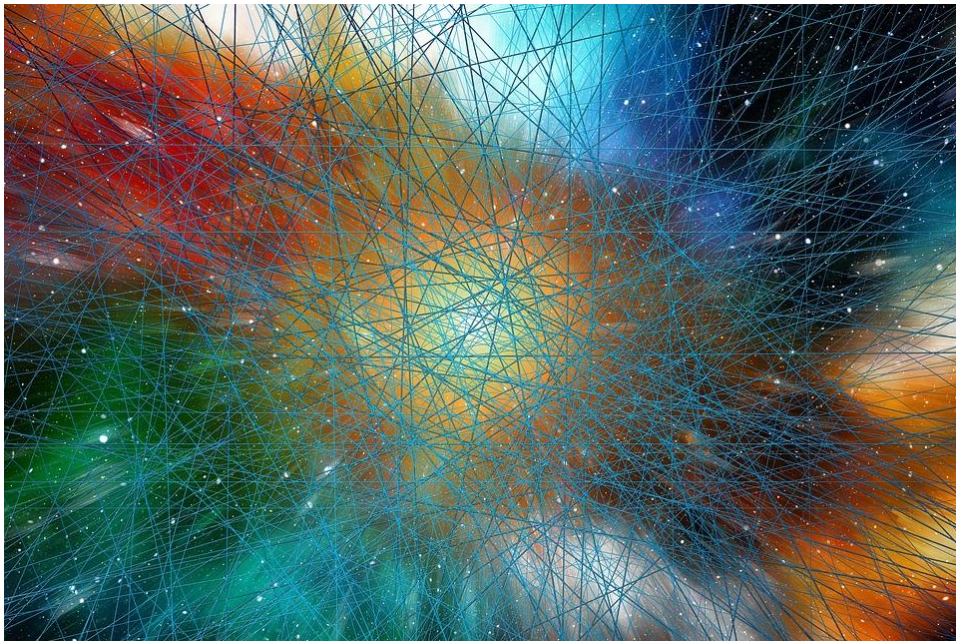


# Digitaliseringen inom offentlig sektor kräver nya verksamhetsmodeller



Sverige har genom regeringens styrning höga ambitioner vad gäller digitaliseringen, men halkar ändå efter. Offentlig sektor gör ofta vad de kan inom ramen för befintliga strukturer. Men är det tillräckligt? Digitaliseringen är en samhällsomvandlande kraft som ställer nya krav på både organisering och styrning. Offentlig sektor behöver utveckla nya verksamhetsmodeller som bygger på att värde samskapas i ekosystem.

## Digitaliseringen av det offentliga Sverige har problem

Digitaliseringskommissionen konstaterade 2016 att Sverige halkar efter internationellt när det gäller så kallad e-förvaltning.<sup>1</sup> ESV konstaterade samma sak 2018.<sup>2</sup> Både Digitaliseringskommissionen och ESV pekar på att det beror på att Sverige utvecklas långsammare än andra jämförbara länder, en positiv utveckling sker alltså fortfarande.

Denna relativt sämre utveckling beror dock inte på bristande ambitioner. Regeringen slår fast i sin digitaliseringsstrategi att det övergripande målet är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Fem delmål ska förklara hur digitalisering ska bidra till en positiv samhällsutveckling. Delmålen handlar om kompetens, trygghet, innovation, ledning och infrastruktur. Visionen för alltihop är ett hållbart digitaliserat Sverige.<sup>3</sup>

De mer specifika målen för den offentliga förvaltningen är enligt budgetpropositionen för 2018 en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivare verksamhet.<sup>4</sup>

Möjligen kan man här spåra en orsak till Sveriges relativa försämring. Regeringen vill att Sverige ska vara bäst och syftet är att det ska bli bättre för alla. Det är svårt att vara emot något sådant men av strategierna och målen framgår det inte hur digitaliseringen ska åstadkomma detta eller vilken sorts digitalt samhälle man vill ha. Vägvalet handlar rimligen inte om huruvida Sverige ska digitalisera eller inte, kanske inte ens hur mycket, utan vägvalen handlar om vilken typ av digitalt samhälle vi vill ha. Digitaliseringen öppnar för många olika möjligheter (och utmaningar). Det är inte bara en väg framåt.

Givet denna styrning försöker offentlig sektor digitalisera så gott man kan. Det sker på olika sätt och i olika takt. Regeringen försöker hjälpa till, även den så gott den kan genom olika utredningar och stödfunktioner. Det finns ambitioner, välvilja och hårt arbetande personer. Men finns det någon gemensam bild över vad man försöker åstadkomma? Finns det någon tydlig riktning?

---

<sup>1</sup> Digitaliseringskommissionens slutbetänkande "För digitalisering i tiden", SOU 2016:89.

<sup>2</sup> Ekonomistyrningsverket, Rapport "Digitalisering av det offentliga Sverige – En uppföljning", ESV 2018:31.

<sup>3</sup> Regeringskansliet, "För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi"

<sup>4</sup> Förslag till statens budget för 2018, Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 2, Samhällsekonomi och finansförvaltning.

## Stora förändringar kräver stora idéer

Digitaliseringskommissionen konstaterar i sin utmärkta slutrapport att ”Digitaliseringen innebär en så pass genomgripande och omvälvande förändring att man måste prata om en transformation av samhället – en helt ny epok – en övergång från det industriella till det digitala samhället.”

Kommissionen konstaterar också att det är den mest samhällsomvälvande processen sedan industrialiseringen. Digitaliseringen innebär att vi kan göra helt nya saker och göra saker på helt nya sätt.

Slutsatsen av detta är, menar kommissionen, att vi bör betrakta denna utveckling som en övergång till ett helt nytt samhälle – det digitala – och att samhället och dess institutioner kommer att förändras i grunden.<sup>5</sup>

Detta är förstås förändringar som kommer att pågå länge, vi talar om decennier, och ingen kan veta exakt hur det kommer att bli eller när olika saker förändras. Framtiden är per definition osäker. Men den händer inte bara av sig själv. Vi är alla med och skapar framtiden. För att få den framtid vi vill ha behöver vi ha goda insikter i den utveckling som pågår och ha en uppfattning om vad vi vill men också vad vi inte vill.

Här behöver offentlig sektor ha en gemensam övergripande bild, även om många olika lösningar är möjliga och många olika vägar framåt bör prövas.

Höga ambitioner och välvilja är en utmärkt början, men det räcker inte. Man kan inte ta sig an den största samhällsförändringen sedan industrialismen med endast glada tillrop om att vi ska vara bäst och åstadkomma förbättringar. Det krävs något mer, och detta ”mer” är svårt att beskriva och få grepp om. Men det får inte hindra oss från att försöka.

Eftersom det saknas en bild över vad digitaliseringen ska leda till för typ av samhälle börjar olika aktörer ofta göra det som känns begripligt; man effektiviserar befintliga system och arbetssätt.

---

<sup>5</sup> Digitaliseringskommissionens slutbetänkande ”För digitalisering i tiden”, SOU 2016:89.

## Gamla tankemodeller en del av problemet

Regeringen och stora delar av den offentliga sektorn ger ofta uttryck för att digitaliseringen handlar om att automatisera dagens processer. Regeringen säger att digitalt ska vara förstahandsval vid kontakter med förvaltningen ("digitalt först"). Man säger också att uppgifter om möjligt bara ska lämnas en gång.

Som exempel på indikatorer för att följa utvecklingen nämner regeringen andel kvinnor och män som använt internet för att hämta information från myndigheter, andel som laddat ner blanketter från nätet och andel som skickat in ifyllda blanketter.<sup>6</sup>

Ambitionerna är vällovliga men också avslöjande vad gäller vilka tankemodeller man utgår från. Man utgår från ett läge där medborgare och företag fyller i blanketter på papper, ofta är det samma information som ska lämnas till flera olika myndigheter. Detta är förstås besvärligt och onödigt. För att lösa detta tänker man sig digitala blanketter där en viss del av informationen redan är ifylld. Förvisso en förbättring men det är inte en digital transformation.

Regeringen har tillsatt en rad olika utredningar som ska lämna förslag om hur digitaliseringen kan genomföras och underlättas. Ett exempel är "reboot – omstart för den digitala förvaltningen" som bland annat föreslår nya mål om att digitaliseringen ska leda till förbättringar, nya begrepp och olika förslag vad gäller bland annat elektronisk identifiering och digital post.<sup>7</sup> Mycket av detta är bra och behöver utredas men är till exempel "digitala brevlådor" framtiden eller är det bara en digitalisering av dagens sätt att skicka information?

Ett annat exempel är Digitaliseringsrättsutredningen som skulle lämna förslag på författningsändringar som kan stödja digitaliseringen av den offentliga sektorn.<sup>8</sup> Men på grund av ett begränsande direktiv, en antagande om att digitalisering handlar om automation av befintliga processer och en tydlig rädsla för algoritmer är förslagen inte tillräckliga. Vissa förslag leder till en förbättring men inte till en digital transformation.

Regeringen har skapat en ny myndighet, Myndigheten för digital förvaltning, som bland annat ska ansvara för infrastruktur för elektronisk identifiering och rent allmänt stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Även detta är ett steg i rätt riktning, men är det tillräckligt?

<sup>6</sup> Förslag till statens budget för 2018, Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 2, Samhällsekonomi och finansförvaltning.

<sup>7</sup> Slutbetänkande av Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster, "reboot – omstart för den digitala förvaltningen", SOU 2017:114.

<sup>8</sup> Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen, "Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering", SOU 2018:25.

## De gamla tankemodellerna har medfört en bristande styrning

ESV följer på regeringens uppdrag upp arbetet med digitaliseringen av det offentliga Sverige. Man konstaterar att utvecklingen går långsamt. Men det är också intressant att notera att man ser digitalisering som att automatisera en manuell process och att exempel på indikatorer för att följa digitaliseringen handlar om bland annat antal digitala tjänster.

ESV är även bekymrade över att man i för stor utsträckning styr utvecklingen utifrån leveransparametrar som innehåll, tid och kostnad och för i för liten utsträckning utifrån nyttorealiserings. För att uppnå nyttor menar ESV att utvecklingsprojekt behöver leverera tydligt definierade resultat som kan omsättas till nyttor.<sup>9</sup>

Regeringen är inne på samma linje och menar att det behövs bättre kunskap om kostnadsbilden för att kunna mäta vilken nytta it genererar för verksamheten.<sup>10</sup> Det är lätt att hålla med om att det är bättre att styra mot nyttor än endast på leveransparametrar men fungerar konceptet nyttorealiserings för en digital transformation?

Det går utmärkt att leverera flera tydligt definierade resultat om man vet vart man ska och vet exakt vad som ska göras. Det fungerar om man ska bygga ett hus utifrån en detaljerad ritning eller om man ska åka till New York. Varje steg går att beskriva och det går att följa utvecklingen mot målet.

Men idag är det enkelt att resa till New York. För Columbus var det inte lika enkelt. Han visste att han ville uppnå något (hitta en sjöväg till Indien) och han hade en riktning (västerut). I övrigt visste han inte så mycket, han visste inte hur lång resan skulle bli eller vad han skulle upptäcka när han kom fram. Hur skulle han, eller andra upptäcktsresanden, ha reagerat om de hade avkrävts detaljerade specifikationer över varje steg och varje nytta innan de gav sig av?

Olika sätt att styra och följa upp passar helt enkelt olika bra för olika situationer. En digital transformation består rimligen av en kombination av att följa detaljerade specifikationer och av ett fritt utforskande där vägen och nyttorna är okända. För att lära sig något nytt och för att ta stora kliv i utvecklingen måste man också våga ge sig ut på okända farvatten.

<sup>9</sup> Ekonomistyrningsverket, Rapport "Digitalisering av det offentliga Sverige – En uppföljning", ESV 2018:31.

<sup>10</sup> Förslag till statens budget för 2018, Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 2, Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Det går inte att styra utvecklingen med påståenden som ”digitalt först” eftersom det endast säger att man ska sluta med papper, det säger inget hur man vill digitalisera eller vilken typ av digitalt samhälle man vill ha. Digitaliseringen handlar inte om fler e-tjänster, fler nedladdningar från webbsidor och inte ens om att följa it-kostnader. Digitalisering handlar om en samhällsomvandling.

Huvuddelen av det som görs idag kan beskrivas som en mängd små åtgärder som syftar till att automatisera befintliga arbetssätt och strukturer med främsta syfte att effektivisera. Ställer man detta mot ”samhällsomvandling” ser man tydligt ett stort gap. Något saknas.

## Mer kunskap och nya verksamhetsmodeller behövs

ESV konstaterar att i princip hela den offentliga sektorn behöver göra ett rejält kompetenslyft för att kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Myndigheter och kommuner lyfter själva insiktsfullt fram kompetensbrister som ett stort problem.<sup>11</sup> Denna brist gäller förstås även ESV och inte minst regeringskansliet.

Kunskap är lätt att skaffa sig men det räcker inte. Man behöver acceptera att världen ändras men också förstå hur den ändras. Digitaliseringskommissionen lyfter fram fyra egenskaper hos digitaliseringen som avviker från industrialismens egenskaper varav följande kanske är den viktigaste (det är också den som kanske diskuteras minst):

*Nätverk är organisationsformen i det digitala samhället. Digitaliseringen möjliggör nya former att organisera verksamheter i nätverk och att människor samarbetar på nya sätt, vilket bl.a. får till följd att sektorsgränser suddas ut och att nya affärsmodeller utvecklas.*

Företag som Facebook, Amazon, Netflix, Uber, Airbnb, Tencent och Alibaba är alla plattformsföretag som agerar i nätverk eller ekosystem. Affärsmodellerna går ut på att skapa digitala mötesplatser och marknadsplatser där olika mer eller mindre specialiserade aktörer tillsammans kan skapa tjänster och lösningar som är billigare och bättre än vad tidigare affärsmodeller har kunnat göra.

I en artikel i Computer Weekly skriver strategen Mark Thompson att offentlig sektor måste anpassa sina affärs- eller verksamhetsmodeller efter ett sådant nätverkssamhälle. Offentlig sektor måste gå ”från rör till plattformar”. Thompson skräder inte orden när han säger att ”Most of the tech that government builds or buys

---

<sup>11</sup> Ekonomistyrningsverket, Rapport ”Digitalisering av det offentliga Sverige – En uppföljning”, ESV 2018:31.



today is simply strapping computers on to a corpse". En transformation kan helt enkelt inte byggas på ny och häftig teknik som tillämpas med ett gammalt sätt att tänka. Thompson menar att tekniken för att göra en transformation redan finns, utmaningen ligger i utbildning och kultur.<sup>12</sup>

Mycket lite av diskussionen inom offentlig sektor om digitaliseringen handlar om hur verksamheterna och verksamhetsmodellerna behöver göras om i grunden. Men det är där diskussionen måste börja, och inte i tekniken eller antalet e-tjänster.

Skatteverket är en myndighet bland flera som har tagit steg i den riktningen genom en ny strategi som pekar ut vägen mot en ny verksamhetsmodell. Man arbetar med att hitta sin roll i olika ekosystem genom bland annat initiativet "Digitaliserade informationskedjor" som handlar om hur företag kan lämna uppgifter och betala skatt via sina ordinarie system och som en del av sina ordinarie processer.

Dessa tankegångar bygger bland annat på två rapporter från OECD som handlar om framtidens skatteadministrationer, "Tax Compliance by Design - Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective" från 2014<sup>13</sup> och "Rethinking Tax Services – The Changing Role of Tax Service Providers in SME Tax Compliance" från 2016<sup>14</sup>. Dessa rapporter pekar på vikten att tänka i helt nya banor när de yttre omständigheterna ändras på grund av digitaliseringen.

De båda OECD-rapporterna pekar också på att det finns flera vägval att göra. Vill man till exempel gå mot ett samhälle där staten samlar in allt mer information i centrala register eller ser man möjligheter med att informationen är decentraliserad och distribuerad i nätverk och kan användas där den finns. Ett annat vägval handlar om i vilken utsträckning man vill att marknaden och marknadskrafter ska bekosta och styra utvecklingen och i vilken utsträckning man vill ha mer regleringar och mer centralstyrning. I slutändan handlar detta om vilken typ av samhälle vi vill ha.

Men det går inte att ducka för frågorna. I ett nätverkssamhälle med många olika plattformar i ekosystem kommer privata aktörers tjänster att kombineras med offentliga aktörers tjänster. Detta kan gynna medborgare och företag men det innebär också att offentliga aktörer både måste samarbeta med varandra och med privata aktörer. Ingen kan "äga hela processen" och ha total kontroll.

---

<sup>12</sup> Mark Thompson, "It's the business model, stupid, three steps to transform UK public sector – The government urgently needs to shift from 'pipes to platforms' to realise the benefits of digital disruption", Computer Weekly, February 2017.

<sup>13</sup> OECD (2014), "Tax Compliance by Design: Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective", OECD Publishing.

<sup>14</sup> OECD (2016), "Rethinking Tax Services: The Changing Role of Tax Service Providers in SME Tax Compliance", OECD Publishing.

Digitaliseringskommissionen har tagit upp även detta när de säger:

Betydelsen av tid och plats förändras. Eftersom tillgängligheten till allt på nätet är stor och snabb så förändras betydelsen av tid och plats. Det innebär att information om saker, skeenden, personer, företag etc. går att användas för kunskap, kontakt, kommunikation och interaktion när du vill, var du vill. Detta påverkar människors förväntningar på hur såväl privata som offentliga tjänster ska levereras.

Även om ingen vet exakt hur framtiden kommer att gestalta sig finns det mycket tänkt och skrivet om vad digitaliseringen kan innebära samt vilka möjligheter och utmaningar som finns. Att inte ta tag i de viktiga och strategiska frågorna kring digitaliseringen av offentlig sektor kan inte ursäktas med "vi vet inte vad vi ska göra". Det är helt ok att inte veta, men det är inte ok att låta bli att ta reda på saker.

*Har du synpunkter, kommentarer eller frågor? Kontakta gärna:  
lennart.wittberg@cogitem.se*

**Fler artiklar hittar du på [www.cogitem.se](http://www.cogitem.se)**