag

Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har till uppgift att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Digg startade sin verksamhet 1 september 2018.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen gjort en myndighetsanalys av Digg. Statskontorets modell för myndighetsanalyser innebär att vi har undersökt myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Det ingår även att lämna förslag till Digg och regeringen för att förbättra förutsättningarna för Digg att genomföra sitt uppdrag. En närmare beskrivning av hur vi har genomfört uppdraget finns i bilaga 2.

I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser och förslag. De bygger på de iakttagelser och den analys som vi presenterar i kapitlen 2–4.

1.1 Statskontorets samlade bedömning

Statskontoret bedömer att Digg spelar en viktig roll när det gäller att stärka den offentliga förvaltningens förutsättningar att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Vår undersökning visar att Digg tar sitt uppdrag på stort allvar och har lagt mycket kraft på att leverera resultat inom förvaltningsgemensam digitalisering och digital infrastruktur. Digg har däremot inte lyckats etablera hållbara strukturer för bland annat kompetensförsörjning, verksamhetsplanering och resultatredovisning. Bristerna i Diggs interna styrning och ledning kostar myndigheten tid och pengar. Över tid försämrar bristerna myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag och upprätthålla en god förvaltningskultur. Bristerna gör också att vi inte kan bedöma myndighetens resultat fullt ut.

Statskontoret bedömer att det i första hand vilar på Digg att samla myndigheten för att stärka sina interna strukturer och därmed säkerställa en långsiktig förmåga att fullgöra sitt uppdrag. Men regeringen kan stödja Digg, till exempel genom att i högre utsträckning än i dag finansiera Diggs långsiktiga verksamhet via myndighetens förvaltningsanslag.

1.2 Digg behöver förbättra sin interna styrning och ledning

Statskontoret föreslår att Digg

- tolkar och bryter ner uppgifterna i instruktionen till konkreta och uppföljningsbara mål och delmål, samt använder dem för att prioritera, planera, följa upp och redovisa verksamheten
- tar fram en långsiktig kompetensförsörjningsplan, som inkluderar en plan för hur Digg ska minska sin användning av konsulter
- avgränsar inriktningen och sätter tidsramar för utvecklingsarbetet *Kultur och arbetssätt*.

1.2.1 Digg har inte konkretiserat sina uppgifter med utgångspunkt i myndighetens instruktion

Statskontoret har haft i uppdrag att analysera hur Digg fullgör sina uppgifter i förhållande till myndighetens instruktion.

Vi bedömer att Digg inte har tolkat eller konkretiserat uppgifterna i instruktionen i tillräcklig utsträckning. Det innebär att Diggs instruktion inte får det genomslag i myndigheten som krävs för att den interna styrningen ska bli ändamålsenlig och effektiv. Den målbild som Digg har tagit fram speglar myndighetens engagemang för sitt uppdrag, på så sätt att den är mer ambitiös och övergripande än myndighetens instruktion. Men det gör också att Diggs målbild ger dåligt stöd för myndighetens arbete med att planera, genomföra och följa upp verksamheten. Vår undersökning visar också att Digg inte har tillräcklig samsyn om vad myndighetens uppdrag egentligen är. Sammantaget innebär det en risk för att Digg planerar och genomför en verksamhet som går utöver myndighetens uppdrag. Digg betraktar även regeringsuppdragen som verksamhet vid sidan av de instruktionsenliga uppgifterna vilket försvårar för myndigheten att planera och styra det samlade arbetet. En närmare dialog mellan regeringen och Digg skulle kunna klargöra sambandet för myndigheten mellan regeringsuppdrag och de instruktionsenliga uppgifterna.

Vi bedömer att bristerna i Diggs interna styrning kommer till uttryck i Diggs process för att prioritera mellan olika arbetsuppgifter. Processen är utformad för att Digg ska kunna prioritera om mellan sina uppgifter löpande, allt eftersom myndigheten får nya regeringsuppdrag. Men det är mindre tydligt hur myndigheten prioriterar det Digg kallar löpande verksamhet, vilket i stort ofta motsvarar myndighetens instruktionsenliga uppgifter. Vi har också svårt att få en samlad bild av vad Digg prioriterar och på vilka grunder. Även de medarbetare som vi intervjuat efterlyser tydligare prioriteringar från Diggs sida.

1.2.2 Digg redovisar inte myndighetens resultat på ett rättvisande sätt

Digg har en omfattande verksamhet och genomför ett stort antal insatser varje år. Digg har också hanterat förhållandevis många regeringsuppdrag sedan myndigheten bildades. Men Diggs sätt att redovisa kostnader och resultat gör det inte möjligt att bedöma hur myndigheten använder sina resurser eller fullgör sina uppgifter. Därmed går det heller inte att bedöma hur resultatet har förändrats över tid.

Ett problem är att Digg redovisar sin verksamhet utifrån två verksamhetsområden. Vi bedömer att det är en alltför övergripande indelning sett till Diggs breda uppdrag, som inte synliggör hur myndigheten använder sina resurser. Ett annat problem är att Digg redovisar sina resultat i förhållande till sina effektmål, som saknar tydlig koppling till uppgifterna i myndighetens instruktion. Ett ytterligare problem är att Digg sällan redovisar på vilka grunder som myndigheten bedömer att dess verksamhet bidrar till en viss grad av måluppfyllelse. Sammantaget innebär det en risk för att regeringen får en missvisande bild av myndighetens resultat.

1.2.3 Diggs kompetensförsörjning är inte långsiktigt hållbar

Diggs långsiktiga verksamhet och ekonomi äventyras av att myndigheten saknar en långsiktigt hållbar kompetensförsörjning. Digg har hittills klarat att knyta till sig den personal som verksamheten kräver, vilket är bra gjort i ljuset av myndighetens snabba tillväxt och den höga efterfrågan på kompetens inom it- och digitaliseringsområdet. Men i dag använder Digg ett stort antal konsulter i samtliga delar av verksamheten. Digg har vissa år

också haft en hög andel visstidsanställda och en hög personalomsättning. När konsulterna och de visstidsanställda slutar försvinner också mycket kunskap från myndigheten. Det försämrar Diggs långsiktiga förmåga att genomföra sitt uppdrag på ett kvalificerat och självständigt sätt. Tillvägagångssättet är också kostnadsdrivande eftersom konsulter är dyrare än anställd personal. Men också eftersom det tar tid att rekrytera, introducera och lära upp nya medarbetare. Samtidigt har Digg en hög arbetsbelastning och anser att myndigheten har otillräckliga resurser för flera instruktionsenliga uppgifter. Därför är det angeläget att myndigheten inte lägger mer tid och pengar än nödvändigt på att rekrytera eller att upphandla konsulter.

Digg menar att myndighetens kortsiktiga kompetensförsörjning följer av att myndigheten får många regeringsuppdrag med tillhörande särskilda medel, vilket gör det svårt att dimensionera verksamheten. Men vi anser att regeringens sätt att styra Digg ger myndigheten ännu starkare skäl att arbeta långsiktigt med sin kompetensförsörjning.

1.2.4 Risk att Diggs utvecklingsarbete inte löser myndighetens problem

I vårt uppdrag ingår även att analysera om Diggs interna styrning genomsyras av en god förvaltningskultur. För att åstadkomma och upprätthålla en god förvaltningskultur behöver en myndighet arbeta med både strukturen (författningar, regler och intern styrning) och kulturen, det vill säga de värderingar och den praktik som råder i en verksamhet. Vi bedömer att Digg har flera förutsättningar för en god förvaltningskultur. Det handlar till exempel om medarbetarnas engagemang för sina arbetsuppgifter och myndighetsledningens öppna och inkluderande arbetssätt. Men bristerna i Diggs interna styrning innebär att myndigheten saknar andra förutsättningar för en god förvaltningskultur. Det handlar till exempel om samsyn om uppdraget, att säkerställa att den statliga värdegrunden är känd både bland ordinarie personal och konsulter samt tydliga processer för att prioritera och fatta beslut.

Digg arbetar för närvarande med att stärka både sin interna styrning och sin förvaltningskultur inom ramen för projektet *Kultur och arbetssätt*. Vi bedömer att det är ett angeläget arbete. Men vi ser också risker med hur Digg bedriver arbetet. En risk är att projektet aldrig går i mål, eftersom det inkluderar nästan hela myndighetens verksamhet men saknar tidsramar.

En annan risk handlar om att projektet omfattar grundläggande styrningsfrågor, till exempel hur Diggs styrmodell och beslutsprocesser bör vara utformade. Vi bedömer att sådana frågor inte hör hemma i ett brett och utforskande utvecklingsarbete. I stället anser vi att Digg borde behandla dem som ledningsfrågor och skyndsamt få styrmodellen och beslutsprocesserna på plats. Vi bedömer att myndighetsledningen borde ta beslut i dessa för myndigheten så centrala frågor. Det handlar ytterst om att ledningen behöver skapa strukturer för att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med regeringens styrning och på ett effektivt sätt. Att behandla dessa frågor som ledningsfrågor hindrar inte myndighetsledningen från att vara transparent. Tvärtom behöver ledningen redovisa de utgångspunkter och överväganden som ligger till grund för styrmodellen respektive beslutsprocesserna för att förankra dem hos medarbetarna och cheferna.

1.3 Digg behöver utveckla sitt sätt att samverka och att följa upp avnämarnas erfarenheter

Statskontoret föreslår att Digg

- genomför systematiska, kvalitativa, avnämrundersökningar om hur centrala målgrupper uppfattar, använder och har nytta av olika delar av myndighetens verksamhet
- analyserar vilken typ av samverkan Diggs uppgifter kräver att myndigheten har med olika aktörer i den offentliga förvaltningen och därefter bör Digg utveckla sitt sätt att samverka för att motsvara behoven.

1.3.1 Digg följer inte upp hur avnämarna använder och drar nytta av myndighetens verksamhet

I vårt uppdrag ingår att analysera hur centrala målgrupper uppfattar Diggs resultat. Många av de representanter för offentlig förvaltning som vi har intervjuat uttrycker att de är nöjda med det specifika stöd som Digg har erbjudit och som de har tagit del av. De uppger till exempel att Digg är kunniga och ett bra stöd i komplicerade frågor. Men Digg själva gör få kvalitativa uppföljningar som visar hur målgrupperna uppfattar, använder

eller drar nytta av Diggs verksamhet. Vi anser att sådana underlag är viktiga för att Digg ska kunna följa och redovisa sina resultat. De är också viktiga för att Digg ska kunna fånga upp behov, utveckla och få bättre genomslag för sin verksamhet.

1.3.2 Digg behöver fortsätta att utveckla sitt sätt att samverka med den offentliga förvaltningen

Vårt uppdrag har även inkluderat att analysera hur samverkan mellan Digg och olika aktörer i den offentliga förvaltningen är utformad och fungerar. Vi bedömer att Digg behöver utveckla sitt sätt att samverka med flera olika aktörer i den offentliga förvaltningen, för att samverkan ska fylla sitt syfte. Diggs uppgifter kräver att myndigheten samverkar på olika sätt med olika aktörer. Därför behöver Digg börja med att analysera vilken grad av samverkan som behövs med olika aktörer och vilken roll Digg ska ta, för att därefter utveckla sitt sätt att samverka så att det möter behoven.

När det gäller samverkan med eSamverkansprogrammet (eSam) respektive kommuner och regioner bedömer vi till exempel att Digg i huvudsak behöver ha ett löpande och systematiskt utbyte av information med aktörerna i fråga. Med eSam i syfte att undvika dubbelarbete, och med kommuner och regioner i syfte att säkerställa att Diggs insatser är synliga, når ut och svarar mot deras behov. I nuläget har Digg inget strukturerat informationsutbyte med vare sig eSam eller med kommuner och regioner. Vi bedömer att Digg med små medel skulle kunna utnyttja sina befintliga samverkansstrukturer för att åstadkomma det.

När det gäller myndigheterna som deltar i arbetet med den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen (Ena) bedömer vi att Digg behöver arbeta för att uppnå samsyn och ett nära samspel med myndigheterna i fråga, för att kunna utveckla ny infrastruktur tillsammans. Digg och de andra myndigheterna har i nuläget inte samsyn om vilken infrastruktur de ska utveckla eller vilken roll Digg ska ha i arbetet. Det gör det svårt för såväl Digg som de andra myndigheterna att nå resultat i arbetet.

1.4 Regeringens styrning är funktionell men kan utvecklas

Statskontoret föreslår att regeringen

- ser över hur den använder olika typer av medel och anslag för att finansiera Diggs verksamhet samt för att säkerställa att långsiktiga uppgifter och löpande verksamhetskostnader finansieras via medel på myndighetens förvaltningsanslag
- i framtida uppdrag till Digg om att utveckla eller samordna förvaltningsgemensam digital infrastruktur, tydliggör hur driften och förvaltningen av förvaltningsgemensam digital infrastruktur ska finansieras
- ger Digg ett uppdrag att fortsätta att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte, om regeringen vill att arbetet ska fortsätta.

Statskontoret föreslår att Digg

- utvecklar sina analyser och kostnadsberäkningar om hur förvaltningsgemensam digitalisering kan göra offentlig förvaltning mer effektiv och ändamålsenlig.

1.4.1 Regeringens styrning med uppdrag är till stor del ändamålsenlig

Enligt vårt uppdrag ska vi analysera om regeringens styrning av Digg är ändamålsenlig. Vår undersökning visar att regeringen ofta styr Digg med tidsbegränsade uppdrag för att precisera uppgifter i myndighetens instruktion eller för att styra hur myndigheten prioriterar mellan och inom uppgifterna i instruktionen. Ibland ger regeringen Digg uppdrag på nya områden innan regeringen för in uppgifterna i myndighetens instruktion. Vi bedömer att uppdragen är ett funktionellt sätt för regeringen att styra Diggs arbete. Det följer av att uppdragsformen ger regeringen möjlighet att styra Digg och flera andra myndigheter samtidigt, att samverka kring en viss uppgift. Det följer också av att uppdragsformen ger regeringen möjlighet att styra Digg stegvis, och anpassa sina uppdrag till snabba tekniska framsteg eller EU-beslut inom digitaliseringsområdet.

Uppdragen tydliggör också Diggs roll och mandat för den offentliga förvaltningen. När uppdragen inkluderar andra myndigheter får Digg bättre förutsättningar att samordna arbetet med förvaltningsgemensam digitalisering och digital infrastruktur. Utan uppdrag har Digg svårare att få andra myndigheter att delta i arbetet. Det följer av att arbetet ofta kräver stora investeringar i både tid och pengar, som framstår som alltför riskabla när regeringen inte har tydliggjort vad arbetet ska leda till eller hur det ska finansieras framöver. Det senaste uppdraget om att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte löpte till exempel ut i januari 2023, och sedan dess har Digg haft svårare att få andra myndigheter att engagera sig i arbetet.

1.4.2 Regeringens finansiella styrning bör ta större hänsyn till Diggs permanenta behov

När regeringen ger Digg tidsbegränsade uppdrag anger regeringen regelmässigt att myndigheten får finansiera arbetet med särskilda medel från olika sakanslag. Vi bedömer att det till viss del är motiverat, eftersom delar av medlen är avsedda för transfereringar till andra myndigheter, och för rena investeringar i förvaltningsgemensam infrastruktur. Men de särskilda medlen finansierar också vissa av Diggs verksamhetskostnader, till exempel personalkostnader för att samordna olika insatser. Det försvårar för myndigheten att planera och dimensionera verksamheten långsiktigt, eftersom mängden särskilda medel kan variera kraftigt mellan olika år.

Vidare har regeringen tillfälligt höjt Diggs förvaltningsanslag för att hantera delar av myndighetens tillsynsuppgift, trots att uppgiften är permanent och reglerad i lag. Sammantaget bedömer vi därför att regeringen bör se över hur den använder olika typer av medel och anslag för att finansiera Diggs verksamhet. Utgångspunkten bör vara att långsiktiga uppgifter och löpande verksamhetskostnader ska finansieras via myndighetens förvaltningsanslag. Om regeringen anser att Digg ska finansiera nya sådana uppgifter och kostnader inom ram bör regeringen och Digg ha en dialog om vilka uppgifter som myndigheten bör prioritera ned eller upphöra med.

Ett annat problem är att regeringens uppdrag om att etablera förvaltningsgemensam digital infrastruktur sällan tydliggör vem som ska ha det långsiktiga ansvaret för att förvalta och driva infrastrukturen i fråga.

Därmed är det heller inte tydligt hur regeringen avser att Digg och de övriga myndigheterna ska finansiera arbetet. För Diggs del innebär det att myndigheten använder sitt befintliga förvaltningsanslag för att driva och förvalta infrastrukturen, för att utvecklingskostnaderna och nyttan av infrastrukturen inte ska gå om intet. Därmed får Digg mindre medel över till andra uppgifter. Det innebär också att Digg får en uppförsbacke i arbetet med att stödja och samordna den förvaltningsgemensamma digitaliseringen och digitala infrastrukturen. Det följer av att de övriga aktörerna inom den offentliga förvaltningen är mindre benägna att delta i arbetet när finansieringen är osäker.

1.4.3 Digg behöver utveckla sina analyser för förvaltningsgemensam digitalisering

I Diggs budgetunderlag äskar myndigheten betydligt mer medel än vad regeringen tilldelar myndigheten och aviserar för kommande år. Det gäller Diggs förvaltningsanslag, men framför allt sakanslaget för *Digital förvaltning* som finansierar Diggs och andra myndigheters arbete med digital infrastruktur. För 2023 äskade Digg till exempel ett 60 procent högre förvaltningsanslag och ett 340 procent högre anslag för digital förvaltning än vad regeringen tilldelade myndigheten. Det visar på ett glapp mellan Diggs och regeringens ambitioner både för myndighetens verksamhet och för arbetet med förvaltningsgemensam digitalisering.

Digg motiverar ofta sina äskanden med att mer medel kommer att effektivisera den offentliga förvaltningen i stort. Det är ett rimligt motiv, givet Diggs uppgifter att dels samordna och stödja förvaltningsgemensam digitalisering för att göra förvaltningen mer effektiv, dels att bistå regeringen med underlag för att utveckla digitaliseringen av förvaltningen. Men vi bedömer att Digg behöver bli bättre på att redovisa de antaganden som ligger till grund för myndighetens äskanden och särskilt utveckla analyserna av kostnader och nyttor. Det gäller även när Digg lämnar förslag i andra underlag eller rapporter till regeringen som syftar till att utveckla den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Digg kan även vara tydligare i hur medel kan användas för att göra offentlig förvaltning mer effektiv och ändamålsenlig.

Ett sätt för Digg att göra det på är att presentera behov av, och förslag på, statliga insatser samt redogöra för olika alternativ och synliggöra kostnader och konsekvenser av dessa. Om Digg utvecklar sina underlag på det sättet bedömer vi att de kan fungera som strategiska underlag för regeringen, både i styrningen av Digg och i utvecklingen av den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i stort.

1.5 Disposition

I kapitel 2 presenterar vi vår analys av huruvida regeringens styrning av Digg är ändamålsenlig och hur externa faktorer påverkar myndighetens resultat. I kapitel 3 presenterar vi vår analys av ändamålsenligheten och effektiviteten i myndighetens interna ledning och styrning, huruvida myndighetens interna styrning genomsyras av en god förvaltningskultur samt ytterligare interna faktorer som påverkar myndighetens resultat. I kapitel 4 analyserar vi Diggs resultat, hur centrala målgrupper uppfattar myndighetens resultat, ändamålsenligheten i myndighetens uppföljning och hur samverkan med ett urval aktörer är utformad och fungerar.

2 Regeringens styrning av Digg

I det här kapitlet presenterar vi vår analys av om regeringens styrning av Digg är ändamålsenlig och hur externa faktorer påverkar myndighetens resultat. Regeringen strävar efter att styrningen av statsförvaltningen ska vara resultatinriktad, verksamhetsanpassad, strategisk, sammanhållen och medborgarorienterad.²

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen styr ofta Digg med tidsbegränsade uppdrag för att precisera uppgifter i myndighetens instruktion eller för att styra hur myndigheten prioriterar mellan och inom uppgifterna. Uppdragsformen är funktionell, eftersom förvaltningsgemensam digitalisering ofta är tvärsektorieell, snabbriktig och berör många myndigheter. Uppdragen bidrar också till att ge Digg mandat och riktning.
- Samtidigt gör de många regeringsuppdragen det svårt för Digg att planera och dimensionera verksamheten långsiktigt. Det beror delvis på att Digg ser uppdragen som skilda från uppgifterna i myndighetens instruktion, snarare än som regeringens sätt att precisera hur Digg bör prioritera inom ramen för de långsiktiga uppgifterna. Det beror också på att regeringen regelmässigt låter Digg använda särskilda medel från olika sakanslag för arbetet med uppdragen. Det innebär att myndighetens finansiering kan variera kraftigt mellan olika år.
- Digg äskar avsevärt mer medel än vad regeringen har tilldelat myndigheten och aviserat för kommande år. Det gäller både Diggs förvaltningsanslag och sakanslaget för digital förvaltning som finansierar majoriteten av Diggs regeringsuppdrag. Diggs äskanden utgår bland annat från kommande krav från EU och vad myndigheten vill göra för att åstadkomma effekt i offentlig förvaltning.

² Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. s. 72, 96–99; Proposition 2023/24:1, *Utgiftsområde 2, Samhällsekonomi och finansförvaltning*. s. 61.

- Digg får ofta i uppdrag att utveckla eller samordna förvaltningsgemensam digital infrastruktur. Men uppdragen tydliggör sällan vem som ska driva och förvalta infrastrukturen, eller hur det arbetet ska finansieras. Det gör det svårare för Digg att engagera andra myndigheter i arbetet, och innebär en risk att befintliga investeringar inte kommer till nytta.

2.2 Digg ska samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen

I budgetpropositionen för 2018 aviserade regeringen att den skulle bilda en ny myndighet med uppgift att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen, bland annat genom att samordna den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Digg har tre huvudsakliga uppgifter enligt myndighetens instruktion:³

- Digg ska samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Med den offentliga förvaltningen avses kommuner, regioner och statliga myndigheter, med ett fåtal undantagna statliga myndigheter (1 §).
- Digg ska ansvara för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen (1 §) enligt 3–5 §§ i instruktionen. Det handlar bland annat om att tillhandahålla och administrera valfrihetssystem för tjänster för elektronisk identifiering, att främja användningen av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser (Mina meddelanden), samordna frågor om gemensamma standarder, format och specifikationer för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte, samt uppgifter som rör e-fakturor.
- Digg ska bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och samhället i övrigt. I det ingår att följa upp, analysera och beskriva den utvecklingen. (2 §).

³ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Årsredovisning för 2022*, s. 4.

Därtill innehåller instruktionen fler specifika uppgifter, bland annat inom områdena elektronisk identifiering och underskrift, datadriven innovation och öppna data samt elektroniska inköpsprocesser.

Ett par av Diggs uppgifter regleras i specifika förordningar. Till exempel ska Digg enligt förordningen (2018:1938) om tillgänglighet till digital service utöva tillsyn enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Digg ska även tillhandahålla en myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskilda enligt förordningen (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser.

2.2.1 Regeringen har utökat Diggs uppgifter över tid

Digg har fått nya eller utökade uppgifter sedan myndigheten bildades. Ett exempel är att Digg sedan den 1 december 2021 tillförts uppgiften att bistå regeringen med underlag för digitaliseringen av samhället, utöver den offentliga förvaltningen. Ett annat exempel är att myndigheten sedan den 1 augusti 2022 har fått en större roll när det gäller att vägleda den offentliga förvaltningen i frågor om digitala investeringar respektive juridik inom ramen för den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Ett ytterligare exempel är att Digg sedan den 1 augusti 2022 är nationell samordnare enligt EU:s förordning om en gemensam digital ingång. Sedan den 1 oktober 2022 är Digg även beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

I flera fall har regeringen gett Digg uppdrag på de nya områdena innan regeringen har fört in dem som uppgifter i myndighetens instruktion.

2.2.2 Flera uppgifter följer av krav i EU-lagstiftning

Flera av Diggs uppgifter följer av krav i EU-lagstiftning, som regeringen har preciserat i svenska lagar och förordningar. Det handlar till exempel om uppgifter som rör tillgänglighet till digital offentlig service, att samordna förvaltningens arbete med en gemensam digital ingång, att tillhandahålla en myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskilda och att uppfylla Sveriges samarbetskyldigheter enligt eIDAS-förordningen. EU påverkar också Diggs uppgifter inom e-handelsområdet och uppgifter som rör tillgängliggörande och vidareutnyttjande av data från den offentliga förvaltningen.

2.2.3 Digg upplevde förutsättningarna som osäkra vid starten

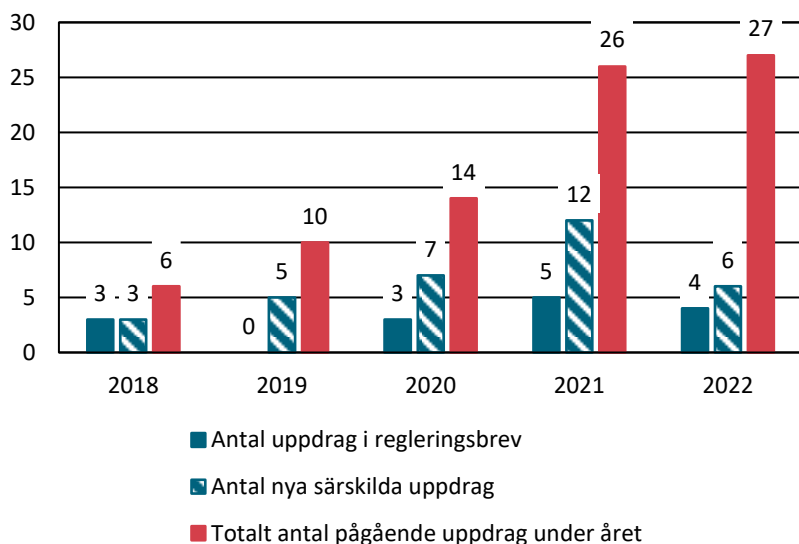
Digg startade sin verksamhet den 1 september 2018, åtta dagar före riksdagsvalet 2018. Därefter hade Sverige en övergångsregering fram till januari 2019. Vi uppfattar att Digg upplevde sina förutsättningar som osäkra vid starten, eftersom myndigheten inte kunde diskutera sina uppgifter med övergångsregeringen eller visste vad en ny regering skulle ha för ambitioner för myndigheten. Regeringens nuvarande Digitaliseringsstrategi är från 2017 och beslutades av regeringen innan Digg bildades. Diggs roll för den förvaltningsgemensamma digitaliseringen behandlas därför inte i strategin. Särskilt under 2019 efterfrågade Digg därför fler uppdrag från regeringen, bland annat för att få en tydligare bild av vad regeringen avser med förvaltningsgemensam digitalisering och digital infrastruktur.

2.3 Regeringen styr ofta Digg med uppdrag

Regeringen styr ofta Digg med tidsbegränsade uppdrag, för att precisera uppgifter i myndighetens instruktion eller för att styra hur myndigheten prioriterar mellan och inom sina uppgifter. Regeringen ger uppdragen i både särskilda regeringsbeslut och i myndighetens regleringsbrev. I rapporten använder vi genomgående begreppet *uppdrag* för dessa, och begreppet *uppgifter* för de som följer av Diggs instruktion.

Vår genomgång av uppdragen under perioden 2018–2022 visar att de flesta ligger inom ramen för uppgifterna i Diggs instruktion. Vi bedömer att de flesta av uppdragen gäller Diggs övergripande uppgift att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Digg har även fått flera uppdrag om förvaltningsgemensam digital infrastruktur.

Figur 1. Uppdrag i regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut 2018–2022



Källa: Diggs årsredovisningar för 2018–2022; Regleringsbrev 2018–2022; Digg (2023), Bilder från presentationen till Statskontoret 2023-03-21.

Vår analys av regeringens uppdrag till Digg 2018–2022 visar att antalet pågående uppdrag har ökat över tid (figur 1). Det följer av att många av uppdragen är fleråriga. Antalet uppdrag som följer av EU-lagstiftning har också ökat. Vi kan också se att regeringen återkommande ger Digg och andra myndigheter i uppdrag att analysera behoven inom ett område, för att därefter ge uppdrag att lämna förslag utifrån behoven, och därefter uppdrag att genomföra förslagen. Två sådana exempel är uppdragen om en förvaltningsgemensam infrastruktur för informationsutbyte, samt uppdragen om förvaltningsgemensamma riktlinjer för grunddata.⁴ Digg och

⁴ Regeringsbeslut 2018-05-24. *Uppdrag om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn*, Fi2018/02150/DF; Regeringsbeslut 2019-12-11. *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte*, I2019/03306/DF, I2019/01036/DF, I2019/01361/DF, I2019/02220/DF; Regeringsbeslut 2018-05-24. *Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata*, Fi2018/02149/DF; Regeringsbeslut 2019-12-11. *Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen*, I2019/03307/DF, I2019/01361/DF, I2019/01412/DF, I2019/01447/DF.

de andra myndigheterna som deltar i arbetet kallar det för *Ena – Sveriges digitala infrastruktur*. Utöver Digg deltar Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksarkivet, Skatteverket, Statistiska Centralbyrån och Trafikverket.

2.3.1 Uppdrag är ett funktionellt sätt att styra i tvärsektoriella och snabbbrörliga frågor

I den förvaltningspolitiska propositionen skriver regeringen att instruktionen bör vara det grundläggande instrumentet i regeringens styrning av myndigheterna.⁵ Men vi bedömer att uppdrag sannolikt är ett funktionellt sätt för regeringen att styra Diggs arbete med förvaltnings-gemensam digitalisering och digital infrastruktur. Ett skäl till det är att uppdragen ofta rör den offentliga förvaltningen som helhet och kräver att flera myndigheter samverkar. Uppdragsformen ger regeringen möjlighet att styra flera myndigheter samtidigt, beroende på uppgift och tidpunkt. Ett annat skäl är att den tekniska utvecklingen går snabbt inom digitaliseringsområdet, inte minst när det gäller digital infrastruktur. Uppdragsformen ger regeringen möjlighet att styra stegvis, och att anpassa sina uppdrag till den tekniska utvecklingen mellan stegen.

2.3.2 Uppdrag ger Digg mandat och riktning

Vi bedömer att uppdragen ger fördelar även för Digg. Uppdragen förtydligar vad regeringen avser med förvaltningsgemensam digitalisering och visar vad regeringen vill att Digg och andra myndigheter ska uppnå. Uppdragen ger också Digg mandat att samordna andra myndigheters arbete. Det är viktigt, eftersom Digg är den enda av myndigheterna, regionerna eller kommunerna inom den offentliga förvaltningen som har en konkret uppgift om förvaltningsgemensam digitalisering eller digital infrastruktur enligt lag eller förordning. Digg har heller inte något generellt mandat att styra andra myndigheter, regioner eller kommuner.

Statskontoret har tidigare sett att regeringen ibland behöver styra samverkan för att få myndigheter att prioritera en viss fråga. Det gäller inom tvärsektoriella frågor i allmänhet och förvaltningsgemensamma

⁵ Proposition 2009/10:175. s. 111.

digitala investeringar i synnerhet.⁶ När regeringen inte ger Digg och andra myndigheter i uppdrag att genomföra ett visst projekt tillsammans har Digg ofta svårare att få andra myndigheter att engagera sig i arbetet. Det följer av att förvaltningsgemensam digitalisering kräver stora investeringar som framstår som alltför riskabla för myndigheterna när de inte vet vad regeringen vill att de ska uppnå. Det senaste uppdraget som rör den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen Ena slutrapporterades till exempel den 17 januari 2023. Sedan dess har Digg och de andra berörda myndigheterna arbetat vidare med infrastrukturen, men Digg uppger att det är svårare att bedriva arbetet utan något uppdrag.

2.3.3 Digg ser uppdragen som skilda från uppgifterna i myndighetens instruktion

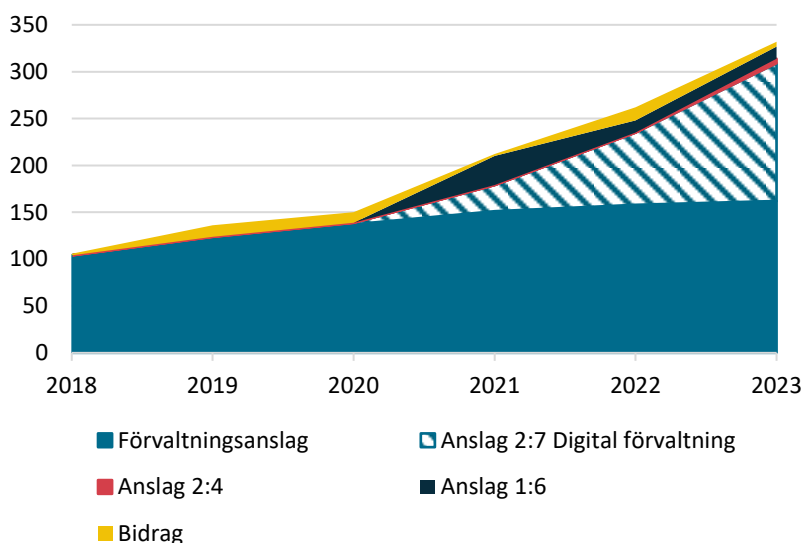
Samtidigt uppfattar vi att Digg ser uppdragen som skilda från uppgifterna i myndighetens instruktion, snarare än som regeringens sätt att prioritera och precisera hur Digg bör prioritera inom ramen för de instruktionsenliga uppgifterna. Företrädare för Digg uppger till exempel att analyser och förslag som myndigheten lämnar inom ramen för uppdrag inte ingår i arbetet med att bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen. Men vi bedömer att de underlag som Digg lämnar inom ramen för uppdrag ryms inom den uppgiften. Digg uppger också att uppdragen tar tid från arbetet med de instruktionsenliga uppgifterna, och att mängden uppdrag har försvårat för myndigheten att arbeta långsiktigt eftersom uppdragen kräver att myndigheten dimensionerar och prioriterar om verksamheten löpande. Vi bedömer att myndigheten gör sig själv en otjänst med det här synsättet. I den mån som uppdragen påverkar Diggs finansiering påverkar de även myndighetens förutsättningar att dimensionera sin verksamhet. Men när det gäller förutsättningarna att prioritera inom verksamheten skapar Digg till stor del sina egna problem.

⁶ Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmyndigheter*; Statskontoret (2020:102). *Styrningen av digitala investeringar*. Delrapport.

2.4 Digg och regeringen har olika ambitionsnivå

Diggs verksamhet finansieras i huvudsak från två anslag, ett förvaltningsanslag 2:6 *Myndigheten för digital förvaltning* och ett sakanslag, 2:7 *Digital förvaltning*. Sakanslaget finansierar bland annat myndighetens arbete med den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen.⁷ För 2022 var Diggs totala intäkter från anslag cirka 247 miljoner kronor.⁸

Figur 2. Total finansiering för Diggs verksamhet 2018–2023, miljoner kr



Källa: Diggs regleringsbrev för 2018–2023; Digg (2023). *Anslag och bidrag*, underlag från Digg till Statskontoret, 2023-10-19. Uppgifterna för Diggs förvaltningsanslag avser tilldelat belopp. Uppgifterna för övriga anslag och bidrag avser de belopp som Digg har disponerat. Uppgifterna för 2018 är uppräknade för att motsvara ett helår.

2.4.1 Regeringen har höjt Diggs förvaltningsanslag men Digg efterfrågar ytterligare medel

Under de senaste åren har regeringen successivt höjt Diggs förvaltningsanslag från cirka 100 miljoner kronor vid ingången av 2019 till cirka

⁷ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Budgetunderlag 2024–2026*.

⁸ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Årsredovisning för 2022*, s.64.

162 miljoner kronor 2023. Regeringen har främst höjt anslaget i samband med att Digg har fått nya uppgifter, till exempel inom områdena e-legitimation och civil beredskap. Men regeringen har även höjt förvaltningsanslaget med generella tillskott på totalt cirka 17 miljoner kronor. Det framgår av regeringens budgetpropositioner och Diggs regleringsbrev för åren i fråga.

Digg anser att myndighetens förvaltningsanslag har varit för lågt sedan myndigheten bildades, och att de generella tillskotten inte räcker till. Myndigheten anser också att höjningarna i samband med att myndigheten har fått nya uppgifter inte täcker myndighetens kostnader för verksamheterna i fråga.

I sitt budgetunderlag för 2023–2025 föreslog Digg ett förvaltningsanslag på drygt 261 miljoner kronor 2023.⁹ De största delarna handlade om Diggs interna verksamhet, dataområdet och insatser för att minska digitalt utanförskap hos privatpersoner. I budgetunderlaget för 2024–2026 föreslog Digg ett förvaltningsanslag på 250 miljoner för 2024 kronor respektive 275 miljoner kronor för 2025. Digg lyfte fram fyra EU-initiativ som Digg anser har oundvikliga konsekvenser för Sverige och Digg, samt områden som digital post och rollen som beredskapsmyndighet. Därtill lyfter Digg att myndigheten ska ta över hela ansvaret för Säker digital kommunikation (SDK) från Inera AB, från den 1 april 2024. Digg uppger att myndigheten därför behöver ett högre förvaltningsanslag för att kunna säkerställa drift och förvaltning av tjänsten dygnet runt.¹⁰

Regeringen har aviserat cirka 172 miljoner kronor för Diggs förvaltningsanslag 2024 och 178 miljoner kronor 2025. Höjningen från och med 2024 avser Diggs arbete med att genomföra EU:s dataförvaltningsförordning.¹¹

2.4.2 Stora variationer i sakanslaget för digital förvaltning

Regeringen anger ofta att Digg får använda en viss mängd medel från olika sakanslag för att finansiera sitt arbete med regeringsuppdragen. Det största av anslagen heter 2:7 *Digital förvaltning*. Digg får använda

⁹ Myndigheten för digital förvaltning (2022). *Budgetunderlag 2023–2025*.

¹⁰ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Budgetunderlag 2024–2026*.

¹¹ Proposition 2023/24:1. *Utgiftsområde 22, Kommunikationer*. s. 117.

anslaget bland annat för utgifter för styrning, samordning och uppföljning av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen samt för förvaltningsgemensam digital infrastruktur.¹² Delar av anslaget är också reserverat för bidrag till andra myndigheter, kommuner och regioner. De kan rekvidrera medel från Digg om de har uppdrag tillsammans med myndigheten, eller om Digg har egna uppdrag som kräver en insats från någon annan myndighet, kommun eller region. Under 2022 använde Digg knappt 60 procent av medlen till egen verksamhet.

I budgetpropositionen för 2021 aviserade regeringen att den ville att den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen skulle utvecklas snabbare.¹³ Regeringen ökade därför anslaget till cirka 74 miljoner kronor 2021, varav nära 57 miljoner till förvaltningsgemensam digital infrastruktur. Därefter ökade regeringen anslaget ytterligare, till 196 miljoner kronor 2022 och 216 miljoner kronor 2023. För 2024 föreslår regeringen cirka 214 miljoner kronor. Men därefter avser regeringen att minska anslaget till 155 miljoner 2025 och 110 miljoner 2026.¹⁴

2.4.3 Digg efterfrågar mer medel för digital förvaltning

I sitt budgetunderlag för 2024–2026 äskar Digg avsevärt mer medel på sakanslaget för digital förvaltning än vad regeringen har aviserat. Myndigheten äskar 533 miljoner för 2024, 559 miljoner kronor 2025 och 629 miljoner kronor 2026.¹⁵ Äskandet avser både medel för Diggs egen verksamhet och bidrag till andra myndigheter.

Arbetet med att etablera och förvalta den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen är den största delen i Diggs äskande, totalt cirka 1,4 miljarder kronor för perioden 2024–2026.¹⁶ Äskandet omfattar kostnader både hos Digg och hos de andra myndigheterna som deltar i

¹² Proposition 2022/23:1. *Utgiftsområde 22, Kommunikationer*. s. 117.

¹³ Proposition 2020/2021:1. *Utgiftsområde 22, Kommunikationer*. s. 108.

¹⁴ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Budgetunderlag 2024–2026*.

¹⁵ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Budgetunderlag 2024–2026*.

¹⁶ *Ibid.*

arbetet med infrastrukturen. Samtidigt har regeringen aviserat cirka 479 miljoner kronor för sakslaget som helhet för perioden 2024–2026.¹⁷

Digg anser att stora delar av den potentiella nyttan med den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen riskerar att utebli utan finansieringen som myndigheten frågar efter.¹⁸ Digg lyfter fram att myndigheterna som ansvarar för infrastrukturen har förvaltningskostnader för redan framtagna komponenter som de behöver finansiera. Enligt företrädare för Digg så kan myndigheten själv behöva sluta att utveckla vissa komponenter i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen eller sänka ambitionsnivån kraftigt, om regeringen inte höjer anslaget för digital förvaltning i förhållande till vad regeringen hittills har aviserat.

2.4.4 Osäkerhet kring finansiering hotar befintliga investeringar och hämmar nya investeringar

Digg och andra myndigheter som arbetar med uppdraget att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur upplever att finansieringen av arbetet inte är tillräckligt långsiktig och förutsebar. Flera av intervjupersonerna lyfter till exempel fram att uppdragen ofta bara innehåller medel för att ta fram en viss infrastruktur, inte för att driva och förvalta den. Myndigheterna har lämnat flera förslag på hur regeringen kan styra och finansiera arbetet för att ge det långsiktiga förutsättningar. Ett förslag är att investeringar i förvaltningsgemensam digital infrastruktur ska ses som samhällsinvesteringar i stället för verksamhetsinvesteringar. Även ESV bedömer att vissa investeringar i förvaltningsgemensam digital infrastruktur bör ses som samhällsinvesteringar.¹⁹ Samhällsinvesteringar beslutar riksdagen om och jämfört med verksamhetsinvesteringar är samhällsinvesteringar något som gynnar en eller flera parter utanför myndighetens verksamhet. ESV menar till exempelvis att vissa komponenter som utvecklas inom ramen för Ena skulle kunna klassificeras som samhällsinvesteringar eftersom de utgör en förutsättning

¹⁷ Proposition 2023/24:1. *Utgiftsområde 22, Kommunikationer*. s. 118.

¹⁸ Myndigheten för digital förvaltning (2022). *Budgetunderlag 2023–2025*.

¹⁹ Ekonomistyrningsverket (2020:23). *Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur*.

för att skapa säkert och effektivt informationsutbyte.²⁰ Digg skulle då som en del i sitt budgetunderlag, ansvara för att ta fram en investeringsplan för samhällsinvesteringar för infrastrukturen.²¹

Våra intervjuer med myndigheter som deltar i arbetet med förvaltningsgemensam digital infrastruktur visar också att flera av myndigheterna har blivit mer försiktiga till följd av osäkerheten kring hur arbetet med att driva och förvalta infrastrukturen ska finansieras framöver. Företrädare för vissa myndigheter lyfter också fram att de behöver prioritera hårdare hur de använder sina resurser och att de sannolikt kommer att fokusera mer på den egna verksamheten. Även flera kommuner och regioner uppger att de väljer att utveckla egna digitala lösningar och samarbeten.

Även Riksrevisionen konstaterar att styrningen och finansieringen av arbetet med den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen har varit ryckig.²² Det är ett känt problem att incitamenten för myndigheter att delta i förvaltningsgemensamma lösningar ofta är låga om nyttan inte tillfaller den egna myndigheten. När det är osäkert hur regeringen avser att finansiera drift och förvaltning medför det en risk för att den avsedda nyttan med förvaltningsgemensam digitalisering och infrastruktur inte uppnås. Därför är regeringens beslut om ansvaret för finansieringen särskilt viktiga.²³

²⁰ Ekonomistyrningsverket (2020:23). *Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digitalisering*, s. 38.

²¹ Myndigheten för digital förvaltning (2021). *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte samt uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen*.

²² Riksrevisionen (2023:6). *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter*.

²³ Statskontoret (2020). *Styrning av digitala investeringar*, s. 14.

3 Diggs interna styrning och ledning

I det här kapitlet redogör vi för Diggs interna styrning och ledning. Vi analyserar ändamålsenligheten och effektiviteten när det gäller centrala delar i myndighetens interna styrning. Vi utgår från grundläggande krav som ställs på statliga myndigheter. Inom ramen för analysen behandlar vi också om den interna styrningen genomsyras av en god förvaltningskultur.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Det är svårt att få en samlad bild av hur Digg styr, planerar och prioriterar. Medarbetarna uppfattar beslutsprocesserna som ostrukturerade och myndighetsledningen som obeslutsam när det kommer till att prioritera.
- Digg använder en målbild som är mer abstrakt och ambitiös än de uppgifter regeringen tilldelat myndigheten i instruktionen. Målbilden ger därmed dålig vägledning för att bedöma om den verksamhet som Digg prioriterar, planerar och genomför ligger i linje med de uppgifter regeringen har tilldelat myndigheten.
- Diggs grundläggande strukturer och processer till stöd för att leda och styra verksamheten har brister. Det yttrar sig i problem med en hög arbetsbelastning. Digg ägnade inte tillräcklig kraft åt interna styrningsfrågor under sina inledande år, och behandlar fortfarande inte dessa frågor som en central uppgift för myndighetsledningen.
- Digg har inte tagit fram en strategisk kompetensförsörjningsplan trots att myndigheten har växt kontinuerligt sedan den inrättades. För att klara av den utökade verksamheten har Digg rekryterat många medarbetare, anlitat ett stort antal konsulter och underlättat distansarbete. Digg motiverar sina höga konsultkostnader med att konsulter används för att bemanna regeringsuppdrag. Men vår analys visar att Digg i hög utsträckning använder konsulter och sakanslag även i arbetet med sina löpande och långsiktiga instruktionsenliga uppgifter.

- Vissa aspekter av Diggs verksamhet ger myndigheten goda förutsättningar för att ha en god förvaltningskultur, till exempel medarbetarnas engagemang för sina arbetsuppgifter och myndighetsledningens öppna och inkluderande arbetssätt. Men bristerna i Diggs interna styrning innebär samtidigt att myndigheten saknar andra förutsättningar för en god förvaltningskultur, till exempel samsyn om uppdraget och tydliga processer för att prioritera och fatta beslut.
- Digg bedriver ett angeläget men riskfyllt arbete med att stärka sin interna styrning och sin förvaltningskultur. Riskerna hör samman med att arbetet saknar fokus och omfattar grundläggande styrningsfrågor som snarare hör hemma hos myndighetsledningen.

3.2 Digg har växt kraftigt sedan 2018

Digg har växt kraftigt sedan myndigheten startade verksamheten 2018. Myndighetens tillväxt är delvis en konsekvens av att regeringen har utökat Diggs uppgifter och gett myndigheten många uppdrag. Men det är också en konsekvens av att Digg aktivt har frågat efter fler uppdrag och mer medel, samt att myndigheten har strävat efter att leverera på uppgifter och uppdrag som rör förvaltningsgemensam digitalisering och digital infrastruktur. Den snabba tillväxten har möjliggjorts av omfattande distansarbete, tidskrävande rekryteringsarbete och ett stort antal konsulter. Digg anpassade 2023 sin organisation till följd av att verksamheten utökats och för att Digg ska kunna fortsätta att växa.

3.2.1 Digg har tredubblat sin storlek på fem år

Från 2018 till 2022 har Digg ökat antalet årsarbetskrafter från 13 till 109 och medelantalet anställda från 39 till 121 (tabell 1). Digg har tidigare planerat att fortsätta att växa i en omfattning som inte ligger i linje med de resurser som regeringen har aviserat. Men enligt företrädare för Digg har myndighetens finansiering blivit mer osäker, och därför har även tillväxtplanerna blivit mer osäkra.

Tabell 1. Antal anställda och personalkostnader åren 2018–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Antal årsarbetskrafter	13	40	56	87	109
Medelantal anställda	39	44	63	94	121

Källa: Diggs årsredovisning för 2022. Not. Antal årsarbetskrafter 2018 är angivet på årsbasis men myndigheten bildades i september. För sep–dec 2018 var siffran 40.

3.2.2 Hög arbetsbelastning men medarbetare trivs

Vi bedömer utifrån våra intervjuer med medarbetare att de i stort trivs på Digg. De lyfter fram att de anställda är kompetenta och har ett stort engagemang för Diggs olika frågor. Diggs medarbetarundersökning 2021 bekräftar att medarbetarna trivs och att det över lag är god stämning i organisationen. Exempelvis visar svaren på höga värden för påstående om att vara stolt över att arbeta på Digg och att ha stöd från kollegor.²⁴

Både medarbetarundersökningen 2021 och arbetsmiljökartläggningen 2022 visar att hög arbetsbelastning är det främsta arbetsmiljöproblemet på myndigheten. Bilden bekräftas av våra intervjuer med avdelningschefer, fackliga representanter och företrädare för myndighetens HR-funktion. Undersökningarna visar också på sämre resultat för chefer än för medarbetarna, särskilt när det gäller arbetsbelastning och krav, samt återhämtning. Även konsultföretaget Valcon uppmärksammar den höga graden av stress i organisationen, och lyfter i sin rapport fram att den medför att chefer och medarbetare fokuserar på den egna uppgiften och inte på gemensamma, mer strategiska uppgifter.²⁵ Valcon anser att detta riskerar att leda till en brist på gemensam förståelse och ett vi och dom-tänk i myndigheten.

Företrädare för myndighetens HR-funktion säger att myndigheten prioriterar att få ner arbetsbelastningen och att utvecklingen går åt rätt håll. Tillfälliga åtgärder genomfördes under 2022 för att avlasta cheferna, exempelvis att dela team och ta in interimschefer.²⁶ Digg har sedan

²⁴ Myndigheten för digital förvaltning (2021). *Organisatorisk och social arbetsmiljö*. Enkätresultat hösten 2021.

²⁵ Valcon (2022). *Kultur och arbetsätt på DIGG – nulägesanalys*.

²⁶ Myndigheten för digital förvaltning (2021). *Årsredovisning för 2022*.

I februari en ny organisation som delvis inrättades med syftet att ge cheferna en mer rimlig arbetssituation, bland annat genom att varje chef har ansvar för färre medarbetare än tidigare.²⁷ I dag har varje enhetschef ansvar för 10 medarbetare i genomsnitt.²⁸

Företrädare för myndigheten säger att den höga arbetsbelastningen är en konsekvens av det stora antalet regeringsuppdrag i kombination med de breda uppgifterna i instruktionen. De bedömer också att medarbetarnas egen ambitionsnivå ibland är högre än vad som ryms i en 40-timmarsvecka just för att de är engagerade och ser stora möjligheter med en mer digitaliserad förvaltning. Därför har myndigheten tydliggjort i sin arbetsmiljöpolicy att de anställda ska jobba i enlighet med veckoarbetstiden som anges i kollektivavtalet.²⁹ I våra intervjuer med myndighetens avdelningschefer beskriver de också att myndigheten behöver arbeta med ambitionsnivån och inte ta på sig för många arbetsuppgifter. Några nämner också att de som chefer behöver vara förebilder och inte själva arbeta för mycket.

Diggs har sedan 2022 en arbetsmiljökommitté. I maj 2023 var Diggs två skyddsombudspositioner vakanta, men de fackliga organisationerna arbetade med att hitta nya ombud. Både fackliga företrädare och HR-funktionen uppger att samverkan om arbetsmiljöfrågor fungerar väl.

3.2.3 Diggs har höga konsultkostnader

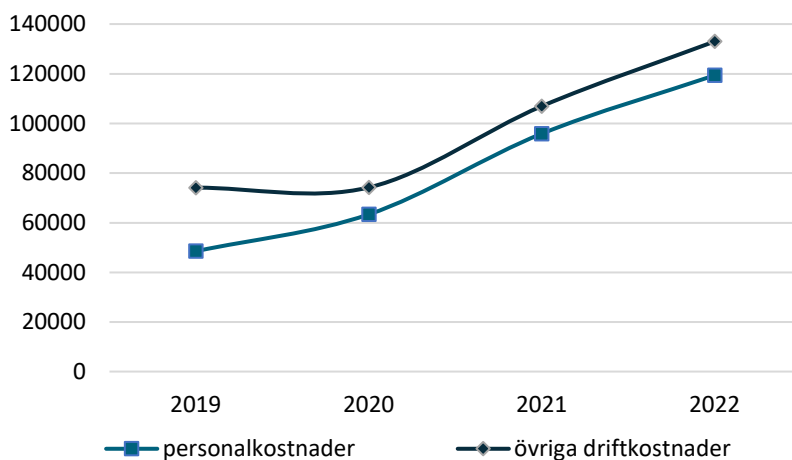
Till följd av Diggs stora personalökning har även myndighetens personalkostnader ökat kraftigt över tid, under de senaste åren från 63 miljoner 2020 till 119 miljoner kronor 2022. Men personal är inte Diggs största kostnad. Det är i stället övriga driftskostnader, som innehåller kostnader för konsulter. De övriga driftskostnaderna uppgick till 133 miljoner kronor 2022 (figur 3). Tillsammans stod personal och övrig drift för 97 procent av myndighetens verksamhetskostnader 2022. Andelen har ökat något sedan 2018 då den var 93 procent.

²⁷ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Organisation, arbetsmiljö, förvaltningskultur*.

²⁸ E-post från Myndigheten för digital förvaltning, 2023-10-16.

²⁹ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Policy för arbetsmiljö*.

Figur 3. Diggs huvudsakliga verksamhetskostnader 2019–2022, tkr



Källa: Diggs årsredovisningar för 2019–2022. Figuren visar inte lokalkostnader, finansiella kostnader, avskrivningar och nedskrivningar. Även hopräknade understiger dessa kostnader 10 miljoner kronor varje år 2018–2022.

En del av de övriga driftkostnaderna är den it-drift som Digg köper från andra myndigheter, exempelvis Försäkringskassan och Skatteverket. År 2022 uppgick de kostnaderna till knappt 29 miljoner kronor. Men majoriteten av de övriga driftkostnaderna gäller konsulter. År 2022 uppgick konsultkostnaderna till knappt 88 miljoner kronor, vilket motsvarar en tredjedel av Diggs totala verksamhetskostnader. Digg anlidade 76 konsulter i maj 2023, något fler än i maj 2022 då antalet var 70.³⁰

Vår undersökning visar att Digg använder konsulter i alla delar av verksamheten (tabell 2). Flest använder it-avdelningen, som hade 28 konsulter och 16 medarbetare i maj 2023. Minst hade avdelningen för juridik och analys, som hade 4 konsulter och 25 medarbetare.

³⁰ E-post från Myndigheten för digital förvaltning, 2023-11-31. I uppgifterna ingår inte konsulter för företagshälsovård, resebyrå och vissa kontorstjänster.

Tabell 2. Antal medarbetare, konsulter och inlån, maj 2023

Avdelning	Medarbetare	Konsulter	Inlån	Totalt
Styrning och stöd	38	15	1	54
Tillit och säkerhet	17	8		25
Juridik och analys	25	4	1	30
Tjänster och tillgänglighet	14	11	1	26
Samordning och datadelning	22	10		32
It	16	28		44
Totalt antal personer	132	76	3	211

Källa: E-post från Digg, 2023-05-16.

Digg uppger att det främst är regeringens sätt att styra myndigheten med uppdrag och tillhörande medel på sakanslag som ligger bakom det stora antalet konsulter. Digg pekar på att det stora antalet konsulter försvårar myndighetens långsiktiga kompetensförsörjning. Men Digg uppger också att det är för riskabelt att rekrytera ordinarie personal eftersom myndigheten inte vet hur många eller omfattande regeringsuppdrag som myndigheten kommer att få framöver, eller hur mycket medel som regeringen kommer att lägga på de aktuella sakanslagen och uppdragen.³¹ Digg uppger också att det ibland skulle ta alltför lång tid att rekrytera ordinarie personal. Det gäller till exempel när uppdragen kommer med kort varsel och tajta deadlines.

Samtidigt visar vår analys av Diggs ekonomiska underlag att Digg använder en betydande mängd konsultinsatser även i arbetet med sina långsiktiga, instruktionsenliga uppgifter. Under 2023 har det fram till och med september handlat om konsultkostnader för det interna utvecklingsarbetet med kultur och arbetssätt, säkerhetsområdet, livscykelhantering, chefstjänster och flytt av lokaler. I praktiken finansierar Digg lika stora konsultkostnader med sitt förvaltningsanslag som med medel från sakanslag och bidrag (tabell 3).

³¹ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Årsredovisning för 2022*; Myndigheten för digital förvaltning (2022). *Årsredovisning för 2021*.

Tabell 3. Kostnader för konsulter på olika finansieringskällor, tkr

	2019	2020	2021	2022
Konsultkostnader förvaltningsanslag	28 833	28 931	33 139	42 560
Konsultkostnader sakanslag och bidrag	7 313	7 456	40 996	45 323
Totalkostnad	36 146	36 386	74 136	87 883

Källa: Data från Myndigheten för digital förvaltning, budget och utfall för förvaltningsanslaget respektive sakanslag och bidrag.

Digg använder också anställd personal i arbetet med regeringsuppdragen. Under 2022 finansierade Digg personalkostnader på cirka 50 miljoner kronor med medel från sakanslag och bidrag. De största delarna gick till arbetet med Ena, en gemensam digital ingång (SDG), och säker digital kommunikation (SDK). Digg uppger att en stor del av personalen som arbetar med uppdragen som gäller Ena är visstidsanställd för arbetet.

Digg har en relativt hög personalomsättning. Under 2022 var personalomsättningen 18,7 procent varav 31 personer började och 19 slutade.³² För staten som helhet låg omsättningen 2022 på 11,9 procent.³³ Antalet visstidsanställda vid Digg varierar mellan åren beroende på regeringsuppdragets omfattning och hur de finansieras (tabell 4). Åren 2020 och 2021 var antalet högt. Men 2022 var antalet visstidsanställda betydligt lägre än de två föregående åren och även lägre för Digg än för staten som helhet. Andelen för Digg låg 2022 på 5,7 procent och för staten som helhet på 21 procent.³⁴

Tabell 4. Antal visstidsanställda åren 2019–2022

	2019	2020	2021	2022
Antal visstidsanställda	2	27	27	7

Källa: E-post från Myndigheten för digital förvaltning, 2023-11-01.

³² Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Årsredovisning för 2022*.

³³ Arbetsgivarverket (2023). *Personalomsättning*.

³⁴ E-post från Myndigheten för digital förvaltning, 2023-11-01; Statskontoret (2023), *Statsförvaltningen i korthet*.

3.2.4 Digg lägger mycket tid på kompetensförsörjning

Diggs tillväxt och höga personalomsättning innebär att kompetensförsörjningen är en central fråga för myndigheten. Vi bedömer att Digg hittills har lyckats rekrytera i stort sett den kompetens som myndigheten har behövt. Vi ser det som en bedrift mot bakgrund av att denna kompetens är starkt efterfrågad på arbetsmarknaden. Digg uppger också att myndigheten bara i undantagsfall använder konsulter för att de inte kan hitta rätt kompetens att anställa. Undantagen är it-utvecklare och vissa specialkompetenser inom området säker identitet.

Däremot kräver rekryteringarna mycket resurser för Digg.³⁵ Myndigheten använder sällan konsulter just för att rekrytera, vilket innebär att det främst är HR-personalens och de rekryterande chefernas tid som tas i anspråk. Men det går inte att urskilja hur mycket tid och vilken arbetskostnad det handlar om utifrån Diggs tidredovisning eller ekonomiska redovisning. Digg har enbart tidredovisning för de arbeten som har annan finansiering än förvaltningsanslag. Den höga personalomsättningen och att Digg har ökat antalet anställda talar ändå för att Digg lägger en hel del tid på rekryteringar.

Digg har inte prioriterat att ta fram någon strategisk eller långsiktig kompetensförsörjningsplan. Myndigheten motiverar det med att förutsättningarna förändras löpande på ett sätt som gör det svårt att arbeta strategiskt.

3.2.5 Distansarbete är vanligt förekommande

Sedan nya digitala arbetssätt växte fram under pandemin har Digg börjat rekrytera över hela landet och erbjuda överenskommelser om distansarbete till sina anställda.³⁶ I maj 2023 var Diggs anställda spridda över en stor del av landet. Cirka 75 anställda fanns i Sundsvallstrakten, cirka 30 i Stockholmsområdet och cirka 25 i övriga Sverige. Av dessa arbetade cirka 15 helt på distans, medan cirka 10 hade ett kontor i Örebro eller Luleå att

³⁵ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Årsredovisning för 2022*.

³⁶ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Årsredovisning för 2022*.

gå till.³⁷ Men de allra flesta av medarbetarna jobbade delvis på distans 3–4 dagar i veckan, oavsett vilket kontor som de tillhörde.

Digg uppfattar att distansarbetet har fallit väl ut, eftersom myndigheten har kunnat utöka upptagningsområdet för vissa specialisttjänster.³⁸ Samtidigt uppger företrädare för myndigheten att det är svårt att ta arbetsmiljöansvar för medarbetare som arbetar på distans. Den fysiska arbetsmiljön är däremot sällan ett problem. Medarbetarna ger en splittrad bild av upplevelserna av att arbeta på distans. De flesta medarbetare som vi intervjuat uppskattar den tid som de vinner på att inte behöva arbetspendla, samtidigt som många saknar tillfället att träffa kollegor.

3.3 Digg har inte konkretiserat sina uppgifter i tillräcklig utsträckning

Digg har breda och generellt formulerade uppgifter i sin instruktion. Därför behöver myndigheten konkretisera och precisera uppgifterna, både för att kunna omsätta dem i verksamhet och för att alla anställda ska dra åt samma håll. Men vår undersökning visar att Digg inte har lyckats med det i tillräcklig utsträckning.

3.3.1 Diggs målbild är mer ambitiös och abstrakt än de instruktionsenliga uppgifterna

Digg valde redan från starten att ta fram en målbild för att skapa samsyn i organisationen om vad myndigheten ska uppnå.³⁹ Målbilden består av en långsiktig vision, tre strategiska mål som visar vad myndigheten vill uppnå i samhället samt sex effektmål som tar sikte på de effekter som myndigheten vill åstadkomma för och i offentlig förvaltning (figur 4). Diggs effektmål är

- Ökad digital service och ökad inkludering.
- Förbättrad styrning mot framtida behov.
- Ökad förmåga till verksamhetsutveckling.
- Ökad förmåga att använda data för att skapa värde.

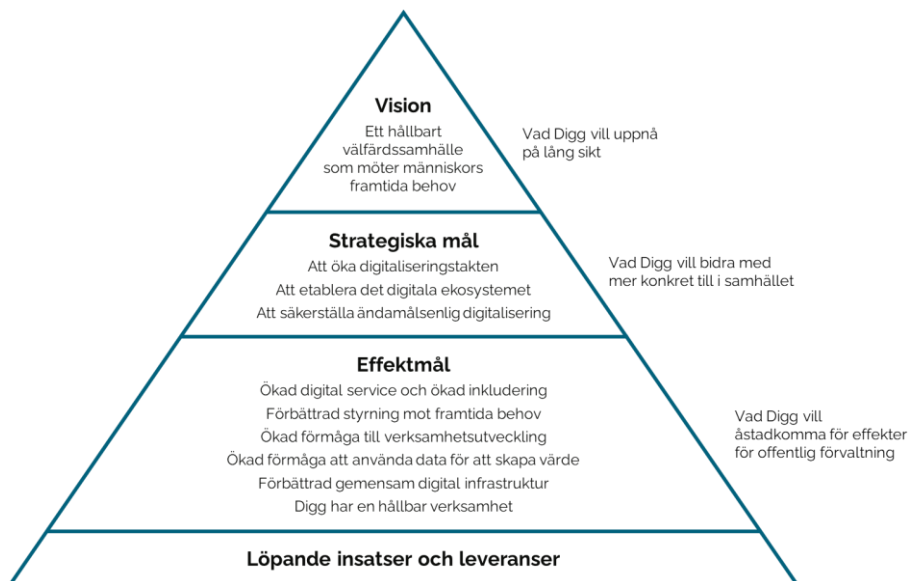
³⁷ E-post från Myndigheten för digital förvaltning, 2023-05-16.

³⁸ Myndigheten för digital förvaltning (2022). *Årsredovisning för 2021*.

³⁹ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Styrmodell och årshjul*.

- Förbättrad gemensam digital infrastruktur.
- Digg har en hållbar verksamhet.⁴⁰

Figur 4. Diggs målbild



Källa: Statskontoret har utformat figuren med utgångspunkt från Diggs presentation av sin målbild i mejl 2023-10-19.

Vi uppfattar att målbilden är mer ambitiös och abstrakt än myndighetens instruktion, eftersom den går utöver myndighetens instruktionsenliga uppgifter. Vi kan inte heller följa hur effektmålen, de strategiska målen och visionen hänger ihop med de uppgifter som finns i instruktionen. Därmed finns en risk för att regeringens styrning inte får tillräckligt genomslag i Diggs interna styrning. Vi bedömer att målbilden inte är ett välfungerande stöd för att bedöma om Diggs verksamhet ligger i linje med de uppgifter som regeringen har tilldelat myndigheten.

⁴⁰ E-post från Myndigheten för digital förvaltning med powerpointpresentation, 2023-10-19.

Vi har svårt att se att målbilden ger myndigheten stöd för att följa upp verksamhetens resultat utifrån uppgifterna i instruktionen. Effektmålen är heller inte särskilt konkreta. De ger därför dålig vägledning för vilka arbetsuppgifter som myndigheten ska prioritera och planera för i den löpande såväl som den mer långsiktiga verksamheten.

Digg har nyligen reviderat sin målbild, men förändringen har ändå inte gjort målbilden mer konkret. Målet om *digital service och inkludering* har en annan ordalydelse (tidigare formulerat som *Förbättrad digital service och inkludering*) men vi kan inte se att innebörden har förändrats. Effektmålen redovisas också i en annan följd än i den tidigare målbilden men det är oklart om det innebär att Digg prioriterar målen på ett annat sätt än tidigare.

3.3.2 Inom Digg finns inte tillräcklig samsyn om uppdraget

Företrädare för Digg beskriver att de ser portalparagrafens begrepp *samordna och stödja* som det övergripande uppdraget för Digg och att myndighetens övriga uppgifter utgår från detta uppdrag. Men det är inte tydligt att medarbetare och chefer har samma syn på vad samordna och stödja innebär.

De chefer som vi har intervjuat upplever att det i dag finns en rimlig samsyn om Diggs uppdrag och vad myndigheten ska åstadkomma. Många av dem anser att myndighetens målbild bidrar till det. Samtidigt beskriver flertalet medarbetare vid våra intervjuer att myndighetens uppdrag och övergripande mål inte är så tydligt för dem. De anser att det kan vara svårt att se hur den verksamhet som de arbetar med bidrar till helheten. En förklaring som medarbetarna uppger är att myndigheten har en bred verksamhet och många regeringsuppdrag. Men medarbetarna lyfter också fram att ledningen inte har tydliggjort det övergripande målet.

En analys som konsultföretaget Valcon genomförde på uppdrag av Digg under november 2021 till januari 2022 visade också att det då inte fanns någon gemensam förståelse av Diggs olika roller och vad som ligger i myndighetens olika uppgifter. En av slutsatserna i analysen är att ”avsaknaden av en gemensamt accepterad målbild i myndigheten

komplikerar Diggs förmåga att sträva åt ett gemensamt håll vilket får konsekvenser för effektivitet och välmående i organisationen.”⁴¹

3.4 Diggs löpande prioriteringar är svåra att följa och förstå

Diggs interna styrning är anpassad för att myndigheten ska kunna ta emot nya regeringsuppdrag under verksamhetsåret och löpande pröva med vilken prioritet som uppdragen ska genomföras. Processen involverar de flesta av de anställda i myndigheten och prioriteringarna ändras löpande, vilket gör det svårt att få en samlad bild över de prioriteringar Digg gör under ett verksamhetsår.

3.4.1 Digg prioriterar och omprioriterar löpande

Diggs styrmodell ger myndigheten möjlighet att löpande förändra sina prioriteringar, utifrån myndighetens målbild och ekonomiska ramar. Styrmodellen är anpassad till regeringens sätt att styra Digg, det vill säga med många tidsbegränsade uppdrag som ibland har kort framförhållning. Men det framgår inte av styrmodellen på vilka grunder som Digg prioriterar eller hur modellen ska bidra till att ge en samlad bild av Diggs prioriteringar. Det framgår heller inte hur Digg prioriterar sina olika instruktionsenliga uppgifter, bland annat för att myndigheten inte kopplar regeringsuppdragen till dem.

Diggs internbudget och verksamhetsplan ger en översiktlig bild av vilka områden som Digg ska fokusera på under de kommande åren. I planerna för 2023 och 2022 kopplar myndigheten arbetsuppgifter inom dessa fokusområden till Diggs effektmål. Ledningen tar också ställning till vilka utvecklingsinsatser som myndigheten ska prioritera under det kommande året. Det dokumenteras separat i en så kallad leveranslista. Av listan framgår vilken enhet som ansvarar för leveransen, vilken kompetens utanför den ansvariga enheten som myndigheten behöver säkerställa att den har tillgång till och vilket av myndighetens effektmål som leveransen ska bidra till att uppnå.

⁴¹ Valcon (2022). *Kultur och arbetssätt på DIGG – nulägesanalys*.

De leveranslistor som vi har tagit del av beskriver inte hur mycket resurser som leveranserna får ta i anspråk. Det bestämmer i stället berörda chefer och medarbetare i dialog, utifrån vad de bedömer att leveransen kräver. Det innebär i sin tur att det blir upp till de enskilda medarbetarna att sätta gränser och prioritera sin tid när myndighetsledningen inte har satt några resursmässiga ramar för leveranserna. Arbetet med att löpande revidera prioriteringarna kräver dessutom mycket resurser i sig. En något utökad ledningsgrupp (prioriteringsforum) prövar var sjätte vecka vilka arbetsuppgifter och utvecklingsinsatser som Digg ska prioritera den närmaste tiden. Därefter diskuterar ledningsgruppen prioriteringarna, innan generaldirektören fattar beslut.

Ledningsgruppen följer upp verksamhetsplaneringen och leveranslistan varje tertiäl. Då tar ledningsgruppen upp utmaningar av olika slag, till exempel hur myndigheten ska fördela sina resurser.

3.4.2 Inte tydligt vad Digg prioriterar

Vi har svårt att utläsa vilka prioriteringar som Digg gör i sin verksamhetsplan och leveranslista. Våra intervjuer med medarbetare och chefer visar också att Digg har svårt att prioritera mellan olika verksamheter och att fördela sina resurser. De intervjuade anser att Digg inte förmår att prioritera i tillräcklig utsträckning. De önskar också att myndighetsledningen vore mer beslutsför och strategisk. De menar att medarbetare och chefer lägger mycket tid på att diskutera verksamhetens inriktning och prioriteringar i olika forum, men att myndighetsledningen alltför sällan omsätter diskussionerna till konkreta beslut. De intervjuade uppfattar dessutom beslutsprocesserna som ostrukturerade. Det är inte tillräckligt tydligt vilka beslut som myndigheten tar, vem som tar besluten och på vilket underlag som besluten vilar. Allt för ofta saknar medarbetarna också en sammanfattning av prioriteringsdiskussionerna och vad de har lett fram till. Det gör att frågor riskerar att hamna i långbänk eller förbli obesvarade. Det gör också att det saknas underlag för att följa upp diskussionerna på ett strukturerat sätt.

3.5 Medarbetarna saknar strukturer och processer som stöd i arbetet

Digg saknade flera grundläggande strukturer och funktioner när myndigheten startade sin verksamhet. Det berodde på att organisationskommittén hade haft snäva tidsramar och små resurser.⁴² Det som saknades var till exempel administrativt stöd för att på ett rationellt och rättssäkert sätt hantera myndighetens diarium och arkiv. Under de första verksamhetsåren prioriterade Digg också arbetet med sina regeringsuppdrag och instruktionsenliga uppgifter framför arbetet med att etablera interna strukturer och processer.

Diggs vägval under de första åren innebar att myndigheten drog ner på vissa av sina ambitioner, bland annat när det gäller myndighetens organisation, styrning och ledning.⁴³ Ett exempel är de administrativa funktionerna. Myndigheten fick bland annat först i början av 2022 ett ärendehanteringssystem, hösten 2022 digitala verktyg för att underlätta samarbete, och i januari 2023 ett intranät. Myndighetens diarium fördes fram till 2022 i ett Excelark.

Digg har identifierat att det är en svaghet att myndigheten inte har haft digitala verktyg eller att de verktyg som myndigheten har haft har varit bristfälliga.⁴⁴ Både HR-funktionen och fackliga företrädare uppger att digitala verktyg för samarbete saknas i hög grad. Det gör det svårt att dela information och kunskap, bidrar till en hög mötesfrekvens och gör det svårt för Digg att samverka med andra aktörer.⁴⁵ Detta bekräftas i våra intervjuer med medarbetare som beskriver att de fortfarande saknar grundläggande strukturer och stödprocesser som borde finnas i en myndighet. Det försämrar förutsättningarna att bedriva det dagliga arbetet. Medarbetarna nämner exempelvis att bristfälliga digitala verktyg gör att arbetet är mindre effektivt än om de skulle ha haft tillgång till sådant stöd. Dessa verktyg är särskilt viktiga eftersom många anställda och konsulter arbetar på distans.

⁴² Kommittédirektiv 2017:117. *Inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn.*

⁴³ Myndigheten för digital förvaltning (2020). *Årsredovisning för 2019.*

⁴⁴ Myndigheten för digital förvaltning (2022). *SWOT-analys i maj 2022.*

⁴⁵ Valcon (2022). *Kultur och arbetssätt på DIGG – nulägesanalys.*

Den interna kommunikationen försvårades även av att Digg under lång tid saknade intranät.

I Diggs undersökning av den organisatoriska och sociala arbetsmiljön (så kallade OSA-undersökningen) från 2021 var betyget för tillgång till tekniskt och administrativt stöd låga, särskilt från cheferna.

I våra intervjuer framhåller medarbetarna att de även saknar annat stöd, till exempel i form av en gemensam projektmodell. Det finns en projekthandbok som stöd för att genomföra projekt och uppdrag men den uppges vid våra intervjuer ha en oklar status i organisationen och att den inte används. Medarbetarna upplever att de får ägna tid åt att uppfinna saker på nytt i stället för att använda etablerade rutiner och arbetssätt.

Myndigheten hade inte förrän 2022 processer och styrdokument på plats som motsvarar kravet på att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Digg har sedan dess genomfört ett antal åtgärder för att komma till rätta med kränkande särbehandling, eftersom förekomsten om kränkande särbehandling varit en fråga som diskuterats i myndigheten. Hit hör att myndigheten beslutat om riktlinjer mot kränkande särbehandling, diskriminering och repressalier och tagit fram rutiner för hur detta ska hanteras.⁴⁶ Rutiner för att hantera kränkande särbehandling, diskriminering och repressalier kom på plats i februari 2023.

Ett annat exempel på att gemensamma processer saknas är att man inom organisationen arbetar olika med att säkerställa kunskap om den statliga värdegrunden. De flesta chefer vi har intervjuat anser att de anställda förstår den statliga värdegrunden och statstjänstemannarollen väl, men våra intervjuer tyder på att arbetet skiljer sig åt mellan enheterna. Dessutom kan vi konstatera att Digg i nuläget inte säkerställer att konsulter känner till, arbetar och förhåller sig i enlighet med den statliga värdegrunden. Mot bakgrund av Diggs höga konsultanvändning bedömer vi att det innebär en risk för att den samlade verksamheten inte genomsyras av en god förvaltningskultur.

⁴⁶ Myndigheten för digital förvaltning (2022). *Riktlinjer mot kränkande särbehandling, diskriminering och repressalier*.

3.6 Ledningen placerar centrala styrningsfrågor i fel forum

Digg har i verksamhetsplanen för 2023 hållbar verksamhet som ett av sina prioriterade områden, vilket också är ett av Diggs sex effektmål. Vi bedömer att delar av det arbetet Digg för närvarande bedriver som ett utvecklingsarbete med hög prioritet snarare är rena ledningsfrågor. Dessa frågor borde därför hanteras som sådana av Diggs ledning.

Utvecklingsarbetet bedrivs inom ramen för projektet *Kultur och arbetssätt*. Vilka insatser Digg valt att utgå från i arbetet bygger på en analys gjord av konsultfirman Valcon samt löpande underlag från medarbetarundersökningar, medarbetssamtal, Digg-möten och Digg-dagar.⁴⁷ En bakgrund till projektet är att Digg har haft utmaningar med att få ihop myndighetens uppgifter till en helhet och nå samsyn om uppdraget.

Arbetet har utgått från nedanstående sex fokusområden. Fokusområdena spänner tillsammans över breda frågor. De berör också flera aspekter av myndighetens interna verksamhet, i första hand myndighetens styr- och verksamhetsmodell.

- Styr- och verksamhetsmodell
- Gemensam livscykelhantering
- Kultur och arbetssätt för att bygga kultur
- Gemensamma agila arbetssätt och verktyg
- Diggs värdeströmmar och värdeerbjudanden
- Den digitala medarbetarupplevelsen

Inom ramen för projektet Kultur och arbetssätt har myndigheten tagit fram styrande principer för Digg. Dessa principer ska ge myndigheten en gemensam ram som definierar riktningen för Diggs verksamhet och ger stöd för hur Digg leds och styrs.⁴⁸

⁴⁷ Valcon (2022). *Kultur och arbetssätt på DIGG – nulägesanalys*.

⁴⁸ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Styrande principer*. 2023-05-16.

Digg bedriver utvecklingsarbetet med inspiration från så kallade agila arbetssätt vilket innebär att både omfattningen och inriktningen på arbetet justeras när nya behov uppstår.⁴⁹ Det gör att det är svårt att bedöma hur stort utvecklingsarbetet egentligen är. Till frågor som tillkommit i projektet hör insatser som handlar om den statliga värdegrunden.

Utvecklingsarbetet är också omfattande i bemärkelsen att många medarbetare och chefer involveras i projektet. Ett flertal möten och även myndighetsdagar som samlar alla anställda ägnas frågor som ryms inom projektet *Kultur och arbetssätt*. Statskontoret har tidigare sett att ledningen för organisationer som präglas av transparens och konsensus riskerar att lägga alltför mycket tid och resurser på att fatta nödvändiga beslut.⁵⁰ Det är ännu för tidigt att se resultat av Diggs utvecklingsarbete. Men kombinationen av att flertalet insatser inom projektet saknar tidplan och att arbetet har vida ramar gör att det kommer att bli svårt för Digg att följa upp resultatet, kostnaderna och värdet av arbetet.

⁴⁹ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Kultur och arbetssätt, översikt mm*.

⁵⁰ Statskontoret (2021). *God förvaltningskultur i praktiken*, s. 42.

4 Diggs resultat

I detta kapitel presenterar vi vår analys av myndighetens resultat för att få en bild av hur väl Digg fullgör sitt uppdrag. Vi har också analyserat hur Digg följer upp och redovisar sina resultat och kostnader. Vi fokuserar i detta kapitel särskilt på Diggs tillsynsuppgift och deras uppgift att samverka med den offentliga förvaltningen.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Diggs verksamhet är omfattande och myndighetens uppgifter innebär att de behöver ha flera roller. Det avspeglas även i Diggs många olika aktiviteter och prestationer.
- Det är svårt att värdera Diggs prestationer och därmed även att få en bild av hur Digg fullgör sitt uppdrag. Det beror på att Diggs resultatredovisning inte ger en tillräcklig grund för att dra några tydliga slutsatser om Diggs resultat.
- Myndigheten genomför vissa kvantitativa uppföljningar av verksamheten, men i regel inga kvalitativa uppföljningar som visar hur målgrupperna uppfattar, använder eller har nytta av Diggs verksamhet. Det gör det svårt att veta hur Diggs verksamhet når ut och hur centrala målgrupper upplever stödet.
- Samtidigt visar vår studie att Diggs målgrupper som vi har intervjuat och som har tagit del av Diggs stöd eller verksamhet över lag är nöjda. Många uppfattar Digg som kunniga och att stödet motsvarar deras behov. Men Diggs roll och mandat är i vissa delar otydlig för de centrala målgrupperna.
- Vi bedömer att Digg inte fullgör sin uppgift inom tillsyn av tillgång till digital offentlig service, eftersom myndigheten hittills aldrig har klarat det volymmål som EU-reglerna kräver. Digg upplever att myndigheten har för lite resurser för uppgiften men har inte heller prioriterat verksamheten i tillräckligt stor utsträckning för att kunna förbättra resultaten, trots att det är en av deras långsiktiga uppgifter.

- Vår studie visar att Digg i flera fall inte samverkar tillräckligt väl med offentlig förvaltning, trots att samverkan är en central förutsättning för att Digg ska lyckas med sitt uppdrag.

4.2 Diggs uppgifter ställer krav på att hantera olika roller

Digg stödjer och samordnar den förvaltningsgemensamma digitaliseringen med många olika kompetenser och insatser inom en rad olika områden (tabell 5). Några exempel på områden är e-legitimering och e-underskrift, tillgänglighet till digital offentlig service och öppna data. Digg har också flera olika roller inom områdena som myndigheten arbetar med. Ett exempel är e-handel där Digg bland annat jobbar med främjande och stödjande insatser, standarder, tekniskt stöd, uppföljning och internationellt samarbete. Diggs verksamhet kräver också ofta olika slags samverkan eller samarbete med andra offentliga aktörer, främst med statliga myndigheter. Nedan följer exempel på Diggs aktiviteter och prestationer 2020–2022, från myndighetens årsredovisningar.

Tabell 5. Sammanställda exempel på Diggs roller, aktiviteter och prestationer

Exempel på roller Digg har	Exempel på aktiviteter och prestationer Digg gör
Stödjer och främjar	Utformar och tillhandahåller webbplatser, webbsidor, konferenser, nätverk, webinarium, föreläsningar, tillhandahåller vägledande verktyg och analysverktyg, besvarar frågor.
Samordnar och leder	Projektleder regeringsuppdrag, leder och deltar i samverkan, gemensamma digitala samarbetsytor, samordningsforum, arrangerar konferenser, workshops och hack. Etablerar ramverk m.m. tillsammans med andra aktörer. Samordnar program från regeringen och från EU.
Analyserar och bistår regeringen med underlag, analyser och förslag	Kartlägger, följer upp, analyserar, mäter och jämför på olika sätt digitaliseringen i offentlig förvaltning och i hela samhället. Bistår regeringen med underlag, analyser och förslag. Deltar för Sveriges räkning i EU-arbetet.
Ansvarar för förvaltningsgemensam digital infrastruktur	Utvecklar, utformar, tillhandahåller och förvaltar tjänster, infrastruktur, öppen källkod m.m.
Tillsynar	Genomför och publicerar tillsynsresultat. Kan besluta om förelägganden.

4.2.1 Arbetet med regeringsuppdrag har utgjort en stor del av Diggs verksamhet under de första åren

En stor del av Diggs verksamhet har bestått av att arbeta med de olika regeringsuppdragen. Ett av de tydligaste exemplen är att Digg under 2021 hade i uppdrag av regeringen att projektleda utvecklingen av förvaltningsgemensam infrastruktur för vaccinationsbevis och verifieringslösningar för att kontrollera vaccinationsbevisen för att begränsa smittspridning vid evenemang.⁵¹ Digg använde cirka 30 miljoner kronor för arbetet under 2021. Hittills har över 17 miljoner covidbevis utfärdats och 6,4 miljoner individer har tagit ut ett digitalt bevis.⁵² Genom det arbete som Digg och andra myndigheter genomförde kunde Sverige uppfylla EU:s krav i en förordning som gäller covidpandemin.⁵³

4.3 Diggs redovisning gör det inte möjligt att bedöma myndighetens resultat

Diggs övergripande uppgift är att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen för att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Vi bedömer att det i grunden är svårt att belägga vilka effekter som Diggs stödjande och främjande verksamhet åstadkommer i den offentliga förvaltningen.

Trots dessa svårigheter bedömer vi att Digg brister i att redovisa sina resultat. Digg redovisar inte på ett tydligt sätt vilka resultat, kostnader och intäkter som myndigheten har för respektive uppgift i sin instruktion. Digg följer inte heller kvalitativt upp hur den egna verksamheten kommer till nytta eller påverkar den offentliga förvaltningen. Detta gör det svårt att bedöma hur Digg fullgör sitt uppdrag.

⁵¹ Regeringsbeslut 2021-02-04. *Uppdrag att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg*, I2021/00395.

⁵² Myndigheten för digital förvaltning (2021). *Årsredovisning för 2022*.

⁵³ Myndigheten för digital förvaltning (2020). *Årsredovisning för 2021*.

4.3.1 Bristerna i Diggs interna styrning går igen i resultatredovisningen

Enligt Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska resultatredovisningen utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen anger i regleringsbrev eller något annat beslut. I de senaste årsredovisningarna beskriver, analyserar och bedömer Digg verksamhetens resultat och utveckling utifrån sina effektmål, som inte är tydligt kopplade till uppgifterna i myndighetens instruktion. Resultatredovisningen gör det därför inte möjligt att utläsa hur verksamhetens resultat fördelar sig mellan Diggs olika instruktionsenliga uppgifter. I årsredovisningen för 2022 har Digg underlättat något för läsaren genom att ha en läshänvisningstabell i bilaga.⁵⁴ I bilagan står det i vilka avsnitt myndigheten tar upp de olika paragraferna i instruktionen. Men vi bedömer att det inte är tillräckligt och att redovisningen fortfarande brister.

Vi anser att det är särskilt svårt att följa vilka verksamheter som Digg lägger sina resurser på. Det följer av att Digg redovisar sina intäkter och kostnader fördelade på enbart två verksamhetsområden – Tjänster och infrastruktur respektive Digital utveckling. De motsvarar två så kallade leveransområden i Diggs förra organisation.⁵⁵ Effektmålen är också fördelade på de två verksamhetsområdena utifrån vilket område som Digg bedömer att effektmålen främst bidrar till. Steget till de instruktionsenliga uppgifterna blir på så sätt ännu längre.

Riksrevisionen har påpekat för Digg att myndigheten kan förbättra sin resultatredovisning. Riksrevisionen anser att resultatredovisningen innehåller analyser och bedömningar, men att Digg skulle kunna förbättra den, exempelvis genom att specificera tydligare mål för att mäta resultatet av sina åtgärder.⁵⁶ Vi delar Riksrevisionens uppfattning och anser att effektmålen är formulerade så att de är svåra att följa upp.

⁵⁴ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Årsredovisning för 2022*, s. 95.

⁵⁵ Myndigheten för digital förvaltning (2022). *Årsredovisning för 2021*, s. 9.

⁵⁶ Riksrevisionen (2022). *Minnesanteckningar efter revision av Myndigheten för digital förvaltning revisionsåret 2022*.

Digg bedömer att deras insatser har bidragit till ökad måluppfyllelse när det gäller samtliga effektmål. Men vi anser att det ofta är svårt att följa vad myndigheten baserar sina bedömningar på. Digg konstaterar i många fall bara att insatserna har bidragit till ökad måluppfyllelse. Vi har också svårt att följa i vilken grad eller omfattning som myndigheten har närmat sig effektmålen. Över lag är det även svårt att utläsa om utvecklingen för ett effektmål är sämre eller bättre från föregående år. För vissa uppgifter innehåller Diggs årsredovisningar inte några indikatorer alls som stärker myndighetens bedömningar.

4.3.2 Digg följer i liten utsträckning upp om förvaltningen använder eller har nytta av myndighetens arbete

En stor del av Diggs uppgift handlar om att stödja och främja den offentliga förvaltningen på olika sätt. Effekterna av Diggs olika typer av stödjande insatser ska uppstå genom att den offentliga förvaltningen blir mer effektiv och ändamålsenlig. Men Digg varken följer upp eller redovisar systematiskt hur centrala målgrupper uppfattar deras resultat. Det gör det svårt att bedöma hur Diggs verksamhet verkligen påverkar den offentliga förvaltningen.

I Diggs årsredovisningar och egna uppföljningar finns vissa kvantitativa mått på i vilken grad som myndighetens verksamhet når ut. De omfattar till exempel antalet sidvisningar på webbsidor, besökare eller användare av Diggs tjänster eller stöd. I Diggs senaste årsredovisningar går det till exempel att följa användningen av Mina meddelanden över tid. Vi kan konstatera att användningen av Mina meddelanden har ökat. Digg redovisar även ett antal indikatorer som visar på utvecklingen och intresset för Sveriges dataportal. Men den här typen av kvantitativa mått ger en relativt begränsad bild av myndighetens resultat. Det är möjligt att Digg i hög grad når rätt målgrupp, men myndigheten har inte kompletterat de kvantitativa måtten med någon sådan analys som visar detta. Digg genomför även återkommande uppföljningar av statliga myndigheters digitalisering. Den typen av uppföljningar ger Digg en bild av vilka behov den offentliga förvaltningen har, men inte hur Diggs verksamhet används.

Representanter för Digg påtalar att det är en utmaning att visa på tydliga resultat för flera av myndighetens verksamheter, just eftersom en stor del syftar till att förbättra förutsättningarna för andra aktörer. Vi delar Diggs uppfattning att det är svårt. Men vi anser också att det är just därför som

det är viktigt att Digg genomför olika slags avnämarundersökningar som kan visa hur den egna verksamheten påverkar den offentliga förvaltningen. Digg genomför i regel inte kvalitativt inriktade uppföljningar av sin verksamhet, såsom intervjuer, fokusgrupper eller enkäter. Detta innebär att det är svårt att bedöma hur Diggs målgrupper upplever, använder eller har nytta av det stöd som Digg erbjuder.

Representanter för målgrupperna är generellt nöjda med de stöd som de har använt

Våra intervjuer med representanter för Diggs målgrupper visar att de uppfattar att Diggs resultat håller en hög nivå och att de uppskattar Diggs kompetens. Bland de intervjuade aktörerna använder sig vissa av olika tjänster eller stöd som Digg erbjuder. Några exempel är Sweden Connect, Mina meddelanden, Diggs stöd om e-legitimation och e-underskrifter och Diggs stöd i sin roll som samordnare för SDG-förordningen. Några av de intervjuade använder även Diggs rapporter och analyser. En myndighetsrepresentant beskriver att de brukar ta del av Digg forum och att det är ett uppskattat och bra format för att få en bild av vad som händer inom digitaliseringsområdet. Vi bedömer att målgrupperna generellt är nöjda med tjänster eller stöd som de har tagit del av. Vi bedömer också att de är nöjda med de kontakter som de har haft med myndigheten. De upplever att Digg är kunniga och har gett dem den hjälp som de har efterfrågat.

Samtidigt uppfattar vissa av representanterna för Diggs målgrupper att Diggs resultat skulle kunna vara bättre. Vi bedömer att det åtminstone delvis kan bero på att målgrupperna har höga och ibland orealistiska förväntningar på vad Digg ska bidra med. Många förväntar sig att Digg ska leverera mer infrastruktur än vad Digg i nuläget har i uppgift att tillhandahålla. Behovet av sådan digital infrastruktur är framför allt stort bland kommuner, regioner och mindre statliga myndigheter. Statskontoret har även tidigare konstaterat att den offentliga förvaltningen har höga förväntningar på vad Digg ska kunna åstadkomma.⁵⁷

Det finns även representanter för målgrupperna som uppger att de inte riktigt vet vad Digg kan erbjuda för typ av stöd. Det är först under våra intervjuer som de förstår att Digg tillhandahåller tjänster eller stöd som de

⁵⁷ Statskontoret (2020). *Styrning av digitala investeringar. Delrapport.*

skulle kunna ha nytta av. Flera av representanterna för målgrupperna föreslår att Digg skulle kunna bli mer synliga i olika sammanhang där aktörer inom den offentliga förvaltningen finns. Det framgår av våra intervjuer med Digg att de redan arbetar för att bli mer synliga och nå ut mer med sin verksamhet. Under 2022 lanserade Digg till exempel Digg Forum, som är en återkommande livesändning där Digg bland annat informerar om sina pågående uppdrag. Under 2022 genomförde Digg fyra direktsändningar med totalt 1 955 unika tittare, enligt Diggs egen uppföljning. Under 2023 fortsatte Digg med Digg Forum och de har även gjort det möjligt att se inspelningarna i efterhand.

4.3.3 Regeringen är nöjda med Diggs analyser men ser ytterligare potential

En av Diggs uppgifter är att bistå regeringen med underlag för att utveckla digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och samhället i övrigt. I uppgiften ingår att följa upp, analysera och beskriva utvecklingen. Vi ser att Digg genomför flera olika typer av uppföljningar och analyser, både utifrån sin instruktionsenliga uppgift och inom ramen för regeringsuppdrag. Till exempel analyserar Digg återkommande hur den svenska digitala förvaltningen förhåller sig till andra jämförbara länder. Digg har även utvecklat olika digitala analys- och beräkningsverktyg som andra offentliga aktörer kan använda.

De representanter för Regeringskansliet som vi har intervjuat beskriver att de över lag är nöjda med Diggs analyser och uppföljningar. De lyfter särskilt fram att de är nöjda med hur Digg stödjer regeringen med underlag och grundarbeten som har att göra med EU, samt med att de besvarar olika typer av internationella och europeiska mätningar. Digg avlastar regeringen genom att ta fram dessa underlag.

Samtidigt anser företrädare för Regeringskansliet att Digg kan vara mer aktiva när det gäller att lämna förslag på hur regeringen skulle kunna driva digitaliseringen framåt. Företrädare för Regeringskansliet uppger också att Digg kan utveckla analyserna av kostnader och nyttor för olika förslag, oavsett om Digg redovisar förslagen i en analysrapport eller i sitt budgetunderlag. Det skulle göra underlagen mer användbara som beredningsunderlag i Regeringskansliet.

Dialogen mellan Digg och Regeringskansliet haltar

En välfungerande dialog mellan Regeringskansliet och Digg ger Digg bättre förutsättningar att leverera användbara analyser och förslag. Men våra intervjuer visar att dialogen hittills har fungerat mindre väl. Digg har i perioder upplevt det svårt att få återkoppling från regeringen på de underlag och förslag som myndigheten lämnar. Regeringskansliet har i sin tur upplevt det svårt att få gehör för sitt önskemål om mer utvecklade kostnadsanalyser.

Vi ser att en möjlig förklaring till att dialogen fungerat mindre väl är att huvudmannskapet för Digg har flyttat runt i Regeringskansliet, och att myndigheten stundtals varit utan myndighetshandläggare. Företrädare för Regeringskansliet bekräftar att de har haft stor personalomsättning under de senaste åren som bland annat har påverkat deras kontakt med Digg. Utifrån våra intervjuer med företrädare för Digg respektive Regeringskansliet uppfattar vi också att bristen på kontinuitet i Regeringskansliets arbete med digitaliseringsfrågor har gjort det svårt att bygga upp kunskap om förvaltningsgemensam digitalisering på Regeringskansliet. Även om opolitiska tjänstepersoner har följt med mellan olika departement har omorganisationerna tagit tid och kraft från arbetet med sakfrågorna.

4.4 Digg fullgör inte sin tillsynsuppgift

Digg har i uppgift att bedriva tillsyn enligt lagen om tillgänglighet till digital offentlig service (2018:1937) och att se till att lagen får genomslag i förvaltningen. Vi bedömer att Digg inte fullgör sin tillsynsuppgift. Vi baserar det på att myndigheten genomför för få granskningar inom ramen för sitt tillsynsuppdrag och inte lever upp till de volymmål som EU-kommissionen har beslutat om.

4.4.1 Digg når inte upp till kraven i lagstiftningen

Diggs tillsynsuppdrag omfattar två typer av granskningar. Den ena granskningen kallas för ingående övervakning. Den innebär att Digg manuellt granskar tillgängligheten på utvalda sidor på en webbplats, app eller e-tjänst. Digg har hittills aldrig klarat det volymmål som EU-reglerna kräver för den ingående granskningen. Under 2022 genomförde Digg till exempel ingående granskningar av 10 webbplatser, men volymmålet från EU låg på 25 (tabell 6).

Den andra typen av granskning kallas för förenklad övervakning. Den sker med hjälp av ett automatiserat granskningsverktyg. Digg påbörjade arbetet med att ta fram granskningsverktyget 2019. När det gäller den förenklade övervakningen har Digg alltid nått upp till volymmålet i EU-reglerna.

Tabell 6. Sammanställning av antal granskningar Digg har genomfört 2020–2022 jämfört med volymmålen

	2020/2021	2022
Antal förenklade övervakningar som Digg genomfört jämfört med volymmålet i parentes.	282 webbplatser (282)	289 webbplatser (284)
Antal ingående övervakningar som Digg genomfört jämfört med volymmålet i parentes.	19 webbplatser (25) och 2 appar (6)	10 webbplatser (25) och 2 appar (17)

4.4.2 Både resursbrist och egna prioriteringar påverkar resultatet

Det framgår av våra intervjuer med ledningen på Digg att de medvetet inte prioriterar tillsynsuppgiften i den mån som de skulle behöva för att nå målen för de ingående övervakningarna. Det handlar dels om hur myndigheten fördelar resurser internt, dels om att myndigheten inte har prioriterat att utveckla tillsynsverksamheten för att göra den mer effektiv.

De ingående övervakningarna kräver avsevärt mer resurser för Digg än de förenklade övervakningarna. Digg bedömer att myndigheten har för lite resurser till uppgiften och därför inte klarar volymmålet. Digg ser att tillsynsuppgiften är komplex och tidskrävande och att den skiljer sig från myndighetens övriga verksamhet. Digg lyfter konsekvent fram bristen på resurser i sina årsredovisningar och årliga budgetunderlag och efterfrågar mer resurser för att klara av uppdraget. Det är totalt sex personer som arbetar i Diggs tillsynsverksamhet. Diggs prognoser förutser att myndigheten, med nuvarande bemanning, endast kommer att kunna utföra cirka 40 procent av den ingående granskning som EU förväntar sig.⁵⁸

⁵⁸ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Budgetunderlag 2024–2026*.

Regeringen ökade Diggs förvaltningsanslag med 2 miljoner kronor 2020 men aviserar att ökningen beror på att Digg tagit över ansvaret för webbriktlinjer. Digg fick också tillfälligt utökade medel för tillsynsuppgiften på 2 miljoner kronor årligen under perioden 2021–2023. Det innebär att regeringen gett Digg ett tillfälligt tillskott för att hantera tillsynsuppgiften. Samtidigt har Digg ett ansvar att prioritera sina medel så att de kan leva upp till volymmålen. Riksrevisionen har tidigare konstaterat att Digg inte verkar prioritera denna del av sitt uppdrag i tillräckligt stor utsträckning.⁵⁹ Statskontoret delar delvis Riksrevisionens bedömning. Särskilt eftersom det utgör en långsiktig uppgift för myndigheten med tydligt utpekade mål.

Att Digg inte fullgör sin tillsynsuppgift har flera negativa konsekvenser. Det leder till att Sverige inte lever upp till EU-direktivet när det gäller antalet ingående granskningar. Det innebär även att Digg inte bidrar i den utsträckning som myndigheten borde till att förbättra den digitala servicen och göra den tillgänglig för alla.

4.4.3 Även främjandearbetet har fått stå tillbaka

Digg har även i uppgift att främja att den information och de tjänster som den offentliga förvaltningen tillhandahåller digitalt är tillgängliga för alla oavsett funktionsförmåga. Digg arbetar främjande i huvudsak genom att myndigheten tillhandahåller webbplatsen webbriktlinjer.se. Men även denna del har Digg inte prioriterat särskilt mycket. Företrädare för Digg beskriver i intervju att webbplatsen är eftersatt och att de skulle behöva uppdatera informationen för att göra den mer aktuell. Digg har även äskat medel i sitt budgetunderlag för att förbättra främjandeverksamheten.⁶⁰

4.5 Digg samverkar inte tillräckligt väl med andra aktörer inom förvaltningen

Vi bedömer att Diggs förmåga att samverka med andra är avgörande för myndighetens möjligheter att göra förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig genom förvaltningsgemensam digitalisering. I det här

⁵⁹ Riksrevisionen (2023:6). *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter*.

⁶⁰ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Budgetunderlag 2024–2026*.

avsnittet presenterar vi därför vår analys av hur väl Digg samverkar med ett urval av centrala aktörer inom digitaliseringsområdet. Vi konstaterar att Digg behöver samverka på olika sätt beroende på vilket resultat myndigheten vill uppnå. I vissa fall kräver uppgiften till exempel en hög grad av koordinering mellan Digg och andra aktörer.

4.5.1 Samverkan inom Ena har inte nått en tillräcklig nivå

Vi bedömer att Diggs olika uppdrag om förvaltningsgemensam digital infrastruktur kräver hög grad av koordinering mellan inblandade myndigheter för att de ska lyckas utveckla infrastrukturen tillsammans. Diggs roll inkluderar att samordna myndigheternas arbete samt att samverka med relevanta aktörer både inom och utom kretsen deltagande myndigheter. Digg ska också säkerställa att infrastrukturen som myndigheterna utvecklar inom Ena utgår ifrån förvaltningsgemensamma behov. Det inkluderar att prioritera mellan olika behov.⁶¹

Digg och de andra deltagande myndigheterna har tagit fram en struktur för hur de ska styra och samordna sitt arbete, samt fördela roller och ansvar mellan sig. De har också identifierat förvaltningsgemensamma behov av infrastruktur, och tagit fram en plan för vilken infrastruktur som de ska utveckla. Vi uppfattar att de flesta av myndigheterna står bakom hur samverkansstrukturen är *tänkt* att fungera. Däremot anser myndigheterna att arbetet i praktiken inte har fungerat så bra som det borde ha gjort.

Ingen samsyn om vad Ena är eller ska vara

Vi bedömer att Digg inte har lyckats fullt ut med uppgiften att skapa samsyn om vad som ska ingå i Ena. Vår analys visar att de deltagande myndigheterna är överens om att det behövs en förvaltningsgemensam infrastruktur. Men de är inte helt överens om vad som ska ingå i infrastrukturen. Även Riksrevisionen har påtalat att de deltagande myndigheterna anser att det är otydligt vad Ena ska innehålla, och att de än så länge uppfattar att det är relativt abstrakt.⁶²

⁶¹ Myndigheten för digital förvaltning (2021). *Styrstruktur för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte.*

⁶² Riksrevisionen (2022). *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter*, s. 63.

Vi bedömer att bristen på samsyn riskerar att leda till att arbetet med Ena inte får de resultat som regeringen förväntar sig. Det följer av att samsyn är en förutsättning för att kunna utveckla infrastrukturen tillsammans. Många av de deltagande myndigheterna lyfter också fram att det inte heller är tydligt för resten av den offentliga förvaltningen vad Ena är och vad infrastrukturen ska innehålla. Däremot upplever myndigheterna att förväntningarna är stora, ibland orealistiska. Arbetet med Ena riskerar därför att sluta i besvikelse och misstro till den förvaltningsgemensamma digitaliseringen.

Arbetet har kommit en bit på vägen och lett till vissa resultat

Det är olika lösningar som utvecklas inom infrastrukturen. Det yttersta syftet med det som tas fram inom infrastrukturen är att data ska kunna hanteras och utbytas mellan aktörer på ett säkert och effektivt sätt. Exempelvis utvecklar myndigheterna gemensamma digitala tjänster mot slutanvändare. De tar även fram tekniska komponenter som ska förbättra förutsättningarna för offentlig förvaltning att kunna utbyta information. Arbetet med att utveckla infrastrukturens olika delar har kommit olika långt. Det har hittills resulterat i vissa konkreta leveranser i form av digitala tjänster eller komponenter som myndigheter, kommuner eller regioner redan kan använda eller dra nytta av.

Det är fem komponenter och tjänster i infrastrukturen som befinner sig i en så kallad införandefas, vilket innebär att offentliga aktörer kan ta del av det som utvecklats. Ett exempel är Mina ombud som är en digital tjänst Bolagsverket har utvecklat, den lanserades i oktober 2022. Mina ombud är en tjänst för digitala fullmakter som gör det möjligt för en person att företräda någon annan i en digital tjänst med hjälp av en digital fullmakt. Ett ytterligare exempel på resultat är från Diggs arbete med API-hantering. Det arbetet befinner sig precis som Mina ombud i införandefasen och har enligt Digg gett offentliga aktörer bättre förutsättningar för att på ett effektivt sätt dela och använda data.⁶³

⁶³ Myndigheten för digital förvaltning (2023). *PM resultat och arbetssätt Ena-Sveriges digitala infrastruktur*, 2023-10-19.

Därutöver arbetar myndigheterna med ytterligare ett antal tjänster och komponenter, som åtminstone delvis närmar sig att bli färdigställda och kan komma till nytta för den offentliga förvaltningen. Men det är fortfarande oklart när det kommer att ske.

Digg prioriterar inte tillräckligt väl

Vissa myndigheter som deltar i arbetet upplever att de har kommit rimligt långt, med tanke på den tid som de har haft på sig och att regeringen har gett dem svåra förutsättningar. Men andra anser att arbetet går för långsamt. De uppfattar att Digg prioriterar för många olika saker samtidigt, och därmed egentligen inte prioriterar alls. De vill att Digg i större utsträckning väljer delar i Ena som är mest prioriterade och fokuserar på att bygga klart dem. Det handlar till exempel om vissa grundläggande komponenter som de flesta ser behov av.

Flera av de deltagande myndigheterna invänder även mot att Digg har avslutat arbetet med vissa komponenter, och uppfattar att det är oklart varför Digg har valt att avsluta arbetet med just dem. Myndigheterna i fråga upplever också att Digg över tid har blivit mindre transparent när Digg fattar beslut och att Digg frångår myndigheternas samverkansstruktur och långsiktiga plan. Vi anser att det är rimligt att Digg pausar eller avslutar arbetet med vissa initiativ, till exempel om den förväntade nyttan av en komponent eller tjänst är otydlig. Däremot är det viktigt att Digg tydligt förklarar för de deltagande myndigheterna varför Digg tar vissa beslut.

Digg tar en alltmer operativ roll

Digg har tagit på sig ett större operativt ansvar för att utforska, utveckla och förvalta tjänster och komponenter i infrastrukturen för att komma framåt i arbetet med Ena trots att andra myndigheter engagerar sig mindre. Det framgår av våra intervjuer med Digg. Digg är i nuläget ansvarig för merparten av de komponenter som är planerade. Representanter för Digg beskriver att detta har inneburit en stor omställning för myndigheten, och att det ställer delvis nya krav när det gäller vilken kompetens som myndigheten behöver prioritera. Inledningsvis när Digg främst hade en samordnande roll var myndighetens It-personal till exempel inte särskilt involverad i arbetet med Ena. Men i takt med att Digg har tagit en mer operativ roll har It-personalen fått en allt tyngre roll i arbetet.

Vår bild är att arbetet inte nödvändigtvis kommer gå snabbare framåt om Digg tar på sig mer ansvar för att utveckla den gemensamma digitala infrastrukturen. Tvärtom riskerar det att leda till att andra myndigheter engagerar sig ännu mindre. De myndigheter som vi har intervjuat anser att Digg kan göra mer nytta i en samordnande än i en operativ roll.

4.5.2 Samverkan med e-Sam har utmaningar

eSamverkansprogrammet (eSam) är en frivillig medlemsorganisation där 38 myndigheter är medlemmar. Flera av dem deltar även i arbetet med Ena. Våra intervjuer visar att Digg och eSam har olika uppfattningar om hur samverkan mellan Digg och eSam fungerar. Representanter för eSam uppfattar att samverkan fungerar bra och att rollfördelningen är tydlig. De anser att eSam stödjer digitalisering av medlemmarnas enskilda verksamheter, medan Digg stödjer förvaltningsgemensam digitalisering. Digg upplever däremot att samverkan inte fungerar särskilt bra, att rollerna och ansvarsfördelningen är otydliga och att Diggs och eSams verksamheter i vissa fall överlappar varandra.

Vi bedömer att det finns visst fog för Diggs uppfattning. Digg har till exempel sedan 2022 i uppgift att vägleda den offentliga förvaltningen i juridiska frågor inom ramen för den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Men eSam stödjer också sina medlemmar i juridiska frågor, bland annat genom att ta fram olika vägledning. Representanter för eSam uppger också att de ibland utvecklar myndighetsgemensamma digitala lösningar och tjänster. Även SKR och myndigheter som arbetar med både Digg och eSam anser att ansvarsfördelningen mellan aktörerna är otydlig och att det förekommer dubbelarbete. Det framgår av våra intervjuer med SKR och myndigheterna i fråga.

Digg och eSam har försökt att både hitta samverkansformer och renodla sina roller, bland annat genom att ta fram tre olika samverkansplaner och göra Digg till adjungerad medlem i eSam.⁶⁴ Digg har också föreslagit att

⁶⁴ Myndigheten för digital förvaltning och eSamverkansprogrammet (2019). *Samverkansplan DIGG-eSam 2019*; Myndigheten för digital förvaltning och eSamverkansprogrammet (2020). *Samverkansplan DIGG-eSam 2020*; Myndigheten för digital förvaltning och eSamverkansprogrammet (2022). *Samverkansöverenskommelse 2022*.

eSams kansli ska flytta till Digg för att förbättra samverkan och undvika dubbelarbete. Men eSam bedömde att det var olämpligt.⁶⁵ Sedan januari 2022 finns ingen formell samverkan mellan eSam och Digg, även om de har kontakt i vissa specifika frågor.

4.5.3 Digg har inte etablerat samverkan med kommuner och regioner

Kommuner och regioner är en av Diggs huvudsakliga målgrupper, eftersom de utgör en stor del av den offentliga förvaltningen. Digg har kontakt med olika kommuner och regioner, samt med enskilda kommun- och regiondirektörer. Men Digg samverkar inte formellt med dem, utom i ett nationellt nätverk för nyttorealiserings där kommuner, regioner och statliga myndigheter deltar. I stället använder Digg bland annat SKR:s olika nätverk för att komma i kontakt med kommuner och regioner. Digg samarbetar även formellt med SKR kring vissa uppdrag och tjänster, till exempel säker digital kommunikation (SDK). Det framgår av våra intervjuer med företrädare för Digg.

Vi bedömer att Digg kan göra mer för att involvera kommuner och regioner i myndighetens befintliga samverkansstrukturer. Vi anser att det är nödvändigt för att säkerställa att Diggs arbete med förvaltningsgemensam digitalisering och digital infrastruktur utgår från hela den offentliga förvaltningens behov. Det tydligaste exemplet är arbetet med Ena, där Digg hittills inte har inkluderat kommuner och regioner och deras behov särskilt mycket.

Våra intervjuer med kommuner och regioner visar att flera upplever att det inte är tydligt vad det innebär för dem att Digg har i uppgift att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen, samt att ansvara för viss förvaltningsgemensam digital infrastruktur. Därmed vet de inte vad de kan förvänta sig för typ av stöd eller infrastruktur från Digg. Vi bedömer att det är viktigt att kommunerna och regionerna känner till vad de kan förvänta sig, eftersom det påverkar om de kommer att använda den gemensamma infrastrukturen eller hitta lösningar på annat håll.

⁶⁵ eSamverkansprogrammet (2021). *Förbättrad samverkan mellan eSam och Digg*, PM.

Referenser

Arbetsgivarverket (2023). *Personalomsättning*. (hämtad 2023-11-02)
<https://www.arbetsgivarverket.se/statistik-och-analys/staten-i-siffror-personalomsattning/>

Ekonomistyrningsverket (2020:23). *Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur*.

eSamverkansprogrammet (2021). *Förbättrad samverkan mellan eSam och Digg*, PM. 2021-11-22.

Kommittédirektiv 2017:117. *Inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn*.

Myndigheten för digital förvaltning (2019). *Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn – Slutrapport i regeringsuppdraget*. Dnr: 2019–100.

Myndigheten för digital förvaltning (2021). *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte samt uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen*. Slutrapport 2021-12-01.

Myndigheten för digital förvaltning (2019, 2020, 2021, 2022, 2023). *Årsredovisning för 2018–2022*.

Myndigheten för digital förvaltning (2021). *Organisatorisk och social arbetsmiljö*. Enkätresultat hösten 2021, powerpointpresentation.

Myndigheten för digital förvaltning (2021). *Styrstruktur för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte*.

Myndigheten för digital förvaltning (2022, 2023). *Budgetunderlag 2023–2025 och 2024–2026*.

Myndigheten för digital förvaltning (2022). *SWOT-analys i maj 2022*, powerpointpresentation.

Myndigheten för digital förvaltning (2022). *Riktlinjer mot kränkande särbehandling, diskriminering och repressalier*. 2022-12-19.

Myndigheten för digital förvaltning (2022). *Uppdrag att fortsatt etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte*. Dnr I2022/00102.

Myndigheten för digital förvaltning (2023), *Policy för arbetsmiljö*. 2023-02-14.

Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Styrande principer för Digg*. 2023-05-16.

Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Styrmodell och årshjul*, powerpointpresentation 2023-04-11.

Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Organisation, arbetsmiljö, förvaltningskultur*. 2023-04-06 Powerpointpresentation.

Myndigheten för digital förvaltning (2023). *Kultur och arbetssätt, översikt mm, promemoria uppdaterad maj 2023*.

Myndigheten för digital förvaltning (2023). *PM resultat och arbetssätt Ena – Sveriges digitala infrastruktur*, 2023-10-19.

Myndigheten för digital förvaltning och eSam (2019). *Samverkansplan DIGG-eSam 2019*. Version 1.0, 2019-04-16.

Myndigheten för digital förvaltning och eSam (2020). *Samverkansplan DIGG-eSam 2020*, Version 2.0, 2020-01-31.

Myndigheten för digital förvaltning och eSam (2022). *Samverkansöverenskommelse 2022*, Version 1.0, 2022-06-01.

Regleringsbrev 2018, 2019, 2020, 2021 och 2022 avseende Myndigheten för digital förvaltning.

Riksrevisionen (2016:14). *Den offentliga förvaltningens digitalisering – en enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*

Riksrevisionen (2022). *Minnesanteckningar efter revision av Myndigheten för digital förvaltning revisionsåret 2022*. Dnr: 3.1.2-2022- 0499.

Riksrevisionen (RiR 2023:6). *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter*.

Statskontoret (2008:17). *Modell för myndighetsanalyser*.

Statskontoret (2014:12). *Delegerad digitalisering. En utvärdering av E-delegationen*.

Statskontoret (2020:102). *Styrning av digitala investeringar. Delrapport*.

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

Statskontoret (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie om myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter. Om offentlig sektor 2021*.

Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmyndigheter, Om offentlig sektor*.

Statskontoret (2023). *Statsförvaltningen i korthet*.

Statskontoret (2023). *Kunskapssammanställning om nationella strategier*. Dnr. 2023/72–5.

Valcon (2022). *Kultur och arbetssätt på DIGG – nulägesanalys*. Slutrapport v. 0.99, 2022-01-17.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

IV 2

2022-12-01
I2022/02193

Infrastrukturdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/08016).

Statskontoret ska analysera

- hur Myndigheten för digital förvaltning fullgör sina uppgifter i förhållande till instruktion, regleringsbrev, regeringsuppdrag och resurser, samt hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens resultat,
- ändamålsenligheten och effektiviteten i myndighetens interna ledning, styrning och uppföljning,
- hur samverkan mellan Myndigheten för digital förvaltning och andra myndigheter, kommuner, regioner samt organisationer med närliggande verksamheter (t.ex. eSamverkansprogrammet) är utformad och fungerar,
- hur centrala målgrupper uppfattar myndighetens resultat,
- huruvida myndighetens interna styrning genomsyras av en god förvaltningskultur, samt
- huruvida regeringens styrning är ändamålsenlig.

Statskontoret ska vid behov och utifrån analysen lämna förslag på åtgärder som regeringen och myndigheten kan vidta inom befintliga budgetramar för att stärka myndighetens förutsättningar att fullgöra sina uppgifter och uppdrag.

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

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmorgsgatan 3
E-post: 1.registrator@regeringskansliet.se

Myndigheten för digital förvaltning ska bistå Statskontoret med de underlag och förutsättningar som krävs för att genomföra uppdraget.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) i en skriftlig rapport senast den 1 december 2023.

Skälen för regeringens beslut

De årliga myndighetsdialogerna och de underlag som tas fram inför dessa är viktiga förutsättningar för regeringens styrning av myndigheterna.

Regeringen bedömer att det är viktigt att underlag som årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse regelbundet kompletteras med djupare analyser av myndigheterna. Det är angeläget att följa upp verksamhetsutvecklingen hos en nybildad myndighet som Myndigheten för digital förvaltning, vars verksamhet startade den 1 september 2018. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att en myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning bör genomföras.

På regeringens vägnar

Enik Slottnar

Homa Abdolrasouli

Kopia till

Justitiedepartementet/MIG
Socialdepartementet/SF
Finansdepartementet/BA, SFÖ, EI2, S3, K och ESA
Näringsdepartementet/EIN och MK
Bolagsverket
Ekonomistyrningsverket
Försäkringskassan
Migrationsverket
Myndigheten för digital förvaltning
Pensionsmyndigheten
Skatteverket
Verket för innovationssystem

3 (3)

Bilaga 2

Genomförande av uppdraget

Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att genomföra en myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning (Digg).

I uppdraget ingår att Statskontoret ska analysera:

- hur Digg fullgör sina uppgifter i förhållande till instruktion, regleringsbrev, regeringsuppdrag och resurser, samt hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens resultat
- ändamålsenligheten och effektiviteten i myndighetens interna ledning, styrning och uppföljning
- hur samverkan mellan Digg och andra myndigheter, kommuner, regioner samt organisationer med närliggande verksamheter (till exempel eSamverkansprogrammet) är utformad och fungerar
- hur centrala målgrupper uppfattar myndighetens resultat
- huruvida myndighetens interna styrning genomsyras av en god förvaltningskultur
- huruvida regeringens styrning är ändamålsenlig.

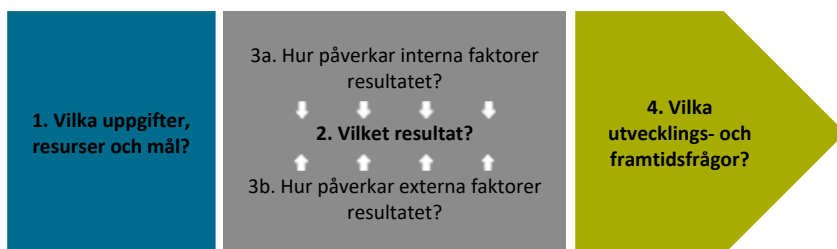
Vid behov och utifrån analysen ska vi föreslå åtgärder som regeringen och myndigheten kan vidta för att stärka myndighetens förutsättningar att fullgöra sina uppgifter och uppdrag. Sådana förslag ska vara inom befintliga budgetramar.

Regeringen skriver att motivet till vårt uppdrag är att den vill få en djupare analys av myndigheten som komplement till andra underlag, såsom årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse. Regeringen skriver också att det är angeläget att följa upp verksamhetsutvecklingen hos myndigheten mot bakgrund av att den är nybildad.

Tolkning av uppdraget

Vi har använt oss av Statskontorets modell för myndighetsanalyser när vi har genomfört uppdraget. I en myndighetsanalys går Statskontoret övergripande igenom en myndighets förutsättningar, verksamhet och resultat, samt vilka utmaningar som finns framöver. En myndighetsanalys omfattar fyra analysmoment (figur B1). Vi ser strecksatserna som regeringens sätt att förtydliga vad vi särskilt bör fokusera på i modellen för myndighetsanalyser.⁶⁶ Regeringens centrala skäl till vårt uppdrag är att den vill ha en kompletterande och fördjupande analys av myndigheten.

Figur B1. Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret 2008:17 Modell för myndighetsanalyser.

Genomförande

Vår analys bygger på dokumentstudier, ekonomiska underlag samt intervjuer. Vi har bland annat analyserat Diggs interna styrdokument, verksamhetsuppföljningar, årsredovisningar, budgetunderlag och arbetsmiljökartläggningar. Vi har även analyserat underlag från myndighetens ekonomisystem.

Vi har intervjuat Diggs generaldirektör, avdelningschefer och flera enhetschefer, samt centrala funktioner inom verksamhetsstyrning och juridik, HR och ekonomi. Vi har även intervjuat Diggs fackliga företrädare och genomfört fyra gruppintervjuer med sammanlagt 26 medarbetare på Digg. Vi har även intervjuat företrädare för Enheten för digitalisering av den offentliga förvaltningen på Regeringskansliet (Finansdepartementet), bland annat för att få deras bild av Diggs uppdrag, finansiering och resultat när det gäller myndighetens uppgift att bistå regeringen med

⁶⁶ Statskontoret (2008:17). *Modell för myndighetsanalyser*.

underlag för att utveckla digitaliseringen av offentlig förvaltning. Slutligen har vi intervjuat företrädare för Diggs målgrupper och samverkanspartners om hur de uppfattar myndighetens resultat, samt hur de uppfattar att samverkan mellan Digg och ett urval av målgrupper fungerar. Mer specifikt har vi intervjuat fem statliga myndigheter som deltar i arbetet med den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen Ena. Vi har genomfört enskilda intervjuer med SKR och gruppintervjuer med fyra kommuner, fyra regioner, SKR och Inera AB. Därtill har vi intervjuat ytterligare fem statliga myndigheter enbart om hur de uppfattar Diggs resultat. Vi har också intervjuat personer vid Riksrevisionen, forskare vid Göteborgs universitet och dåvarande statssekreterare som var med när Digg bildades.

Uppdraget har genomförts av utredarna Tove Lindström (projektledare), Sanna Rehn, Rebecca Hort (augusti–december 2023) och Sara Berglund (februari–juni 2023). Kajsa Holmberg och Charlotta Eriksson har också bidragit till rapporten. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Digg, Regeringskansliet (Finansdepartementet), eSam och Bolagsverket har faktagranskat relevanta delar av ett utkast till rapporten.