

B-uppsats  
Johan Werkström 19980628-2738  
Olle Ängeby 19980401-6112  
STVA22/ Makt och förvaltning

*Styrning och samordning i den svenska  
förvaltningsmodellen  
- Digitalisering av svensk offentlig sektor*

## Abstract

The Swedish public administration model consists of a plethora of largely autonomous agencies. However, the complex tasks which the public administration deals with often requires coordination between units to reach ambitions expressed by governing decision-makers. An example of an issue where this contrast is evident is the ongoing digital reform within the Swedish public sector. The National Audit Office has been observing and evaluating the ongoing digitalisation, resulting in two reports where they describe shortcomings in the implementation stage. This study aims to analyze difficulties with coordination and governance regarding the digitization efforts by applying implementation theory and rational choice institutionalism. The method used in this study is a descriptive idea analysis of two reports from The National Audit Office followed by a theory consuming chapter discussing the context through the aforementioned theories. The study shows that the difficulties presented by The National Audit office can be explained by these theories, as results of vague policy and the logic of collective action respectively. It then briefly discusses how this relates to the Swedish public administration model as a whole.

*Nyckelord:* Digitalisering, Dualism, Implementeringsteori, Rational choice Institutionalism

*Antal ord:* 8891

# Innehållsförteckning

<b>1. Introduktion.....</b>	<b>4</b>
1.1 Inledning.....	4
1.2 Syfte och förbryllande problem.....	4
<b>2. Metod och material.....</b>	<b>5</b>
2.1 Beskrivande idé- och policyanalys.....	6
2.2 Teorikonsumerande ansats.....	7
2.3 Intervju.....	8
2.4 Instrumentell ansats.....	9
2.5 Avgränsningar.....	10
<b>3. Teoretiskt ramverk och begreppsdefinition.....</b>	<b>12</b>
3.1 Implementeringsteori och dess användningsområden.....	12
3.1.1 Implementeringsteori.....	13
3.2 Rational Choice institutionalism och dess användningsområden.....	14
3.2.1 Rational choice institutionalism.....	15
3.2.2 Kritik mot rational choice institutionalism och dess begränsningar.....	17
3.3 Hur definierar uppsatsen digitalisering och e-förvaltning?.....	17
<b>4. Svensk offentlig förvaltning - en dualistisk modell.....</b>	<b>18</b>
4.1 Digitaliseringspolitik och e-förvaltning.....	20
4.1.1 Målbild och normer i arbetet med digitalisering.....	22
<b>5. Riksrevisionen - syfte och utvärdering av digitaliseringspolitiken.....</b>	<b>23</b>
5.1 “Den offentliga förvaltningens digitalisering - en enklare, öppnare och effektivare förvaltning”.....	23
5.1.1 Bakgrund.....	23

5.1.2 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.....	24
5.2 “ Föråldrade IT-system - hinder för en effektiv digitalisering ”.....	25
5.2.1 Bakgrund.....	25
5.2.2 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.....	26
<b>6. Teorikonsumerande analys.....</b>	<b>26</b>
6.1 Digitaliseringsproblematiken ur ett instrumentellt perspektiv.....	27
6.2 Digitaliseringsproblematiken och implementeringsteori.....	28
6.3 Digitaliseringsproblematiken och rational choice - ett samarbetsdilemma.....	20
<b>7. Slutsatser och diskussion.....</b>	<b>31</b>
<b>Referenser.....</b>	<b>33</b>
<b>Bilagor.....</b>	<b>37</b>

# 1. Introduktion

## 1.1 Inledning

Den svenska förvaltningsmodellen beskrivs allt som oftast som ett system präglad av en omfattande autonomi för enskilda enheter, där regeringens roll inte är att styra hur enskilda förvaltningsenheter hanterar sin verksamhet i detalj. Samtidigt betonas vikten av samverkan för ett effektivt genomförande av politiskt fattade beslut när politiker formulerar målbilder och visioner om arbetet i den offentliga sektorn.

Ett område som regeringen menar påverkar samhällsutvecklingen i hög grad, liknande industrialiseringen under början av 1900-talet är utvecklingen av det digitaliserade samhället. Området har fått allt mer plats och utgör en hög prioritet på agendan för utveckling av den offentliga förvaltningen. En kombination av bakomliggande initiativ från EU och höga ambitioner från den svenska regeringen har lett till att digitaliseringsarbetet har fått en status som ett av de viktigaste utvecklingsbehoven för det offentliga. På ett mer konkret plan har arbetet i stor utsträckning lämnats till förvaltningsenheter själva, och granskningar från Riksrevisionen har visat att arbetet inte fortlöpt friktionsfritt, främst med hänsyn till den stora kontrast gällande hur långt olika enheter har kommit i arbetet. Centrala aktörer samt utvärderingar av Riksrevisionen menar att problematiken kan kopplas till avsaknaden av en tydlig institutionell ram från regeringen med tydliga målbilder och handlingsplaner för det fortsatta arbetet. Syftet med den här uppsatsen är diskutera detta problemområde och att genom en teorikonsumerande ansats se vilka förklaringsfaktorer från *Implementeringsteori* samt *Rational choice insitutionalism* som kan appliceras.

## 1.2 Syfte och förbryllande problem

Med bakgrund i ovanstående resonemang utgör digitaliseringen ett empiriskt fall som visar på svårigheter i implementeringsstadiet i den svenska förvaltningen av politiskt formulerade handlingsplaner. Stora beslut presenteras med en betoning på vikten av samverkan mellan enheter för att kunna genomföras, vilket står i kontrast till den svenska förvaltningsmodellen där myndigheter i stor utsträckning präglas av autonomi. Detta i kombination med

avsaknaden av en tydlig och enhetlig handlingsplan leder till ett omfattande avstånd mellan ett önskat och verkligt tillstånd i digitaliseringsprocessen. Det är denna problematik som vi ämnar att analysera utifrån en teorikonsumerande ansats, där vi tillämpar Implementeringsteori samt Rational choice institutionalism för att ge en förklaring till de tillkortakommanden som uppstått i den digitaliserade utvecklingen av den offentliga sektorn.

Den frågeställning som uppsatsen utgår ifrån lyder:

*Hur kan de svårigheter som präglat digitaliseringsarbetet i offentlig sektor förklaras utifrån Implementeringsteori och Rational choice institutionalism?*

Formuleringen av frågeställningen indikerar att uppsatsen primärt har en *förklarande* snarare än en normativ ambition. I delar av uppsatsen diskuteras en normativ bild av det arbete som bedrivs inom problemområdet, men detta är värderingar som *centrala beslutsfattare* har formulerat och utgör inte en del av en normativ ansats. I en avslutande del kopplas inom problemområdet existerande normer och mål till den förklarande analysen för att nyansera och tydliggöra uppsatsen resonemang.

## **2. Metod och material**

För att uppfylla ambitionen och syftet med undersökningen omfattar uppsatsen en teoretisk utgångspunkt som ligger till grund för den senare analysen, en empirisk bild av det nuvarande läget genom en beskrivande idéanalys, en teorikonsumerande del där de utvalda teorierna tillämpas samt ett avslutande avsnitt där de olika elementen förenas för att diskutera den inledande problemformuleringen. Genom uppsatsens olika delar används även intervjumaterial för att nyansera och tydliggöra resonemangen som förs.

För att besvara frågeställningen har material hämtats från facklitteratur, offentliga dokument, hemsidor samt från en intervju med en nyckelperson inom området.

Det textmaterial som ligger till grund för uppsatsens analys är primärt två rapporter från Riksrevisionen gällande digitaliseringsarbetet: ” Den offentliga förvaltningens digitalisering - en enklare, öppnare och effektivare förvaltningen” (2016) och “ Föråldrade IT-system - hinder för en effektiv digitalisering” (2019). Rapporterna och Riksrevisionens syfte kommenterats i en senare del.

På ett strukturellt plan består uppsatsen av fyra övergripande delar. I ett inledande skede presenteras tidigare teori, begreppsdefinitioner samt en bakgrund i området. Därefter genomförs en beskrivande idéanalys av material från främst regeringen, Riksrevisionen och DIGG för att lyfta fram centrala tankegångar och idéer. Den beskrivande analysen går därefter över till ett teorikonsumerande avsnitt, där utvalda teorier tillämpas på de aspekter som lyfts fram. I en avslutande del sammanfattar vi de resonemang som förts genom uppsatsen för att tydliggöra och diskutera den centrala problematik som präglar digitaliseringsarbetet inom den svenska förvaltningen.

För att diskutera de suboptimala utfall som visar sig i digitaliseringsarbetet har vi valt att ur ett övergripande instrumentellt perspektiv tillämpa implementeringsteori samt rational choice institutionalism. Vi menar att urvalet av teoretiska perspektiv leder till en nyanserad bild av fenomenet, där problematiken både i implementeringsstadiet hos enskilda aktörer men även i en bredare kontext där aktörernas roll diskuteras i relation till den svenska förvaltningsmodellen diskuteras. Avgränsningen medför att samtliga aspekter inom forskning av organisationsstrukturer inte omfattas, men detta är inte syftet med uppsatsen.

## 2.1 Beskrivande Idé- och policyanalys

Vid valet av metod är den avgörande frågan vilka analystekniker som är bäst lämpade för att möta studiens problemområde, syfte och frågeställningar. För att studera vilka idéer som kommer till uttryck i ett valt textmaterial (i vårt exempel politiska policydokument och offentliga utredningar) är en idéanalytisk ansats en användbar strategi. Dessa typer av studier kan med fördel kombineras med andra metoder och forskningsansatser för en nyanserad studie, vilket är fallet med detta arbete (Bergström & Svärd 2018, s. 138).

Det primära textmaterialet som ligger till grund för den senare teorikonsumerande analysen är två rapporter från Riksrevisionen. Syftet med avsnittet är att lyfta fram och beskriva centrala idéer som kommer till uttryck i materialet, och metoden kan därmed ses som en beskrivande idéanalys. I vårt fall innebär detta att vi granskar och plockar ut delar i rapporterna som vi menar är centrala för den övergripande problematik som Riksrevisionen pekar på. En sådan beskrivning av ett studerat material utgör en nödvändig grund för resterande ambitioner som forskaren har i sitt arbete. I vårt fall utgör den beskrivande idéanalysen grunden för den vidare teorikonsumerande ansatsen (Bergström & Svärd 2018, s. 140-141).

Vid alla typer av textanalyser inom samhällsvetenskaplig forskning finns det anledning att diskutera studiens intersubjektivitet. I en idealisk situation med fullständig intersubjektivitet ska olika forskare som använder samma material och metod komma fram till identiska resultat. Eftersom samhällsvetenskapliga studier kräver en viss mån av tolkning av det valda materialet är detta idealtillstånd omöjligt att nå, men en väl genomförd studie bör präglas av transparens och välmotiverade resultat för att nå en så god intersubjektivitet som möjligt. Vidare ska det vid granskning av studien vara möjligt att rekonstruera de olika stegen som leder till forskarens senare slutsatser (Bergström & Boréus 2018, s. 40-41). För närma oss idealet om transparens i den beskrivande idéanalysen av Riksrevisionens rapporter genomförs analysen efter samma struktur, vilket leder till en ökad tydlighet både för forskaren som genomför analysen liksom den senare granskningen.

## 2.2 Teorikonsumerande ansats

I och med att uppsatsens analysdel bygger på tillämpning av teori finns det anledning att diskutera vilken typ av studie det rör sig om och teorins roll i arbetet. Den här uppsatsen har en teorikonsumerande ansats, vilket innebär att det är det enskilda fallet som står i fokus. Metoden innebär att redan existerande teorier tillämpas för att försöka fördjupa förståelsen kring händelseutvecklingen i ett specifikt fall (Esaiasson et al. 2017, s. 42).

Förhållandet mellan en teorikonsumerande och en teoriprovande studie kan ses som två delar av ett spektrum snarare än två vilt åtskilda ansatser. Den teoriprovande studien grundar sig i



att valet av teori som ska tillämpas är det huvudsakliga avgörandet i studien. Övriga delar val av empiriskt fall blir sekundärt och avgörs beroende av hur vi ska testa den utvalda teorins förklaringskapacitet. Det primära valet i den teorikonsumerande studien är det område eller empiriska fall som ligger till grund för arbetet och valet av de förklarande teorierna blir därmed sekundärt (Esaiasson et al. 2017, s. 42-43).

Som ovan beskrivits är den här uppsatsens primära syfte att undersöka den problematik som existerar i implementeringstadiet i den svenska dualistiska förvaltningsmodellen, med digitaliseringsarbetet i offentlig sektor som empiriskt fall. Eftersom fokuset primärt är detta problemområde, som vi diskuterar bland annat utifrån utvalda teorier, kan ansatsen ses som teorikonsumerande. För en närmare diskussion om urvalet av teorier, se avsnitt 2.5.

### 2.3 Intervju

Samtalsintervjuer är en effektiv metod att tillgå för att få en inblick i den kontext som intervjupersonen agerar inom och dennes uppfattningar kring olika fenomen. En strategi för att definiera en relevant intervjuperson i det aktuella problemområdet är *centralitetsprincipen*, där syftet är att hitta aktörer som befinner sig centralt inom det område som utgör grunden för undersökningen (Esaiasson et al. 2017, s. 262;267).

För att fördjupa vårt resonemang i analysdelen har vi valt att intervjua Anna Eriksson, generaldirektör på Myndigheten för digital förvaltning (DIGG). Myndighetens centrala roll i digitaliseringsarbetet motiveras av deras roll som samordnare, vilket beskrivs närmare i avsnittet om digitaliseringspolitik och e-förvaltning. Valet av Eriksson som intervjuperson grundar sig även i att DIGG fungerar som en mellanhand mellan regeringens digitaliseringsinitiativ och den praktiska implementeringen av policyn i förvaltningen. Det bör lyftas att *en* intervju med *en* aktör inte ger en heltäckande bild av problemområdet. Detta är däremot inte syftet med intervjuinslaget i uppsatsen, utan kommentarerna från Eriksson är tänkta att nyansera resonemang och vävas in i den senare diskussionen som bygger på en textanalytisk och teorikonsumerande ansats.

Esaiasson et al. (2017, s. 235) särskiljer frågeundersökningar av respondent- och informationskaraktär. I en respondentundersökning är det intervjupersonen och de svar som ges på frågorna som är studieobjekten, med syftet att se hur olika respondenter tänker och vad de tycker gällande det aktuella problemområdet. Genom en informantundersökning vill forskaren istället till exempel presentera en nyanserad skildring av ett fenomen eller ett händelseförlopp, och intervjupersonen fungerar därmed som en explicit källa (Esaiasson et al. 2017, s. 235-236). Det ovan beskrivna syftet med intervjun i den här studien innebär att Anna Erikssons roll som intervjuperson är av både av respondent- och informantkaraktär, då hon både ger sin egen syn på digitaliseringsarbetet utifrån hennes roll som generaldirektör men även i relation till Riksrevisionens rapporter.

Tekniken som användes för genomförandet av intervjun präglas av ett riktat öppet förhållningssätt. Docenten Annika Lantz menar att den formen av intervju passar i en kontext där en vid fråga avgränsas till ett antal frågeområden och där intervjupersonen fördjupar sig i de ämnen som intervjuaren ser som meningsfullt. Avsaknaden av ett mer strukturerat upplägg innebär att underlaget är anpassat till en kvalitativt istället för kvantitativt inslag i analysen. I en öppen intervjuform är det inte möjligt att allt som är betydelse för sammanhanget omfattas, utan kontexten måste definieras och avgränsas. I Intervjun med Anna Eriksson låg det primära fokuset i de ställda frågorna på problematiken i digitaliseringsarbetet som Riksrevisionen pekar på, samt DIGGs syfte och roll i den svenska förvaltningsstrukturen (Lantz 2007, s. 33; 53). Syftet med intervjumaterialet är att applicera teoretiska resonemang på det som sagts för att nyansera förståelsen av problemområdet. Giltigheten i analysen säkerställs genom att ett mönster i diskussionen träder fram genom att de teoretiska begreppen och resonemangen kopplas till det som intervjupersonen sagt (Lantz 2007, s. 100).

## 2.4 Instrumentell ansats

För att genomföra analysen av organisationsstrukturen i offentlig förvaltning genomsyras synen på organisationer av ett instrumentellt perspektiv. Detta innebär att organisationens roll i statsapparaten ses som ett redskap eller ett instrument för att realisera mål som formuleras av övriga delar av samhället. Synen på organisationer som instrument utgör en del av en

analys för att undersöka vilka handlingsval som dessa gör och om de intentioner som ligger bakom besluten faktiskt realiserats (Christensen et al. 2005, s. 32-33).

Ett problem för organisationer som kan kopplas till den ovan beskrivna instrumentella ansatsen är förhållandet mellan ett önskat och ett verkligt tillstånd. Arbetet för att minska avståndet mellan dessa inom organisationer kan ges benämningen *målrationella handlingar*, och utförs i regel genom fyra element:

- *mål-/problemidentifiering*: Vilken målbild är det man jobbar mot?
- *alternativa lösningar*: Vilka alternativ finns till hands i arbetet?
- *förväntade konsekvenser*: Vilka konsekvenser kan de olika alternativa lösningarna få, och hur sannolika är dessa?
- *beslutsregler*: Hur ska man besluta om vilket av alternativen som ska tillämpas?

Den fördelaktiga situationen där organisationens mål är klara och konsistenta, där de har översikt över samtliga handlingsalternativ och även vetskap om vilka konsekvenser som olika handlingsalternativ leder till kallas för *fullständig målrationellitet* (Christensen et al. 2005, s. 34). Detta idealtillstånd har visat sig vara en ovanlig situation i verkligheten, istället är offentliga organisationer så pass komplexa att deras arbete präglas av en *begränsad rationalitet*. Den begränsade kunskapen inom de fyra elementen får konsekvensen att organisationer i regel väljer handlingsalternativ som ger tillräckligt bra resultat med hänsyn till initiativet som ligger till grund för det bakomliggande målet (Christensen et al. 2005, s. 35).

## 2.5 Avgränsningar

Studien har fokus på digitaliseringsarbetet som ett fall av tillkortakommanden vad gäller breda reformer i en förvaltningsmiljö som den svenska. Därmed ligger inte fokus på *hur* digitaliseringsarbete sker i sig, utan snarare på hur digitaliseringen av svensk offentlig förvaltning kan förstås genom de utvalda teorier som tillämpas i analysen. Således omfattas inte annars relevanta perspektiv med fokus på sådant som t.ex. mötet mellan teknologi och

organisation, tjänstemännens roll i digitaliseringsarbetet samt normativa synpunkter på hur en digitaliserad offentlig förvaltning bör se ut.

Valet av de två rapporterna från Riksrevisionen som ligger till grund för uppsatsens analys motiveras genom att det är två i tiden närliggande och aktuella rapporter. Eftersom uppsatsen inte ämnar ge en bild av arbetet över tid, utan istället hur det ser ut i samtiden, bedöms underlaget som relevant och tillräckligt.

De båda rapporterna är omfattande och täcker en del aspekter av digitaliseringsarbetet som inte är i anslutning till syftet med vår studie. Vi har således gjort en avgränsning i redogörelsen för innehållet med hänvisning till det för arbetet aktuella problemområdet, där fokus primärt ligger på de slutsatser som dras samt rekommendationer som ges.

Vidare innebär det instrumentella perspektivet på organisationsstrukturer att en del aspekter inte räknas in. Två andra frekvent förekommande perspektiv inom forskningsområdet är kulturperspektivet och det mytperspektivet. Det kulturella perspektivet på organisationer lägger fokus på *organisationskulturer* och de normer och värderingar som präglar verksamheten. Perspektivet utgår från att kulturen "sitter i väggarna", vilket forskaren endast kan urskönja genom att studera verksamheten över tid. Mytperspektivet fokuserar istället på tanken om att organisationer ständigt möter socialt skapade normer om hur verksamheten ska se ut, vilka de tillämpar i verksamheten oberoende av om dessa gör verksamheten mer effektiv eller inte (Christensen et al. 2005, s. 52-53; 76).

Valet av det instrumentella perspektivet innebär att aspekter som normer inom och mellan organisationer inte inkluderas. Vi menar däremot att det instrumentella perspektivet är väl anpassat till syftet med uppsatsen, där fokus ligger på implementeringsprocessen av politiskt fattade beslut på central nivå.

På liknande sätt har vi valt att tillämpa teorin *Rational choice institutionalism* i analysen. Teorin kan ses som en del av ett större ramverk av nyinstitutionella perspektiv, som används för att förklara administrativa reformer, förändringar och seglivade system. Två andra perspektiv inom ramverket som präglar forskningen av administrativa system är *historisk institutionalism* och *sociologisk institutionalism*. Till skillnad från rational choice

institutionalism tenderar sociologisk institutionalism att se till strukturella begränsningar och ramar för agerande satta av rådande normer som begränsande för aktörer. Således beaktas till exempel kultur i högre grad än vid rational choice institutionalism. Historisk institutionalism ser till den långt gående utvecklingen av institutionen som förklarande för aktuell utveckling (Kuhlmann & Wollmann 2019, s.59-60).

### **3. Teoretiskt ramverk och begreppsdefinition**

Att analysera implementeringsproblematik utgör ett välutforskat område inom statsvetenskapen. Utgångspunkten för analysen av digitaliseringsarbetet grundar sig i tidigare teori om implementeringsproblematik samt rational choice institutionalism. Vidare finns det ett behov att definiera mer konkret vad det mångfacetterade begreppet *digitalisering* innebär i uppsatsens kontext. Utgångspunkten för analysen av fenomenet är de definitioner som ges i de offentliga handlingar som ligger till grund för materialet, från till exempel regeringen, Myndigheten för digital förvaltning samt Riksrevisionens skrivelser. Avgränsningen medför att analysen inte täcker allt som ligger i det teoretiska begreppet, men fyller samtidigt de krav som ställs för att ge en tillräcklig bild av fenomenet inom uppsatsen problemområde.

#### **3.1 Implementeringsteori och dess användningsområden**

Implementering kan ses som “de interaktioner och processer som följer och stimuleras av ett politiskt beslut” (Hertting 20018, s. 199). Problematiken kring suboptimala och icke-planerade utfall vid implementering av politiskt fattade beslut i realiteten utgör ett flitigt diskuterat område inom statsvetenskapen. Inom implementeringsteori talas det allt som oftast om tre bilder av hur implementationsprocessen går till.

Den första bilden bygger på att centrala beslutfattare genom precisa mål kan styra och kontrollera implementeringen av fattade beslut. De politiska besluten och formuleringarna är således det som styr konverteringen från text på ett papper till genomförande i praktiken.

Denna syn på implementeringsprocessen kopplas alltså till begreppet *top-down-perspektiv* (Hertting 2018, s. 199).

Den andra bilden bygger på föreställningen om att implementeringen istället är underifrånstyrd. Den faktiska makten över genomförandet av politiskt fattade beslut anses befinna sig hos de som befinner sig lägre ned i förvaltningshierarkin, på bekostnad av de centrala beslutsfattarnas inflytande (Hertting 2018, s. 199).

Den tredje bilden kan ses som ett mellanting mellan de ovanstående ytterkanterna. Här ses autonomi hos de som faktiskt genomför besluten som en viktig parameter, men samtidigt betonas vikten och betydelsen av de institutionella ramar som är satta av beslutsfattare högre upp i hierarkin (Hertting 2018, s. 200). I uppsatsen appliceras denna bild av implementeringsprocessen, då hänsyn tas till både lokala implementeringaktörer och centrala beslutsfattare.

### 3.1.1 Implementeringsteori

Den komplexa konverteringen från beslut på papper till genomförande inom förvaltningen resulterar i många fall i att intentionen från beslutsfattare på central nivå inte realiseras i praktiken (Hall & Löfgren 2006, s. 134-135).

Inom Implementeringsteorin saknas det en generell teori som förklarar specifikt vilka faktorer som leder till en effektiv implementering av politiska beslut på olika nivåer. Det existerar istället en konsensus om att faktorer måste anpassas till olika situationer och kontexter, en faktor som fungerar som en lösning i ett sammanhang riskerar att utgöra ett hinder i ett annat (Hertting 2018, s. 200).

Ett genomgående tema inom implementeringsforskning är vikten av *tydlighet* från politiska beslutsfattare gällande viljan bakom de fattade besluten och handlingsplaner för att bedriva arbetet. Otydlighet i handlingsplaner leder till osäkerhet gällande hur de berörda aktörerna ska implementera beslut och ger även intryck av att området inte utgör en prioritet hos politikerna. Däremot kan otydlighet i målformuleringar även ses som ett avsiktligt inslag i en

kompromisspräglad beslutsprocess. Vagheten i beslut kan vara en medveten strategi från beslutsfattare för att möjliggöra en handlingsplan som är anpassad till olika kontexter, över både tid och rum (Hertting 2018, s. 201-202).

Resonemanget ovan utgör en del av det som teorin beskriver som implementeringens grundläggande dilemma: möjligheten att genomföra politiska beslut är svår att kombinera med möjligheten för politiker att kontrollera den konkreta inriktningen av genomförandet. Ett flertal av de problem som förvaltningen är ansvariga för att lösa kräver samverkan mellan olika aktörer, men kontrollen över processen underlättas av att uppgiften lämnas till ett mindre antal enheter. Otydligheten i målformuleringar ökar möjligheten för flexibilitet och en effektiv implementering, men kontrollen av utvecklingen förutsätter tydliga mål och handlingsplaner. Det i förvaltningen ständigt närvarande dilemman leder till att en optimal implementering av politiskt fattade beslut är näst intill omöjligt att uppnå (Hertting 2018, s. 215).

### 3.2 Rational choice institutionalism och dess användningsområden

I användningen av rational choice institutionalism görs två antaganden som bör förtydligas. Det ena är att vi utgår från att centrala aktörer inom exempelvis myndigheter till stor del formar hur digitaliseringen av verksamheten prioriteras och tar form. I och med detta tas inte andra aktörer inom verksamheten, och deras påverkan, i beaktning. Detta eftersom det möjliggör synen på offentliga organisationer som mer eller mindre enhetliga, varvid deras preferenser och roll i den vidare offentliga förvaltningen kan beaktas. Att en organisations preferenser utgår från ett antal ledande aktörer inom organisationen finner stöd i att ledande tjänstemän fått ett större inflytande över politiska mål förverkligas, särskild då den politiska styrningen är otydlig (Hysing & Olsson 2012, s.96) vilket verkar vara fallet för digitalisering. Användningen av begreppet aktör som bredare än endast individer har tidigare använts för att analysera till exempel EU integration (Ershova & Schneider 2018).

Det andra antagandet är att digitaliseringen kan beskrivas som en övergripande förändring av myndigheter. Perspektivet har tidigare använts för att förklara en sådan evolutionär aspekt

hos offentliga aktörer vad gäller utvecklingen av t.ex. den amerikanska militären (Durant 2006). De olika nyinstitutionella perspektiven ger möjligheten att analysera administrativa system och reformer utefter de faktorer som formar deras startvillkor och/eller påverkar resultatet. De kan användas för att förklara administrativa reformer, förändringar och seglivade system (Kuhlmann & Wollmann 2019, s.58-59).

### 3.2.1 Rational choice institutionalism

Rational choice institutionalism (härefter förkortat som RCI) utgår från konceptet att aktörer styrs av nyttomaximering och är avgränsat rationella. Det underliggande antagandet är att aktörers agerande styrs av att maximera egen nytta utefter aktörens preferenser. Aktören tar beslut efter en kostnads-nyttoanalys vilken tar hänsyn till denna preferensordning. Därmed kan analyser göras där aktörens valfrihet, vad gäller beslut såsom initiering eller förhindran av institutionell reform samt implementeringens åtgärder, ses som en oberoende variabel. Uppkomsten av reformer samt kvarvarandet eller bytet av institutionella mönster kan förklaras genom perspektivet av avgränsat rationella och nyttomaximerande aktörer (Kuhlmann & Wollmann 2019, s.59-61).

Samtliga nyinstitutionella perspektiv har som utgångspunkt ett intresse för så kallade institutioner. Med detta menas reglerna för interaktion vilka dikterar aktörers beteenden. Inom rational choice teori finns två typiska sätt att se på institutioner. Det ena innebär en syn på institutioner som exogena begränsningar. Det andra ser inte institutioner som exogent givna, utan som ett sätt att göra saker som uppkommit genom interaktionen mellan rationella aktörer varvid en tongivande aktör ändå kan ändra institutionen. Därmed är institutioner endast resultatet av de flesta aktörers villighet att interagera utefter vissa mönster och tillvägagångssätt. Detta kan förklaras som liknande reglerna för ett spel (Shepsle 2009, s.2-3) t.ex. ett kortspel. Antingen är reglerna (begränsningarna) exogent givna. Spelarna vet reglerna till kortspelet och följer sina strategier utefter sina preferenser, men ingen aktör kan bestämma sig för att spela efter andra regler än de givna. Det andra synsättet tar hänsyn till att en tongivande aktör, t.ex. personen som tagit med sig kortleken, kan forma institutionen



genom att ställa krav. Denna kan t.ex. kräva någon sorts specialregel (vilket övriga spelare blir tvungna att acceptera om de inte vill förlora tillgång till kortleken).

RCI tar avstamp från tanken att rationellt agerande aktörer inte är kapabla att samarbeta utan ett institutionellt ramverk. Genom att aktörers strategiska beslut fattas inom institutioner möjliggörs ömsesidig förutsägbarhet eftersom institutioner kan sätta externa och sociala parametrar, vilka de rationella aktörerna tar hänsyn till då de följer sitt eget intresse. Aktörers beteende bestäms alltså inte enbart av den institutionella kontexten inom vilken de verkar, utan också av deras preferenser och strategiska beräkningar. En aktör kan välja att samarbeta eller inte oberoende av den institutionella kontexten, men vissa kontexter gör samarbete mer eller mindre sannolikt. Funktionen av institutioner, deras effektivitet och prestanda är därmed beroende av konstellationen av aktörer och deras strategier. Detta gör en kausal förklaring till administrativ reform möjlig. Reformprocesser bör därmed leda till olika resultat i olika kontext, alltså beroende på aktörskonstellationen, aktörernas preferenser samt politisk vilja och skicklighet. Aktörer kan därmed motstå implementeringen av reformåtgärder om de bedömer att dessa går mot de egna intressena och preferenserna (Kuhlmann & Wollmann 2019, s.61-62).

Vidare finns en syn på institutioner som antingen strukturerade eller ostrukturerade. En strukturerad institution ser i princip likadan ut genom tiden och har formella regler, t.ex. ett valsysteem eller en administration. Denna uppsats kommer dock att ha fokus på ostrukturerade institutioner. Inom området för ostrukturerade institutioner har logiken bakom kollektivt agerande tillfört mycket. Fundamentet kommer från analysen av allmännyttan. Kollektivt agerande är en allmännytta för en grupp men är svårt att uppnå eftersom det är svårt att få medlemmarna att acceptera de individuella kostnaderna. Medlemmar kan därför söka sig till att "åka snålskjuts" eftersom icke-kontribuerade är en dominant strategi vad gäller kollektivt agerande och individuella insatser ofta är trivialt viktiga för att uppnå gruppens mål, särskilt för stora grupper. Benägenheten att åka snålskjuts stärks i insikten att övriga medlemmar också är benägna att åka snålskjuts. Trots sådana incitament uppstår ändå samarbeten utan att alla försöker åka snålskjuts. Ett argument för varför kollektivt agerande ändå är möjligt och sker, är att de som kontribuerar gör det för att de ändå får ut något av det. Samarbetet kan

alltså även ge nytta till de som bidrar som icke-bidragare inte får. Det handlar då om selektiv nytta istället för kollektiv nytta (Shepsle 2009, s.4;6-7).

### 3.2.2 Kritik mot rational choice institutionalism och dess begränsningar

Rational choice institutionalism har kritiserats för att grunda sig i att vara axiom, eller självklar (Ershova & Schneider 2018, s.1). Att aktörer agerar utefter nytto-kostnadsanalyser till exempel, kan varken bevisas eller motbevisas eftersom vi inte är kapabla samla data från en persons inre beslutsprocess. Tills dess grundar sig mycket av perspektivet i sin "självklarhet". I och med detta har RCIs användbarhet vid analys av stora och komplexa organisationer ifrågasatts. Dessutom menar vissa kritiker att RCI har svårt att hantera *rollen* av ostrukturerade och informella institutioner (Ershova & Schneider 2018, s.1)

Kritiken gentemot RCIs förklaringskraft vad gäller större och mer komplexa organisationer är värd att ha i åtanke, men på grund av att analysen ämnar vara teorikonsumerande snarare än teoriprovande omfattas inte resonemang kring förklaringskraft i ambitionen. *Rollen av* ostrukturerade och informella institutioner ingår inte i användningen av RCI i uppsatsen.

### 3.3 Hur definierar uppsatsen digitalisering och E-förvaltning?

Uppsatsens analys av digitaliseringsarbetet i svensk offentlig förvaltning utgår från den definition som ges i ett betänkande av E-delegationen. Motiveringen till detta är att samma definition används i en stor majoritet av de offentliga handlingar som utgör materialet för uppsatsens idé- och policyanalys.

För att ge en beskrivande definition av den digitaliserade utvecklingen av offentlig förvaltning har termen *e-förvaltning* figurerat i diskursen. I ett betänkande från e-delegationen beskrivs begreppet som möjligheten för myndigheter att förbättra sin kärnverksamhet genom utnyttjande av informationsteknologi. IT ses som en grundbult för en ökad produktivitet och effektivisering i myndigheternas dagliga arbete. E-förvaltning

inkluderar även myndigheters relation gentemot medborgare, företag och andra förvaltningsenheter i processen med informationsutbyte (SOU 2009:86).

På senare tid har termen *digitalisering* använts mer konsekvent i offentliga handlingar för att beskriva arbetsområdet. Det mer övergripande begreppet inkluderar även andra områden vid sidan om utvecklingen inom förvaltningsstrukturen, som till exempel strategier för en ökad räckvidd av bredband inom landet (Skr 2017:18:47, s. 4 ). I den här uppsatsen är däremot fokus riktat mot digitaliseringsarbetet inom förvaltningen, och det material som undersökts är därför inriktad på de aspekter ryms i begreppet e-förvaltning.

Om syftet med uppsatsen hade varit att undersöka digitaliseringen i sig, och de mer tekniska aspekter som utgör grunden i utvecklingen, hade det krävts en tydlig definition och operationalisering av begreppet digitalisering. Syftet med uppsatsen, som beskrivits ovan, är däremot att undersöka digitaliseringsarbetet som ett exempel på implementeringssvårigheter inom den svenska dualistiska förvaltningsmodellen, och den tekniska delen av digitaliseringen är därmed utanför arbetets omfång.

#### **4. Svensk offentlig förvaltning - en dualistisk modell**

Den svenska förvaltningsmodellen har under de senaste decennierna anammat en reformvåg som bland annat präglas av en decentraliserad organisering. Redan under 1970-talet inrättade center-höger regeringen ett flertal kommissioner för att påskynda arbetet mot en ökad grad av självbestämmande för lokala och regionala förvaltningsenheter (Sundström 2016, s. 4;8).

Över tid har reformprogrammen influerats av nyttillkomna organiseringspaket, och de senaste två decennierna har utvecklingen till stor del präglats av *New Public Management*.

Reformpaketet präglas av inspiration från den privata sektorn gällande till exempel styrning och kontroll av offentliga organisationer. En ökad mängd autonomi och flexibilitet ansågs öka effektiviteten i förvaltningen, men samtidigt betonades vikten av kontroll och styrning från aktörer högre upp i hierarkin. Styrningen tas i uttryck framför allt i ökade inslag av resultatrapportering och resultatkontroll. En förutsättning för att styrningen ska fungera på ett effektivt sätt är att det finns tydliga, stabila, konsistenta och konkreta mål. Vidare ska målen

vara operationaliserbara samt kunna utgöra en grund för resultatmätning i utvärderingssyfte. (Christensen et al. 2005, s. 158-161).

Den offentliga förvaltningen i Sverige präglas av en idé från regeringen om att aktörer i samhället (myndigheter och organisationer) ska upprätthålla ett förhållande präglat av samverkan för att genomföra politikens handlingsplaner. En bidragande faktor till tanken om implementering genom samverkan är att de politikens målsättningar är så komplexa att alternativet att delegera uppgifter till enskilda aktörer blir direkt kontraproduktivt (Hertting 2018, s. 206).

Det svenska systemet benämns därför ofta som dualistiskt. Med detta menas att departementen, vilka står för policyns utformning, är små och avgränsade vad gäller organisering. De politiska besluten bestäms kollektivt inom regeringskansliet, men hur besluten implementeras delegeras utanför centralstaten. Den större delen av policy-implementeringen sköts istället av semi-autonoma myndigheter. Denna dualism krediteras främst som ett resultat av förbudet mot ministerstyre som departementens organisationsstruktur medför, samt till en mindre del som ett resultat av att regeringen inte får detaljstyra myndigheterna och blanda sig i enskilda fall. Den dualistiska förvaltningskulturen har medfört att det är omöjligt för regeringen att detaljstyra den stora apparat som utgör offentlig förvaltning. Således har styrning genom tydliga och väl avgränsade politiska direktiv, samt hög autonomi för de offentliga aktörer som genomför detta kommit att känneteckna den svenska förvaltningsstrukturen (Hall 2016, s. 2-3). Gränsen mellan den politiska och den administrativa nivån förstärks även i och med det i grundlagen uttryckta förbudet mot ministerstyre och att ämbetsverk i stor utsträckning bedriver sin verksamhet åtskilt från departementen och det ansvariga statsrådet. Vilka frågor som anses som administrativa respektive politiska kan skifta över tid, däremot. Något som vid en tidpunkt ses som rent administrativt kan senare ses som politiskt. (Hall & Löfgren 2006, s. 26 ; Jacobsson & Sundström 2016, s.13) .

En grundläggande strategi för styrning som används inom det svenska systemet är skapandet av formella organisationer. Att skapa en formell organisation ger specifika institutionella förhållanden för samlandet av information och kunskap kring problemen man ämnar hantera. Genom att skapa en myndighet, till exempel, får aktörer med ett intresse inom politikområdet

en distinkt aktör att vända sig till med information och feedback (Jacobsson & Sundström 2016, s. 3-4). Troligtvis är skapandet av Myndigheten för digital förvaltning ett praktiskt exempel på denna strategi.

#### 4.1 Digitaliseringspolitik och e-förvaltning

“Regeringens digitaliseringsstrategi syftar till att tydliggöra och stärka arbetet med att uppnå det av riksdagen beslutade målet att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.” (Prop. 2017/18:47).

Citatet ovan beskriver den av regeringen högt ställda ambitionsnivån gällande det digitaliseringsarbete som pågått inom svensk offentlig verksamhet de senaste decennierna. 2009 inrättade regeringen en delegation för e-förvaltning (E-delegationen) med syfte att organisera digitaliseringsarbetet och säkerställa en samordning mellan myndigheter. Delegationens arbete inkluderade koordinering av myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt och uppföljning av de uppkomna effekterna (Regeringen 2009, s.1).

I ett slutbetänkandet som överlämnades 2015 under namnet *En förvaltning som håller ihop* fastställde delegationen bland annat att en förutsättning för en fortsatt utveckling av förvaltningsgemensamma lösningar inom digitaliseringen är att förvaltningen i större mån skulle präglas av sammanhållning. Avsaknaden av detta menade delegationen leder till problem för samtliga aktörer som driver på samt påverkas av digitaliseringen. En grundparameter som delegationen lyfter för den fortsatta digitaliseringen är att det existerar en effektiv styrning av förvaltningen, och att regeringen genomför en välmotiverad och väldokumenterad insats (SOU 2015:66, s.111;154-155).

E-delegationen avslutade sitt uppdrag i och med slutbetänkandet 2015. Det fanns en förhoppning bland aktörer inom förvaltningen att regeringen skulle peka ut hur det fortsatta digitaliseringsarbetet var tänkt att bedrivas, med detta inträffade inte. Istället grundade sexton generaldirektörer och SKL (numera SKR) programmet *E-sam*. Samarbetet utgår inte från regeringsinitiativ, utan är en oberoende och medlemsdriven enhet som beslutade att fortsätta arbetet kring digital utveckling av den offentliga sektorn. En stor del av arbetet handlar om att

vägleda och bidra med underlag för att skapa nytta för de aktörer som är medlemmar i programmet, för att fortsätta digitaliseringen av offentlig verksamhet. Ordförande för programmet är Skatteverkets generaldirektör, Katrin Westling Palm (ESAM u.å; Eriksson 2021, intervju).

I en rapport från 2017 beskriver Näringsdepartementet hur digitaliseringens påverkan på samhällsutvecklingen är samtidigt motsvarighet till den industrialiseringsprocess som pågick under början av 1900-talet. För att förändringen mot ett digitaliserat samhälle ska kunna genomföras effektivt pekade Peter Eriksson, tidigare bostads- och digitaliseringsminister, på två faktorer som han ansåg vara avgörande: att samhälle och människor klarar av omställningen genom en utvecklad infrastruktur, utbildning och kompetensutveckling samt att Sverige fortsatt är ledande och innovativa inom utvecklingen. Eriksson förtydligar att en förutsättning för att detta ska kunna genomföras effektivt är ett *tydligt* och *statligt* ledarskap (Näringsdepartementet 2017, s. 3).

En faktor som har bidragit till ett ökad fokus mot en digitalisering av den offentliga verksamheten efter rapporten från Näringsdepartementet 2017 är Sveriges roll som medlem i EU. Ett exempel på en EU-förordning inom området är *Single Digital Gateway* (SDG), som infördes 2018 och syftar till att skapa en för unionen gemensam digital ingång. Syftet med detta är att en individ inom unionens gränser ska kunna nå information om nationella föreskrifter, hur man ska utföra administrativa förfaranden samt guidning till rätt instans för vidare hjälp (Europakommissionen u.å). Förordningen innebär även att varje medlemsland i unionen ska inrätta en enhet som ska agera som en samordnare i det nationella arbetet för de aktörer som berörs av SDG.

Med bakgrund i detta upprättades 2018 Myndigheten för digital förvaltning, även kallad *DIGG*. Myndigheten har bland annat som uppdrag att bistå i utvecklingen av den förvaltningsgemensamma digitaliseringen, samt ansvara för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen (*DIGG* u.å). Generaldirektören på myndigheten, Anna Eriksson, förklarar även att myndighetens syfte bland annat är att stödja och samordna den förvaltningsgemensamma digitaliseringen för att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Vidare har myndigheten fått i uppdrag från regeringen att både

äga men också bygga upp en arkitektur för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen (Eriksson 2021, intervju).

#### 4.1.1 Målbild och normer i arbetet med digitalisering

I en skrivelse som lämnades över till riksdagen 2017 beskriver regeringen att den övergripande visionen är ett *hållbart digitaliserat Sverige*, där alla i landet deltar i och tror på det digitaliserade samhället. Konsekvenserna av det digitala arbetet är en förenkling av vardagen, ökad konkurrenskraft och nya jobb. Regeringen menar att det finns goda förutsättningar i Sverige för att genomföra arbete genom att tillvarata landets starka sidor. Här nämns bland annat en effektiv infrastruktur och en väl fungerande svensk offentlig sektor. Visionen om ett hållbart digitaliserat Sverige bygger även på en långsiktig tidshorisont, där mervärdet tillvaratas och riskerna tas i tu med. Inom offentlig sektor ses även digitaliseringen som medskapare av förutsättningar för att tillhandahålla tjänster till invånare som förenklar vardagen (Skr 2017/18:47, s. 6-7).

Regeringens vision i arbetet med digitalisering av offentlig förvaltning grundar sig i en proposition från den tidigare regeringen från 2009, där betoning läggs på vikten av samverkan mellan förvaltningsenheter för ett fortsatt starkt och välmående Sverige. Här bekräftades även bilden av myndigheternas fristående ställning med omfattande befogenheter, vilket anses leda till goda möjligheter för handlingskraft och innovativitet. Samtidigt är myndigheterna en del av en större kontext, och det måste därför värnas om den gemensamma grunden som samtliga förvaltningsenheter delar. För att arbetet ska fungera menade regeringen att samverkan och en tydlighet i statens styrning var en nödvändighet. Här lade regeringen även fast tre övergripande mål med digitaliseringen av statsförvaltningen:

- E-förvaltning ska bidra till en enklare vardag för medborgarna
- Förvaltningen ska bli öppnare och stödja innovation och delaktighet
- Förvaltningen ska nå en högre kvalitet och effektivitet i verksamheten

(Proposition 2009/10:175 s. 28) .

## 5. Riksrevisionen - syfte och utvärdering av digitaliseringspolitiken

I sviterna av beslutet att avverka riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket inrättades Riksrevisionen som myndighet i juli 2003. Myndighetens uppgift är att granska distribueringen av de statliga utgifterna i syfte att säkerställa den demokratiska processen och en effektiv offentlig förvaltning. Riksrevisionen utgör en del av riksdagens kontrollmakt då de löpande kontrollerar arbetet i det offentliga och rapporterar eventuella felaktigheter. Myndigheten ger även rekommendationer till handling för att åtgärda oriktigheter som de observerar (Riksrevisionen 2020).

Ett område inom förvaltningen som Riksrevisionen har undersökt under de senaste åren är digitaliseringsarbetet. Rapporterna *Den offentliga förvaltningens digitalisering - en enklare, öppnare och effektivare förvaltningen (2016)* och *Föråldrade IT-system - hinder för en effektiv digitalisering (2019)* utvärderar digitaliseringsarbetet och pekar ut faktorer som de menar gör att utvecklingen inte fortlöper friktionsfritt.

### 5.1” Den offentliga förvaltningens digitalisering - en enklare, öppnare och effektivare förvaltning”

#### 5.1.1 Bakgrund

I juni 2016 presenterade Riksrevisionen sin rapport “Den offentliga förvaltningens digitalisering - en enklare, öppnare och effektivare förvaltning”. Inledningsvis menar Riksrevisionen att Sverige i jämförelse med andra länder ligger bra till i utvecklingen, men att arbetet sker i en snabbare takt i många andra länder. Vidare menar Riksrevisionen att de faktorer som ligger bakom de existerande svårigheterna inte har handskats med (RiR 2016, s. 5).

För att nå kunskap om hur digitaliseringsarbetet inom förvaltningen fortlöper i praktiken skickade Riksrevisionen ut enkäter till 536 statliga myndigheter, kommuner och landsting.



Utöver detta material intervjuades även ett femtiotal experter och forskare för att få en bild av centrala förutsättningar och hinder i arbetet (RiR 2016, s. 14). Granskningen grundar sig i de tre tidigare beskrivna övergripande målen med digitaliseringen av statsförvaltningen (se avsnitt 3.1.1), med syftet att undersöka om arbetet fortlöper i enlighet med målen och den övergripande ambitionen om att Sverige ska vara bäst i världen på att tillvarata digitaliseringens möjligheter.

### 5.1.2 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens undersökning visar att digitaliseringen av den svenska offentliga förvaltningen har visat sig mindre effektiv och mer problematisk än vad som varit förhoppningen, trots höga ambitioner. Regeringen har tidigare förkunnat att "...Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter" men rapporten från Riksrevisionen pekar på att det är en lång väg att gå innan digitaliseringsambitionerna realiserar (RiR 2016, s.5;8).

En slutsats som riksrevisionen presenterar i rapporten är att offentliga aktörer inte driver digitaliseringsarbetet utifrån regeringens uttalade målbild, utan att förvaltningsaktörer behöver realisera de förutsättningar de besitter för att genomföra den digitala utvecklingen. En väl utvecklad, standardiserad och enhetlig digitalisering av offentlig förvaltning ses som en samhällsnytta. Förvaltningsgemensamma e-tjänster ska möjliggöra kostnadseffektiviseringar, förenkla kommunikationen mellan medborgare och förvaltning samt bidra med innovation och ekonomisk tillväxt. Vidare menar Riksrevisionen att det saknas institutionella förutsättningar för att förvaltningsenheter ska kunna möta de krav som ställts i arbetet. Även regeringens övergripande styrning av arbetet ses som bristfällig, då strategin hittills har präglats av kortsiktighet, delegering av ansvar och därmed avsaknad av helhetsansvar (RiR 2016, s. 6;8-9).

Flera offentliga aktörer menar att otillräcklig finansiering är det största problemet vad gäller digitalisering av verksamheten, något Riksrevisionen inte är helt eniga om. Även om det finns områden där finansiering spelar en stor roll hävdar de att påståendet om brist på resurser i många fall är en enkel utväg för aktörer, och menar att digitaliseringsarbetet i realiteten inte prioriteras av de offentliga aktörerna. För att motverka detta menar Riksrevisionen att

regeringen bör förbättra de institutionella förutsättningarna för digitaliseringen av förvaltningen, genom att förbättra sådant som styrning, organisationsstruktur och regelverk. Avsaknaden av "rätt" institutionella förutsättningar har resulterat i en fragmenterad e-förvaltning. Offentliga aktörer har arbetat utifrån juridiska rekommendationer istället för praxis vilket gett upphov till olika tolkningar. Det har dessutom utvecklats olika IT-system vilket medför svårigheter då dessa ska arbeta tillsammans. Styrningen har således varit komplex, och präglats av att digitaliseringsarbetet legat i händerna på flera olika självstyrande aktörer vilka är svårstyrda med ordinarie styrprocesser. (RiR 2016. s.6-9;13).

## 5.2 "Föråldrade IT-system - hinder för en effektiv digitalisering"

### 5.2.1 Bakgrund

I rapporten "Föråldrade IT-system - hinder för en effektiv digitalisering" från 2019 undersöker Riksrevisionen ännu en gång digitaliseringsarbetet inom offentlig förvaltning, denna gång med fokus på föråldrade IT-system. Återigen belyser Riksrevisionen de problem som påverkar det pågående digitaliseringsarbetet inom förvaltningen, och kommer fram till slutsatsen att det råder en brist i initiativ för att hantera dessa. Den här gången beskriver rapporten att omfattningen av problemen riskerar att avsevärt påverka den fortsatta utvecklingen (RiR 2019, s. 5).

I det här fallet har Riksrevisionens granskning genomförts genom tre olika moment. Inledningsvis har fallstudier genomförts hos två myndigheter, sedan har underlaget från detta använts för att konstruera en enkätstudie som skickades ut till 64 myndigheter. Avslutningsvis skickade Riksrevisionen ett frågeformulär till Regeringskansliet för att undersöka omfattningen av den existerande kunskapen om föråldrade IT-system (RiR 2019, s. 13).

## 5.2.2 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Materialet som Riksrevisionen sammanställer i rapporten visar att ett flertal myndigheter och andra offentliga aktörer arbetar med IT-system som utvecklats över tid, och vissa av dessa har blivit utdaterade och är inte längre ändamålsenliga i dagens offentliga förvaltning. Liknande problematiken i rapporten från 2016 där Riksrevisionen framlyft att digitaliseringsprocessen varit "spretig", uppger strax över två tredjedelar av tillfrågade myndigheter att heterogena IT-system gör IT-miljön komplex, över hälften uppger att IT-arkitekturen är spretig, och ungefär en tredjedel menar att integrationen mellan system fungerar dåligt. Styrningen är således viktig, och då organisationen står utan övergripande koordinering riskerar systemlandskapet att bli fragmenterat och komplext. De offentliga aktörer som löper större risk för detta är större verksamheter där varje enhet har sin egen agenda och sina egna mål. Av vikt är även, som en myndighet påpekar, att minska risken för att systemen ska bli monoliter oförmögna att interagera med andra system vilket hindrar flödet av information inom organisationen (RiR 2019, s.10-11;25;31;34).

Riksrevisionen bedömer även i rapporten att regeringen både saknar kunskap om faktorerna bakom och konsekvenserna av de gamla IT-systemen. Regeringen har menat att de inte styr myndigheterna på ett sätt som gör att de kan säga till enskilda aktörer hur de ska hantera IT inom verksamheten, utan har istället riktat in sitt arbete på att formulera övergripande policyer. Riksrevisionen förklarar att detta stämmer väl överens med den styrning som präglar den svenska förvaltningsmodellen, där myndigheterna åtnjuter en stor mängd autonomi, vilket även innebär att ansvaret för arbetet hamnar på myndighetsnivå. För att möta de höga ambitioner som har yttrats menar Riksrevisionen däremot att det bör övervägas om regeringen ska förse myndigheterna med standardiserade verktyg och modeller för att underlätta arbetet för myndigheter (RiR 2019, s. 8).

## 6. Teorikonsumerande analys

I det här avsnittet tillämpas de tidigare presenterade teorierna på den kontext som den beskrivande idéanalysen visar. Inledningsvis tillämpas det instrumentella perspektivet för en mer övergripande analys, och därefter fördjupas resonemanget genom tillämpning av implementeringsteori och rational choice institutionalism. Varje teori kopplas till

digitaliseringsarbetet i separata avsnitt för att tydliggöra resonemanget och de olika aspekter som träder fram.

## 6.1 Digitaliseringsproblematiken ur ett instrumentellt perspektiv

De tillkortakommanden som arbetet med digitaliseringen inom den svenska offentliga sektorn har medfört kan kopplas till det instrumentella perspektivet på organisationsstrukturer. Den rådande situationen stödjer perspektivets förklaringar om att det tidigare beskrivna tillståndet av fullständig målrationalitet är extremt ovanligt i dagens komplexa organisationsstrukturer. I ett tidigare avsnitt lyftes fyra element som utgör en del av organisationens arbete för att minska avståndet mellan det önskade och det faktiska tillståndet: *Mål-problemidentifiering, alternativa lösningar, förväntade konsekvenser* samt beslutsregler.

Om förvaltningsenheter ses som organisationer i det instrumentella perspektivet visar den tidigare analysen av digitaliseringspolitiken att det existerar en från regeringen fastställd målbild, där ambitionen är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Riksrevisionens utvärderingar och Anna Erikssons kommentarer vittnar däremot om att det existerar omfattande brister kopplat till resterande tre element. Konsekvensen av att förvaltningsenheter har ofullständig information om handlingsalternativ och konsekvenser blir att digitaliseringsarbetet inte präglas av en önskvärd enhetlighet och liknande resultat, utan att aktörer istället genomför arbetet med begränsad rationalitet.

Målbilden om att Sverige ska vara bäst i världen på att tillvarata digitaliseringens möjligheter är snarare en *vision* än ett konkret mål. Detta innebär att formuleringen fungerar som en riktlinje och ger en bred ram för aktiviteten inom organisationen, och den här typen av *officiella mål* är typiska för organisationer som befinner sig i ett tidigt stadie med omfattande kunskapsluckor om hur verksamheten ska bedrivas (Christensen et al. 2005, s. 103).

Otydligheten i regeringens vision och ambition gällande digitaliseringen kan antas vara en avsiktlig strategi för att kunna tillämpas i en komplex förvaltningsstruktur med med många och, som vi tidigare redogjort för, till stor del autonoma aktörer. Oklarheten kan bero på att

regeringen avser att främja flexibilitet i implementeringsstadiet gällande hur arbetet ska bedrivas (Christensen et al. 2005, s. 111).

## 6.2 Digitaliseringsproblematiken och implementeringsteori

Analysen av digitaliseringsarbetet inom förvaltningen utgör ett empiriskt exempel på de svårigheter som den svenska dualistiska förvaltningsmodellen ställs inför. Det från regeringen uttryckta målet om att Sverige ska vara bäst i världen på att tillvarata de möjligheter som digitaliseringen medför har visat sig vara svårt att nå. Det ska poängteras att Sverige ligger bra till i utvecklingen i jämförelse med många andra länder, men de skillnader gällande hur olika långt förvaltningsenheter har kommit i arbetet vittnar om komplicerade förhållanden i implementeringsstadiet.

Ett genomgående mönster i de rapporter från Riksrevisionen som utgör grundmaterialet i uppsatsen är att de politiska målen samt instruktionerna för att beskriva hur digitaliseringsarbetet ska genomföras inte är tillräckligt konkreta. Detta kan kopplas till ett implementeringsteoretiskt perspektiv, där *tydlighet* i de från regeringen utfärdade handlingsplanerna motverkar osäkerhet bland de aktörer som ska implementera besluten.

Bilden som rapporterna från Riksrevisionen presenterar gällande otydlighet i regeringens direktiv bekräftas av Anna Eriksson, generaldirektör på Myndigheten för digital förvaltning (DIGG). Hon menar att den ovan beskrivna målformuleringen inte är särskilt tilltalande, och att poängen med arbetet inte är att Sverige ska vara bäst i världen. Istället ska digitaliseringen utgöra en del arbetet mot ett välmående välfärdssamhälle, och att förvaltningens arbete i frågan ska möta de behov som finns. Vidare anser Eriksson att en viktig förutsättning för att utvecklingen ska ske mer likartat mellan olika enheter i den svenska autonoma förvaltningsmodellen är att det finns tydliga, samlande och tilltalande mål (Eriksson 2021, intervju).

Resonemanget kring den rådande situationen kan kopplas till den tidigare diskussionen om det dilemma som präglar implementeringsstadiet. DIGG och Riksrevisionens bedömningar visar att regeringen hittills har använt sig av strategin att formulera otydliga mål, möjligen

med syftet att säkerställa flexibilitet och effektivitet. Detta har lett till en bristfällig inkorporering av den andra sidan av dilemmat, där de otydliga målen har lett till brist på kontroll och enhetlighet mellan aktörer.

De två utredningar från Riksrevisionens som diskuterats samt inrättandet av Myndigheten för digital förvaltning visar att det existerar ett behov av samverkan mellan enheter för att möta de höga ambitioner som regeringen yttrat. Gemensamt för ett flertal av de aktörer som har kommit långt i utvecklingen är att de har varit en del av det frivilliga samarbetsprogrammet E-sam, som inleddes efter en avsaknad av en tydlig väg i digitaliseringsarbetet efter E-delegationens avslutade verksamhet.

### 6.3 Digitaliseringproblematiken och rational choice - ett samarbetsdilemma

RCI kan ge en förklaring för varför samarbetet mellan offentliga aktörer vad gäller att få fram gemensamma system för en digitaliserad offentlig förvaltning inte varit optimalt.

Riksrevisionen menar att bristande institutionella förutsättningar kan ge en förklaring till varför offentliga aktörer inte skött digitaliseringen enhetligt, vilket gör ett nyinstitutionellt perspektiv angeläget.

Ett flertal centrala aktörer såsom Riksrevisionen, Anna Eriksson och den svenska regeringen menar att förutsättningarna för vad de anser vara en bättre digitalisering av förvaltningen finns, men att detta inte realiserats. Vad de anser vara en bättre och mer effektiv offentlig förvaltning beskrivs som en samhällsnytta vilket vore samtliga aktörer till gagn. Att en sådan nytta inte alltid blir till ger RCI svar på i form av logiken bakom kollektivt agerande. När till exempel förvaltningsgemensamma standarder, IT-system som lätt kan jobba tillsammans och juridisk praxis väl är utvecklat kommer samtliga offentliga aktörer kunna använda sig av det, men att utveckla det tillför kostnader. I Riksrevisionens granskning från 2019 menar de flesta offentliga aktörer att otillräcklig finansiering ligger bakom otillräcklig utveckling, medan Riksrevisionen påpekar att bortprioritering av frågan också kan vara en förklaring. Båda dessa anledningar till varför offentliga aktörer inte uppdaterar sina IT-system ligger väl i linje med RCI. Att uppdatera organisationens IT-system, till exempel, är ett beslut som tas efter en

kostnads-nyttoanalys. En sådan investering är aktörerna benägna att prioritera bort av två anledningar: eftersom de ändå kommer att dra nytta av utvecklingen när den väl realiserats har de incitament att åka snålskjuts, och på grund av risken att ifall de själva investerar i utvecklingen nya system men nyttan inte realiserats har de gjort en förlust (en risk som blir desto mer påtaglig då IT-system följer en livscykel, och nya investeringar måste göras då det blir föråldrat). Eftersom incitamentet att åka snålskjuts finns hos samtliga aktörer förstärks tendensen att själv åka snålskjuts för att på så sätt undvika risken för förlust.

Det finns dock vissa offentliga aktörer som investerat i utvecklingen av förvaltningsgemensamma standarder m.m. även om allmännyttan inte har realiserats, och det finns inte någon garant för att den kommer att göra det. Dessa aktörer ingick i samarbetet E-sam av en, ur RCI synvinkel, oklar anledning. Det bör bero på att dessa aktörer genom att agera får tillgång till fördelar oavsett om allmännyttan realiserats eller inte, så kallade selektiva fördelar. Vilka dessa kan vara är bortom räckvidden för uppsatsen, men det kan spekuleras kring förmåner i form av att kunna styra utvecklingen och att de är i behov av sådana lösningar oavsett om de delas med övrig förvaltning eller ej. Övriga offentliga aktörer vilka inte agerat gör inte det eftersom de selektiva fördelarna inte gäller för dem. Efter en kostnads-nyttoanalys har de alltså bedömt investeringen ovärd givet de egna preferenserna, vilket är varför många anger otillräcklig finansiering som huvudanledning till varför investeringarna inte sker. De aktörer som investerar har på liknande sätt gjort en kostnads-nyttoanalys och funnit att investeringarna ligger i linje med de egna preferenserna, alltså är det även en fråga om huruvida utvecklingen prioriteras.

Hittills saknas en formell och strukturerad institution inom vilken samarbete underlättas. Istället sker samarbete mellan offentliga aktörer vad gäller digitaliseringsfrågan inom en ostrukturerad institution. Regler och normer för utveckling och interaktioner är inte väldefinierade och kan möjligtvis påverkas av tongivande aktörer. Etableringen av DIGG är möjligtvis ett försök att införa en tongivande aktör som styr utvecklingen mot en mer strukturerad institutionell miljö. Ett sådant resonemang stöds av att Anna Eriksson ser DIGGs roll som samordnande av det förvaltningsgemensamma digitaliseringsarbetet (Eriksson 2021, intervju). I detta ingår att agera mötesplats för olika aktörer och intressen, vilket möjliggör en

ömsesidig förutsägbarhet mellan aktörer på digitaliseringsområdet. Alltså kan man tolka deras ambition som att agera en sorts “institutionsskapande” aktör.

Liknande bör samarbete mellan offentliga aktörer inom en ostrukturerad institution, alternativt vid avsaknaden av en institution, präglas av samma kollektivt-agerande problematik. Att så är fallet stöds av Anna Erikssons och Riksrevisionens påpekande om att svårigheterna som finns inom digitaliseringsarbetet även finns för arbetet kring exempelvis miljö- och jämlikhetsfrågor. Därmed finner synen att digitaliseringsarbetets svårigheter inte beror på digitaliseringsarbetet i sig, stöd. Istället kan det bero på sådant som institutionella förutsättningar, varvid ett fokus på förvaltningsmodellen i sin helhet är nödvändigt.

## **7. Slutsatser och diskussion**

Syftet med uppsatsen är att tillämpa de valda teorierna för att analysera svårigheterna med digitaliseringsprojektet inom svensk offentlig förvaltning. Detta har gjorts genom att i ett inledande skede göra en beskrivande idéanalys av två rapporter från Riksrevisionen, för att därefter se vilka förklaringsfaktorer som teorierna kan komma med. Den frågeställning som uppsatsen utgår ifrån är:

*Hur kan vi förstå de existerande svårigheter som präglat digitaliseringsarbetet i offentlig sektor utifrån Implementeringsteori och Rational choice institutionalism?*

Vår undersökning visar att de aktuella teorierna kan ge olika och i viss mån kompletterande perspektiv på den problematik som presenteras i Riksrevisionens rapporter. Utifrån implementeringsteorin har vi visat på aktörsnivå att bristen på tydlighet i handlingsplaner från regeringen kan vara en bidragande faktor till det spretiga och fragmenterade utfallet av regeringens digitaliseringspolitik. Rational choice institutionalism tillåter en analys av samspelet mellan offentliga aktörer. Däri har analysen redogjort för varför samarbete mellan offentliga aktörer är svårt, såtillvida detta sker utanför en strukturerad institution. Det teoretiska underlag som använts för att analysera digitaliseringsarbetet, implementeringsteori och RCI, redogör för digitaliseringsarbetets hinder på ett vertikalt respektive horisontellt plan. På så sätt anser vi dem vara kompletterande.



Vidare kan ytterligare en fråga ställas:

*Vad kan detta säga om implementeringsproblematik i den svenska förvaltningsmodellen i stort?*

Varför digitaliseringsarbetet tagit den form det gjort är bortom ambitionen för denna uppsats. En intuitiv slutsats är att digitaliseringen av offentlig förvaltning kan ha setts som en administrativ uppgift av politiker. Om så är fallet följer det svensk förvaltningsmodell att ansvaret och utformningen av uppgiften delegeras till icke-centralt aktörer, varvid svårigheter kring enhetlighet, förvaltningsgemensamma standarder och samarbete mellan större delar av offentlig förvaltning kan vara att vänta. I granskningen från 2019 pekar även Riksrevisionen på att digitaliseringens utformning delegerats till myndigheter enligt den svenska förvaltningsmodellen. Hur arbetet hade sett ut om digitaliseringsarbetet skulle implementeras i en annan förvaltningsmodell kan bara spekuleras kring, men ett intressant exempel är den estländska utvecklingen. Vid en övergripande anblick verkar Estland i ett tidigt skede tagit en mer politisk snarare än en övervägande administrativ inriktning; något som inte är omöjligt för den svenska regeringen heller (e-estonia u.å.). Därmed hade det varit intressant att genomföra en mer komparativt inriktad studie där problemområdet behandlas genom att den svenska dualistiska modellen ställs mot till exempel den estländska modellen.

Avslutningsvis bör det påpekas att liknande det förklarande snarare än konstruktiva syftet med uppsatsen, har vi inte för avsikt att föreställa det svenska digitaliseringsarbetet inom offentlig förvaltning som avsevärt problematiskt eller bristfälligt. Som tagits upp tidigare placeras Sverige högt i internationella jämförelser på området. Det uppsatsen gör anspråk på är att presentera perspektiv och teorier genom vilka de framlagda svårigheterna kan förstås. Arbetet kring digitaliseringen av offentlig förvaltning når inte det mål regeringen satt, och via Riksrevisionen har tydliga problem och åtgärder formulerats, varvid implementeringsteori och RCI kan ge förklaringar till varför det är så.

## Referenser

### *Litteratur*

Bergström, Göran - Kristina Boréus, 2018. "Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys" i Boréus, Kristina - Göran Bergström (red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur, s. 17-46.

Bergström, Göran - Per-Anders Svärd, 2018. "Idé och ideologianalys" i Boréus, Kristina - Göran Bergström (red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur, s. 133 - 176.

Christensen, Tom - Per Laegreid, Paul G. Roness, Kjell Arne Røvik, 2005.  
*Organisationsteori för offentlig sektor*. Kristianstad: Liber.

Esaiasson, Peter - Mikael Gilljam - Henrik Oscarsson - Ann Towns - Lena Wängnerud, 2017. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 5 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.

Hall, Patrik - Karl Löfgren, 2006. *Politisk styrning i praktiken*. Malmö:Liber.

Hall, Patrik. 2016. The Swedish Administrative Model. Pierre, Jon (red.). *The Oxford Handbook of Swedish Politics* [online]. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199665679.013.17  
Hämtdatum: 2021-03-09

Hertting, Nils, 2018. "Implementering: perspektiv och mekanismer" i Dahlström, Carl (red), 2018. *Politik som organisation*. 6 uppl. Lund: Studentlitteratur, s. 195-222.

Hysing, Erik – Jan Olsson, 2012. *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur

Jacobsson, Bengt - Göran Sundström. 2016. Governing the State. Pierre, Jon (red.). *The Oxford Handbook of Swedish Politics* [online]. DOI:  
10.1093/oxfordhb/9780199665679.013.20 Hämtdatum: 2021-03-09

Kuhlmann, Sabine – Hellmuth Wollmann, 2019. *Introduction to Comparative Public Administration*. 2 uppl. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd

Lantz, Annika, 2007. *Intervjumethodik*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Shepsle, Kenneth. 2009. "Rational Choice Institutionalism. Binder". Sarah A - Rhodes, R. A. W. och Rockman, Bert A (red.). *The Oxford Handbook of Political Institutions* [online]. DOI:  
10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0002 Hämtdatum: 2021-05-10

Sundström, Göran, 2016. "Administrative Reform" i Pierre, Jon (Ed). *The Oxford handbook of swedish politics* [online]. Oxford: Oxford university press. (18 s.) DOI:  
10.1093/oxfordhb/9780199665679.013.45 Hämtadatum: 2021-03-09

### ***Intervju***

Eriksson, Anna, 2021. Generaldirektör på Myndigheten för digital förvaltning (DIGG).  
Intervju 27 maj 2021.

### ***Elektroniska källor***

DIGG, u.å. *Om oss*. [Elektronisk] <https://www.digg.se/om-oss> Hämtdatum: 2021-04-19

E-estonia, u.å. *e-governance*. [Elektronisk] <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/>  
Hämtdatum: 2021-05-09

ESAM, u.å. *Om ESAM*. [Elektronisk] <https://www.esamverka.se/om-esam/om-esam.html>  
Hämtdatum: 2021-04-29

Regeringen, (u.å). *Digitaliseringsstrategin*. [Elektronisk]  
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringsstrategin/> Hämtdatum:  
2021-04-16

Riksrevisionen, 2020. *Om Riksrevisionen*. [Elektronisk]

<https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen.html> Hämtdatum: 2021-04-29

## ***Offentliga handlingar***

Europakommissionen, (u.å). *The single digital gateway*. [Elektronisk]

[https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-digital-gateway\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-digital-gateway_en) Hämtdatum:

2021-04-16

Näringsdepartementet, 2017. *För ett hållbart digitaliserat Sverige - en digitaliseringsstrategi*.

[Elektronisk]

[https://www.regeringen.se/49adea/contentassets/5429e024be6847fc907b786ab954228f/digitaliseringsstrategin\\_slutlig\\_170518-2.pdf](https://www.regeringen.se/49adea/contentassets/5429e024be6847fc907b786ab954228f/digitaliseringsstrategin_slutlig_170518-2.pdf) Hämtdatum: 2021-05-05

Prop. 2017/18:47. *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter - en skrivelse om politikens inriktning*. [Elektronisk]

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skrivelse/hur-sverige-blir-bast-i-varld-en-pa-att-anvanda\\_H50347/html](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skrivelse/hur-sverige-blir-bast-i-varld-en-pa-att-anvanda_H50347/html) Hämtdatum: 2021-05-04

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

[Elektronisk] <https://www.regeringen.se/49bb22/contentassets/cffa5390f3b44441bf4859325cd386ed/offentlig-forvaltning-for-demokrati-delaktighet-och-tillvaxt-prop.-200910175>

Hämtdatum: 2021-05-02

Regeringen, 2009. *Delegationen för e-förvaltning*. [Elektronisk]

<https://www.regeringen.se/49bb46/contentassets/ee432a087a2246b8832705e303da1216/delegation-for-e-forvaltning-dir.-200919> Hämtdatum: 2021-05-06

Skrivelse 2017/18:47. *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter - en skrivelse om politikens inriktning*. [Elektronisk]

<https://www.regeringen.se/4ad143/contentassets/95f8ed6239b84d9d86702bcaebe391b7/hur-sverige-blir-bast-i-varlden-pa-att-anvanda-digitaliseringens-mojligheter--en-skrivelse-om-politikens-inriktning-skr> Hämtdatum: 2021-04-28

SOU 2015:6. *En förvaltning som håller ihop* [Elektronisk]

[https://www.regeringen.se/49ec0a/contentassets/39decaef5e1a4492bacdfd4faa46b58e/sou-2015\\_66.pdf](https://www.regeringen.se/49ec0a/contentassets/39decaef5e1a4492bacdfd4faa46b58e/sou-2015_66.pdf) Hämtdatum: 2021-04-21

SOU 2009:86. *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning* [Elektronisk]

<https://www.regeringen.se/49bb36/contentassets/a1417c22006f4b0a810d1b06c18d158d/strategi-for-myndigheternas-arbete-med-e-forvaltning-sou-200986> Hämtdatum: 2021-04-21

### ***Riksrevisionens rapporter***

Riksrevisionen, 2016. *Den offentliga förvaltningens digitalisering - en enklare, öppnare och effektivare förvaltning?* [Elektronisk]

[https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2db9b/1518435497866/RiR\\_2016\\_14\\_DIGITALISERING\\_ANPASSAD.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2db9b/1518435497866/RiR_2016_14_DIGITALISERING_ANPASSAD.pdf) Hämtdatum: 2021-04-29

Riksrevisionen 2019. *Föråldrade IT-system, hinder för en effektiv digitalisering.*

[Elektronisk]

[https://www.riksrevisionen.se/download/18.7a46d11f16db00d83eb7f3c8/1571040297489/RiR%202019\\_28%20Anpassad.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.7a46d11f16db00d83eb7f3c8/1571040297489/RiR%202019_28%20Anpassad.pdf) Hämtdatum: 2021-04-29

### ***Artiklar***

Durant, Robert F. 2006. "Agency Evolution, New Institutionalism, and 'Hybrid' Policy Domains: Lessons from the 'Greening' of the U.S. Military". *The Policy Studies Journal* 34(4): 469-490.

Ershova, Anastasia - Schneider, Gerald. 2018. "Rational Choice Institutionalism and European Integration". *Oxford Research Encyclopedia of Politics* [online].

<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.501> Hämtdatum: 2021-05-1

## **Bilagor**

### ***Bilaga 1: Intervjuguide***

Intervju med Anna Eriksson, Generaldirektör på Myndigheten för digital förvaltning (27 maj 2021).

#### *Bakgrundsfrågor*

Kan du berätta lite om DIGGs roll i den svenska förvaltning?

- Kortfattat, hur ser din roll som generaldirektör ut?
- Kan du redogöra för bakgrunden till att myndigheten skapades?

Vilka är myndighetens mål?

- Hur påverkar ni arbetet med digitalisering av den offentliga förvaltningen?
- Har ni en aktiv eller mer utvärderande roll i förvaltningens digitaliseringsarbete och därmed ert arbete med andra myndigheter/kommuner?

#### *Riksrevisionens rapporter*

Lite kortfattat, har ert arbete formats av de två rapporterna från riksrevisionen?

- Delar ni bilden över vad som är problematiskt / hämmande för digitaliseringen av offentlig förvaltning med Riksrevisionens utredningar?
- Påverkas DIGGs syfte och arbete av riksrevisionens rekommendationer som redogörs för i exempelvis rapporterna 2016 och 2019?

- Riksrevisionen menar att olika aktörer har kommit olika långt i arbetet, håller du med om den uppfattningen?
- Vad skulle du säga att detta beror på?

Är det något övrigt du vill lägga till inom området?