



Digital förvaltning i internationellt perspektiv

En övergripande sammanställning av Sveriges position i fyra internationella digitaliseringsundersökningar

Sammanfattning

Sveriges digitala förvaltning är bra men flera andra länder är bättre.

Denna rapport baseras på fyra av de mest erkända internationella jämförelserna av den digitala förvaltningen i olika länder: EU-kommissionens index för digital ekonomi och digitalt samhälle (*Digital Economy and Society Index, DESI*) och deras eFörvaltningsjämförelse (*eGovernment Benchmark*), FN:s e-förvaltningsundersökning (*UN E-government Survey*) samt OECD:s *OURdata Index*. Dessa undersökningar speglar olika perspektiv på digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.

Sveriges prestation är i regel bra, men ojämn. Vi placerar oss ofta i toppen, men vi är aldrig bäst. Vi presterar bra inom vissa områden men ligger långt efter inom andra. Samtidigt som förutsättningarna i regel är mycket goda visar undersökningarna att det inom vissa delar av den offentliga förvaltningen finns en lång väg att gå när det gäller det konkreta arbetet med att skapa en enklare, öppnare och effektivare digital offentlig förvaltning. Detta beror främst på att resultaten ofta skiljer sig mellan olika delar av förvaltningen, skillnader som blir särskilt tydliga i de mätningar som använder sig av ett livshändelseperspektiv. Flera mätningar visar även att Sverige ligger efter i arbetet med öppna data.

I det avslutande kapitlet gör vi några reflektioner kring hur Sverige kan ta nästa steg i utvecklingen och öka digitaliseringstakten. Där lyfter vi bland annat vikten av helhetsperspektiv, koncernstyrning, samverkan och att hantera data som en strategisk resurs inom förvaltningen.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Fördelar och nackdelar med indikatorer och indexmätningar.	2
1.2	Ett urval kända undersökningar från trovärdiga aktörer.....	3
1.3	Om genomförandet.....	4
2	Digital Economy and Society Index.....	5
2.1	Uppbyggnad.....	6
2.2	Sveriges placering	7
2.3	Vad beror resultatet på?	8
3	United Nations E-Government Survey	10
3.1	Uppbyggnad.....	10
3.2	Sveriges placering	12
4	EU eGovernment Benchmark.....	15
4.1	Uppbyggnad.....	16
4.2	Sveriges placering	17
4.3	Vad beror resultatet på?	18
5	OECD OURdata Index	20
5.1	Uppbyggnad.....	21
5.2	Sveriges placering	22
5.3	Vad beror resultatet på?	24
6	Sveriges digitala förvaltning i internationell jämförelse	26
6.1	Sverige har goda förutsättningar.....	26
6.1.1	<i>De grundläggande förutsättningarna är på plats....</i>	<i>27</i>
6.1.2	<i>Flera nyckelkomponenter finns men tillämpningarna sprettar</i>	<i>28</i>
6.2	Sveriges digitala offentlig service är bra men inte bäst	29
6.3	Sveriges förvaltning är dålig på öppna data	32
7	Vägen framåt	33
7.1	Helheten måste vara i fokus	33
7.2	Regeringens styrning måste vara tydlig	34
7.3	Använd ramverket för digital samverkan	36
7.4	Se data som en strategisk resurs	37
7.5	Ta fram en datastrategi för offentlig sektor	38
7.6	Mycket arbete pågår redan.....	39
8	Bilagor.....	42

8.1	Digital Economy and Society Index (DESI)	42
8.1.1	<i>Undersökningens struktur</i>	42
8.1.2	<i>Källor</i>	44
8.1.3	<i>Mätvärden och sammanvägning av index</i>	44
8.2	United Nations E-Government Survey	45
8.2.1	<i>Z-normalisering</i>	45
8.2.2	<i>Telecommunications Infrastructure Index (TII)</i>	46
8.2.3	<i>Human Capital Index (HCI)</i>	46
8.2.4	<i>Online Service Index (OSI)</i>	46
8.2.5	<i>E-participation Index</i>	50
8.3	eGovernment Benchmark.....	52
8.3.1	<i>Mystery shopping</i>	52
8.3.2	<i>Andra mätmetoder</i>	54
8.3.3	<i>Mätvärden och sammanvägning av index</i>	54
8.4	OURdata Index	55
8.4.1	<i>Data availability – Tillgång till data</i>	55
8.4.2	<i>Data accessibility – Användbarhet av data</i>	56
8.4.3	<i>Government support for data re-use – Stöd för återanvändning</i>	56
9	Källor	58

1 Inledning

Det offentliga Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.

Detta är för att skapa en enklare vardag för privatpersoner och företag, en innovativ, samverkande och effektiv offentlig sektor med hög kvalitet samt fler jobb och ökad tillväxt. För att uppnå detta behövs både långsiktig verksamhetsutveckling med digitala lösningar och en alltmer innovativ och samverkande förvaltning som sätter användaren i centrum.¹

DIGG ska bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och följa och analysera utvecklingen av densamma. På internationell nivå finns flera olika initiativ för att jämföra offentlig förvaltnings digitalisering i olika länder med varandra. Dels finns olika generella index som försöker mäta digitalisering på aggregerad nivå, dels finns mer specifika index som mäter olika aspekter av digitalisering. Genom att beskriva och analysera skillnader mellan Sverige och andra länder kan vi öka vår förståelse och enklare se brister och styrkor i vårt system samt lära av andra länder.

Denna rapport syftar till att sammanställa hur Sveriges digitala förvaltning står sig i en internationell jämförelse utifrån några olika perspektiv. Rapporten går igenom fyra av de mest erkända internationella mätningarna på området, redovisar vad dessa säger om Sverige och för slutligen en diskussion om hur den digitala förvaltningen skulle kunna utvecklas. Detta är en sammanställning, det är inte en metastudie där vi statistiskt försökt väga samman resultaten. Istället har valt att fokusera på ett antal perspektiv på digital förvaltning som vi anser vara relevanta. Detta har också styrt vårt urval av undersökningar.

¹ Näringsdepartementet (2012), "Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning" och Näringsdepartementet (2017), "Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning" (Skr. 2017/18:47)

1.1 Fördelar och nackdelar med indikatorer och indexmätningar

Att fånga komplexa samhällsfenomen i en enkel siffra innebär en förenkling av verkligheten och att mycket värdefull information går förlorad. Samtidigt finns ofta ett behov hos såväl beslutsfattare och forskare som hos media och andra intresserade av att jämföra Sverige med andra länder och följa vår utveckling över tid. Rätt använt kan ett index eller en kompositindikator hjälpa oss att göra det på ett tillförlitligt och samtidigt lättillgängligt sätt.

När vi i denna rapport talar om en indikator menar vi ett kvalitativt eller kvantitativt mått på hur något förhåller sig vid en viss tidpunkt och inom ett visst geografiskt område. En kompositindikator är en sammanvägning av flera indikatorer baserat på någon teori eller modell. Kompositindikatorer används när man vill fånga mer komplexa eller mångfacetterade fenomen. I detta fall är fenomenet vi vill fånga digitalisering eller digital förvaltning. I andra mätningar kan det handla om sådant som exempelvis hållbarhet, konkurrenskraft eller företagsklimat.

Det finns flera fördelar med använda indikatorer för att följa digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Om de mäts på samma sätt vid olika tidpunkter så kan de användas för att identifiera trender och uppmärksamma skillnader i utveckling mellan olika länder eller delområden. Detta är särskilt användbart för att exempelvis identifiera behov av insatser inom ett visst område eller för att utvärdera insatser som man redan genomfört eller genomför.

Generellt är fördelen med kompositindikatorer att de är lätta att ta till sig och kommunicera, då de sammanfattar en komplex verklighet i enkla och jämförbara siffror. Är kompositindikatorn väl konstruerad tar den samtidigt även hänsyn till mycket information. Den är med andra ord ett sätt att enkelt illustrera ett samhällsfenomen med en viss reliabilitet och validitet.

Nackdelen med kompositindikatorer är att de lätt kan bli missvisande. Det kan dels bero på att de misstolkas men även på att indikatorn är felkonstruerad.

Konstruktionsfel kan bero på såväl teorin bakom, som på metodfel eller fel i genomförandet av mätningen. Dessa fel är sällan lätta att upptäcka just eftersom att indexet är en sammanvägning av många olika fenomen, ibland i flera steg och baserat på data från olika källor. Att sammanfatta komplexa samhällsfenomen till enkla siffror riskerar även att inbjuda till banala tolkningar och lösningsförslag på

de eventuella problem som framträder. För att stävja detta är det av stor vikt att ett index konstruktion och metod är så öppen och transparent som möjligt.

En ytterligare risk är att användningen av indikatorer gör att det som mäts också blir det som räknas som viktigt. När man mäter ett komplext politikområde måste man göra normativa ställningstaganden kring vad som är eftersträvansvärt för att veta vad man ska mäta. Dessutom är det som vi faktiskt är mest intresserade av när det gäller just komplexa samhällsfenomen ofta mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att mäta. Samtidigt har vi ofta ett behov av att på ett (till synes) objektivt sätt redovisa utvecklingen inom dessa områden. Detta kan göra att vi lockas att fokusera såväl vår uppmärksamhet som våra insatser på det som enkelt går att fånga i mätetal, snarare än på det som egentligen är det mest väsentliga. Därför är det viktigt att minnas att en indikator är just det: en indikation på något. Det är en fingervisning, inte hela sanningen.

1.2 Ett urval kända undersökningar från trovärdiga aktörer

I denna rapport går vi igenom och sammanställer några internationella jämförande mätningar som på olika sätt behandlar digital förvaltning. Vi har valt att redovisa undersökningar som vi bedömer som allmänt erkända och som tas fram av välrenommerade och trovärdiga aktörer. I praktiken handlar detta om undersökningar gjorda av Europeiska kommissionen, OECD och FN. Vi har också valt att enbart ta med undersökningar som är väl dokumenterade, det vill säga där metoden finns tydligt beskriven och där data finns publicerad.

Vi har även valt att fokusera på ett mindre antal undersökningar som speglar olika perspektiv på digitalisering snarare än att göra en bredare genomgång av ett större antal mätningar.

I kapitel 2 i denna rapport finns EU-kommissionens index för digital ekonomi och digitalt samhälle (*Digital Economy and Society Index – DESI*). I kapitel 3 finns FN:s e-förvaltningsundersökning (*UN E-government Survey*) som bland annat innehåller deras *E-Government Development Index* (EGDI). Dessa båda undersökningar har valts ut för att de ger en bred bild och berör flera aspekter av digitalisering. Att de omfattar olika geografiska områden har varit ett skäl för att inkludera båda undersökningarna i vår genomgång.

Kapitel 4 innehåller EU-kommissionens eFörvaltningsjämförelse (*eGovernment Benchmark*). En viktig anledning till att vi valt att inkludera denna undersökning är att den är uppbyggd utifrån ett livshändelseperspektiv. Denna metod sätter användarnas behov i centrum och innebär därmed ett viktigt komplement till mer övergripande undersökningar.

OECD:s *OURdata Index* presenteras i kapitel 5. Denna undersökning har valts ut för att den fokuserar på ett specifikt område som bedöms vara av strategisk betydelse för en framgångsrik digital offentlig förvaltning, nämligen öppna data.

Rapporten avslutas med en sammanfattning och en reflektion kring Sveriges position och vad vi kan göra för att bli ännu bättre.

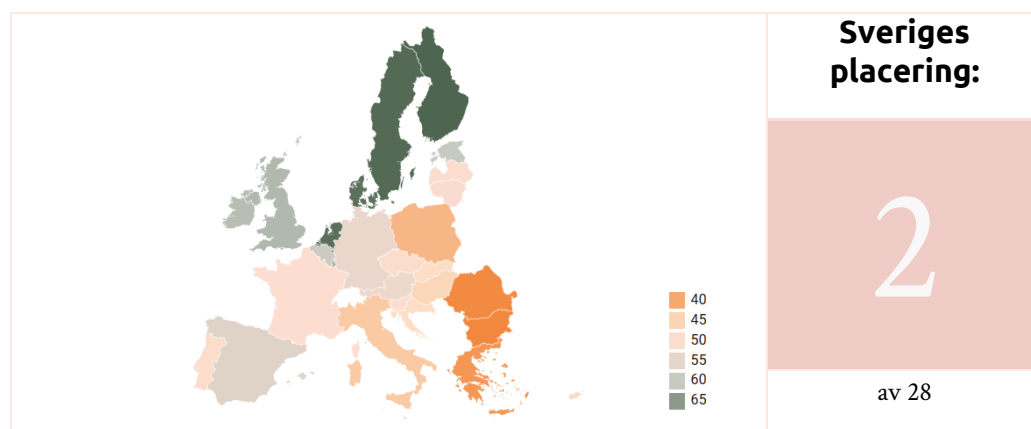
I flera fall har vi valt att lägga särskild vikt vid vissa delar av undersökningarna i vår genomgång. Oftast handlar detta om delar som specifikt behandlar digital förvaltning och offentliga tjänster. Andra delar presenteras mer övergripande.

1.3 Om genomförandet

Projektgruppen har bestått av Andreas Dahlkvist och Arvid Perbo (projektledare). En intern referensgrupp har knutits till projektet.

Rapporten baseras på allmänt tillgänglig information, data och metodbeskrivningar publicerade på internet (se källhänvisningar).

2 Digital Economy and Society Index



Kommentar: Kartan illustrerar de europeiska ländernas poäng i Digital Economy and Society Index (DESI) 2019.

År 2010 lanserade EU-kommissionen den digitala agendan som ett huvudområde inom Europa 2020-strategin och 2015 lanserades en strategi för en inre digital marknad.² Strategin fokuserar på att förbättra tillgången till digitala varor och tjänster för konsumenter och företag, att skapa de rätta förutsättningarna för digitala nät och tjänster och att maximera den digitala ekonomins tillväxtpotential.

Ett sätt att följa utvecklingen inom unionen är EU-kommissionens index för digital ekonomi och digitalt samhälle (*Digital Economy and Society Index, DESI*). Indexet har publicerats sedan 2015 och består av många olika indikatorer.

Syftet med DESI är dels att mäta medlemsländernas digitalisering på en övergripande nivå, dels att möjliggöra mer detaljerade analyser för att peka ut olika förbättringsområden och jämföra de olika länderna med varandra.

² EU-kommissionen 2010, "En digital agenda för Europa" (KOM/2010/0245 slutlig) & EU-kommissionen 2015, "En strategi för en inre digital marknad i Europa" (COM/2015/0192 final)

2.1 Uppbyggnad

DESI består av fem huvudområden: Konnektivitet, Humankapital, Användning av internetjänster, Integrering av digital teknik samt Digitala offentliga tjänster. I 2019 års sammanställning har ett antal förändringar gjorts för att bättre anpassa indexet till den senaste tekniska utvecklingen, till exempel har 5G-beredskap och utbyte av medicinska uppgifter lagts till.³

DESI är framtaget för att mäta hela samhällets digitalisering. Vissa delar av indexet mäter främst förutsättningarna för digitalisering medan andra är inriktade på att mäta hur långt digitaliseringen har nått. DESI innehåller en underkategori som specifikt mäter just digitaliseringen av förvaltningen: Digitala offentliga tjänster.

Inom området Digitala offentliga tjänster mäts dels den faktiska användningen av digitala offentliga tjänster, dels tillgänglighet och användbarhet för sådana tjänster. Denna del av indexet omfattar även hur långt medlemsländerna har kommit i sitt arbete med öppna data. Inom e-hälsoområdet mäts dels tillgången på digitala tjänster inom vård och hälsa, digitalt utbyte av medicinska uppgifter samt användningen av elektroniska recept.

De övriga kategorierna försöker fånga andra aspekter av digitalisering. Under huvudområdet Konnektivitet ingår flera olika mått på tillgång till bredband. Under Humankapital mäts dels den allmänna kompetensen hos internetanvändarna, dels avancerad kompetens och mjukvarukompetens i samhället. Kategorin Användning av internetjänster innehåller indikatorer som speglar användningen av internet generellt, men även mått för mer specifika användningsområden som bankärenden och sociala nätverk. Huvudområdet Integrering av digital teknik försöker mäta graden av digitalisering i företag och e-handel.

³ En mer utförlig redogörelse för metoden bakom DESI och förändringar jämfört med tidigare mätningar finns i undersökningen metodrapport. https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=59913

2.2 Sveriges placering

I 2019 års index får Sverige 69,5 poäng, vilket är en ökning från föregående år med 2,6 procentenheter. Jämfört med EU:s övriga medlemsstater placerar sig Sverige högt, på plats 2 av 28. Endast Finland får högre totalpoäng.

Sverige placerar sig även högt inom de flesta av DESI:s olika huvudområden. Inom området Konnektivitet får Sverige 70,4 poäng, vilket innebär en bibehållen fjärdeplacering jämfört med föregående år. Sveriges bästa placering är i kategorin Humankapital. Här uppnår Sverige 71,6 poäng, vilket innebär en andraplats inom EU. Även när det gäller Användning av internettjänster placerar sig Sverige högt. Resultatet på 72,4 poäng innebär en tredjeplats i förhållande till övriga länder i undersökningen. För de huvudområden där Sverige placerar sig bäst ligger även samtliga enskilda mätvärden som ingår i kategorin klart över eller i nivå med genomsnittet för EU.

Inom huvudområdet Integrering av digital teknik ligger Sverige något under toppskiktet i EU. Här får Sverige 57,3 poäng, vilket innebär en placering på plats 6 av 28. Även när det gäller Digitala offentliga tjänster placerar sig Sverige på en sjätteplats. Sveriges poäng uppgår till 77,7 poäng, vilket är en ökning med drygt två procentenheter jämfört med föregående mätning.

Tabell 2.1 Sveriges resultat i DESI 2019, fördelat efter huvudområden

Huvudområden DESI	Sveriges placering	Sveriges poäng	EU-genomsnitt
Konnektivitet	4	70,4	59,3
Humankapital	2	71,6	48,0
Användning av internettjänster	3	72,4	53,4
Integrering av digital teknik	6	57,3	41,1
Digitala offentliga tjänster	6	77,7	62,9
DESI totalt	2	69,5	52,5

Kommentar: Tabellen visar Sveriges rangordning i förhållande till EU:s andra medlemsstater, Sveriges poäng och det genomsnittliga poängen bland EU-länderna. Maxpoäng är 100.

2.3 Vad beror resultatet på?

Inom samtliga huvudområden ligger Sverige klart över genomsnittet för EU. Det gäller även de flesta av de enskilda mätvärden som följs upp inom ramen för DESI. Det går dock att konstatera att Sverige placerar sig bättre inom de områden som rör förutsättningar för digitalisering (det vill säga Konnektivitet, Humankapital och Användning av internetjänster) än inom områden som mer direkt handlar om implementeringen av den nya tekniken i näringsliv och offentlig förvaltning (Integrering av digital teknik och Digitala offentliga tjänster).

Inom området Digitala offentliga tjänster presterar Sverige trots detta relativt bra i mätningen både när det gäller den faktiska användningen av tjänster och när det gäller tillgänglighet och användbarheten i tjänsterna. Sveriges mätvärden ligger klart över genomsnittet inom EU och i paritet med de flesta länder som ligger före Sverige i den sammanvägda rankingen för digitala offentliga tjänster.

Det som sticker ut inom kategorin digitala offentliga tjänster är mätvärdet för öppna data, där Sverige placerar sig på plats 22 av 28. Detta är därmed också det tydligaste utvecklingsområdet om vi vill förbättra resultatet i DESI:s ranking.

Mätvärdet för öppna data i DESI hämtas från den europeiska dataportalens årliga bedömning av mognadsgraden i medlemsstaternas arbete med öppna data. Sverige uppnådde 52 procent av maxpoängen, vilket är långt under genomsnittet för EU. Samtidigt ska det tilläggas att flera andra länder som kommit långt inom digitaliseringen, exempelvis Estland och Danmark, hade sämre mätvärden än Sverige inom området öppna data.

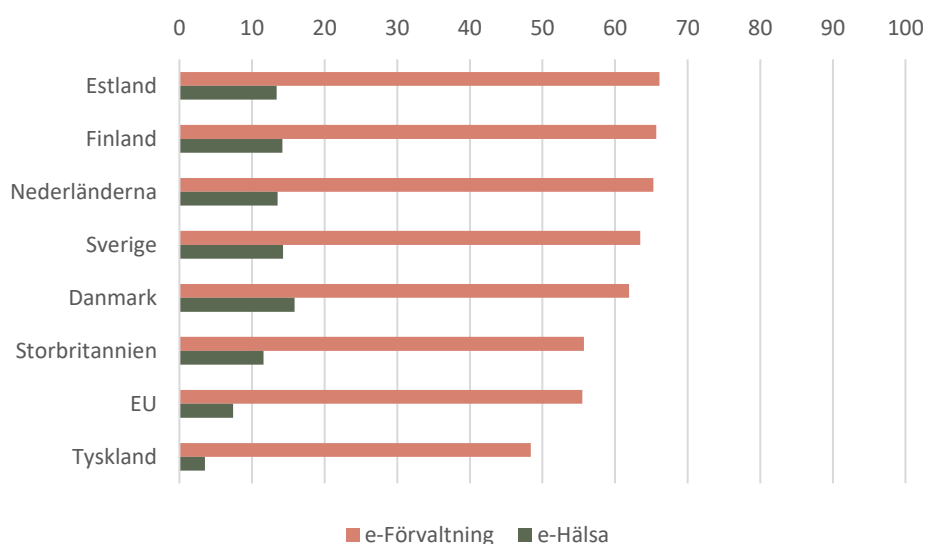
DESI 2019 baseras på den bedömning som gjordes 2018. Under hösten 2019 presenterade den europeiska dataportalen resultatet av 2019 års bedömning⁴ av hur långt medlemsländerna kommit i sitt arbete med öppna data. Sverige har förbättrat vissa mätvärden under 2019 men får ändå en sämre placering än i 2018 års mätning. Flera jämförbara länder, exempelvis Estland och Danmark, har dock

⁴Europeiska dataportalen, "Open Data Maturity Report 2019",
https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/open_data_maturity_report_2019.pdf

gjort stora framsteg inom området och därmed även gått förbi Sverige i rankingen.

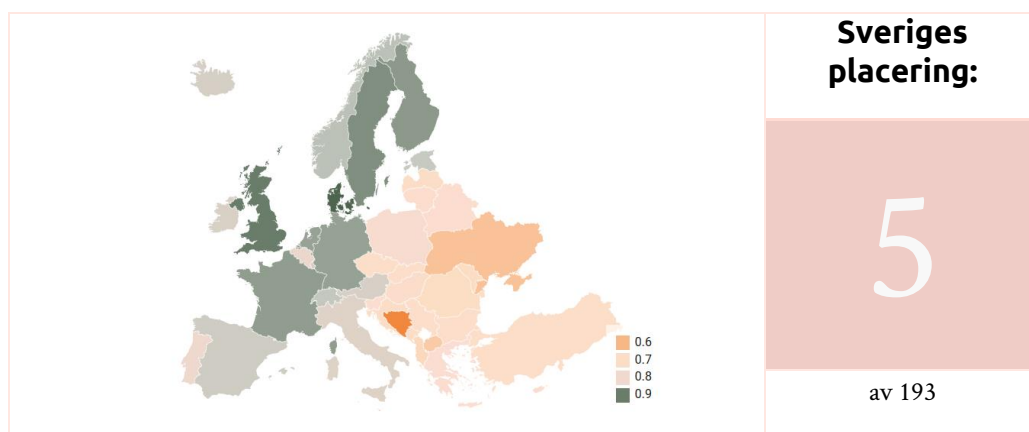
Inom e-hälsoområdet ligger Sverige bra till. Sveriges ranking avseende e-hälsa är också bättre än för digitala offentliga tjänster i övrigt. I jämförelse med de allra bästa ligger Sverige något efter när det gäller användningen av e-hälsotjänster och elektroniskt utbyte av medicinska uppgifter. Samtliga av Sveriges mätvärden inom e-hälsa ligger dock klart över genomsnittet för EU. Sverige får även högsta möjliga mätvärde för användning av elektroniska recept.

Figur 2.1 Poäng i DESI 2019 för underområdena e-Förvaltning (e-Government) och e-Hälsa (e-Health) för ett urval av länder



Kommentar: Tabellen visar poängen i DESI för underområdena e-Förvaltning (e-Government) och e-Hälsa (e-Health), vilka tillsammans utgör huvudområdet Digitala offentliga tjänster.

3 United Nations E-Government Survey



Kommentar: Kartan illustrerar de europeiska ländernas poäng i E-Government Development Index (EGDI) 2018.

FN⁵ publicerar vart annat år en rapport om den digitala förvaltningens utveckling i alla medlemsländer. Undersökningen har en bred ansats och syftet är att stödja beslutsfattare genom att visa inom vilka områden som ens land har styrkor respektive svagheter jämfört med övriga världen.

I bakgrunden finns antagandet att digitalisering av den offentliga förvaltningen kan öka såväl effektiviteten som träffsäkerheten samt göra förvaltningen och politiken mer öppen, transparent och inkluderande. På så vis görs i rapporten en koppling mellan digital förvaltning och arbetet med Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling.

3.1 Uppbyggnad

I centrum för rapporten finns *E-Government Development Index* (EGDI). Det är ett sammansatt index som baseras på tre andra index från olika FN-organ:

- *Telecommunications Infrastructure Index* (TII), från International Telecommunications Union (ITU).

⁵ United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Division for Public Institutions and Digital Government (DPIDG). Avdelningen hette tidigare Division for Public Administration and Development Management (DPADM).

- *Human Capital Index* (HCI), från United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) och UNDP.
- *Online Service Index* (OSI), från United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

Enligt UNDESA fångar därmed EGDI vad man menar är de tre viktigaste dimensionerna av digital förvaltning, nämligen: omfattningen och kvaliteten på digitala tjänster (OSI), omfattningen och utvecklingen av digital infrastruktur (TII) och landets inneboende humankapital (HCI). Det slutgiltiga indexvärdet i EGDI beräknas genom att ta ett viktat medelvärde av de tre andra indexen (efter att de har normaliserats, se bilaga).

Det är viktigt att poängtera att de tre delarna i EGDI inte är beräknade för att motsvara ländernas absoluta prestation, utan de är istället beräknade utifrån hur man presterar i förhållande till övriga länder i undersökningen. Således är EGDI som helhet ett verktyg för jämförelse. Skillnad i poäng mellan år beror således inte enbart på ens egen prestation, utan lika mycket på vad som skett i övriga världen (se bilaga).

Det första av de tre delindexen, TII, är ett medelvärde av fem indikatorer som på olika sätt är mått på fysisk uppkoppling. Det handlar exempelvis om andelen internetanvändare och om antal mobilabonnemang i landet. Det andra delindexet, HCI, består av fyra mått på grundläggande humankapital. Dessa är andelen läs- och skrivkunniga, andelen som är inskrivna i skolan, utbildningsnivån i befolkningen och förväntad utbildningsnivå för dem som är barn idag. Det tredje indexet OSI baseras på en stor enkätundersökning med 140 frågor. Enkäten bygger på en form av "mystery shopping" där volontärer praktiskt undersöker vilken offentlig information och vilka e-tjänster som finns tillgänglig online och även till viss del kvaliteten på dessa.

EGDI är således ett ganska grovt mått på digital förvaltning, eftersom en stor vikt ges åt andra saker så som exempelvis utbildningsnivån i befolkningen. Därför blir också det sammanvägda indexet svårtolkat ur ett policyperspektiv, inte minst då måttet dessutom är relativt. Undersökningen bör därför snarare förstås som ett verktyg för att se sina styrkor och svagheter relativt andra länder i arbetet med att bygga en digital förvaltning.

3.2 Sveriges placering

Ser vi på Sveriges rank 2018 är det tydligt att vi halkar efter andra jämförbara länder både när det gäller e-tjänster och infrastruktur, men att vårt betyg dras upp något av vårt relativt höga värde för humankapital.

Tabell 3.1 EGD I 2018 med delindex för ett urval av länder

Land	EGDI		OSI		TII		HCI	
	Rang	Index	Rang	Index	Rang	Index	Rang	Index
Danmark	1	0,92	1	1,00	12	0,80	5	0,95
Australien	2	0,91	7	0,97	22	0,74	1	1,00
Sydkorea	3	0,90	5	0,98	3	0,85	20	0,87
Storbritannien	4	0,90	6	0,98	10	0,80	10	0,92
Sverige	5	0,89	14	0,94	15	0,78	7	0,94
Finland	6	0,88	8	0,97	24	0,73	4	0,95
Tyskland	12	0,88	18	0,93	14	0,80	11	0,90
Nederländerna	13	0,88	19	0,93	16	0,78	9	0,92
Norge	14	0,86	13	0,95	27	0,71	12	0,90
Estland	16	0,85	26	0,90	19	0,76	17	0,88

Kommentar: Tabellen visar rangordning och indexvärde för ett urval av de bäst presterande länderna i E-Government Development Index (EGDI). EGDI är ett viktat medelvärde av de tre andra indexen i tabellen. OSI mäter omfattningen och kvaliteten på digitala tjänster, TII omfattningen och utvecklingen av digital infrastruktur och HCI landets inneboende humankapital. Totalt ingår 193 länder i undersökningen.

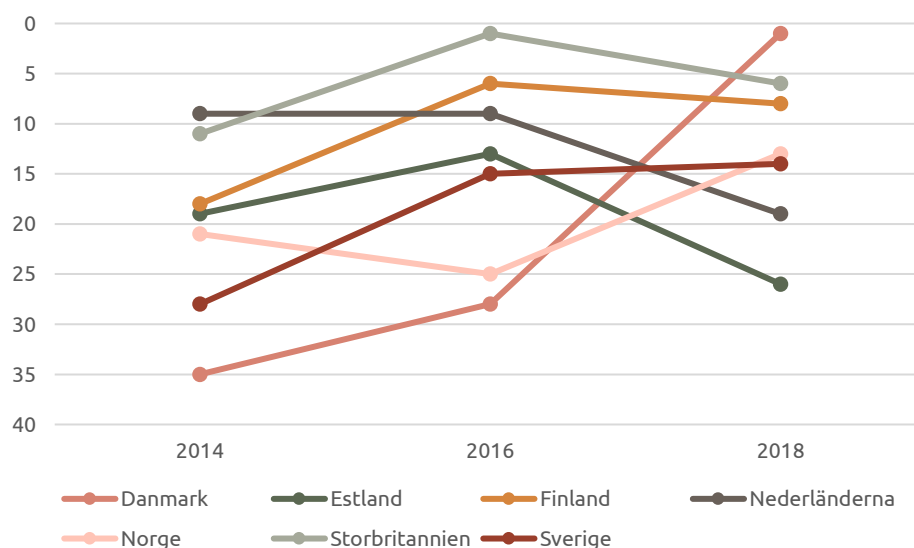
Tittar man bakom indexen ser man att Sveriges situation när det gäller infrastruktur ligger i närheten av de övriga länder i toppen av rankingen, vi har dock en något lägre andel fasta telefonabonnemang samt en något lägre andel fasta bredbandsabonnemang än vissa andra, vilket båda är mått som ingår i TII. Bägge dessa mått skulle kunna förklaras av vår istället relativt höga andel mobilanvändare.

Sveriges placering i OSI är svår att härleda då indexet baseras på väldigt många indikatorer och grunddata kring dessa inte finns publicerad, men sammanfattningsvis handlar frågorna om sådant som förekomsten av information och statistik om offentlig verksamhet, om förekomsten av olika typer av funktionalitet på offentliga webbplatser och appar samt om förekomsten av en lång rad e-tjänster (se lista i bilagan). Frågorna berör såväl statliga, regionala som

kommunala tjänster och är en blandning av centrala funktioner, så som möjlighet att deklarerera eller starta företag online, och mer perifera saker som ifall offentliga hemsidor har sociala medie-integrering och om man kan hitta statistik om trafikolyckor.

Sedan mätningen 2016 har Sverige förbättrat sin ranking i EGDI med en placering, från 6 till 5. Detta beror främst på att Sveriges indextal har ökat inom OSI (även om vi tappat en placering i rankingen). Även vårt indextal för humankapital har ökat något, medan vi istället har tappat i TII. Minns dock att såväl indextal som ranking beror på hur övriga länder presterar. Som ett exempel på detta kan nämnas att Danmark har klättrat från placering 28 till 1 inom e-tjänster sedan 2016. Även Norge förbättrade sin ranking med 12 steg.

Figur 3.1 Rangordning för e-tjänster (OSI) för ett urval av länder



I rapporten finns även ett *E-participation Index* (EPI). Detta index syftar till att fånga inkluderingen i den digitala förvaltningen och består av tre indikatorer (1) tillgång till information online, (2) offentliga konsultationer online och (3) hur väl landet involverar medborgare direkt i beslutsprocessen. EPI är ett kvalitativt mått på de tjänster för e-inkludering som finns på de olika statliga webbplatserna och mäts på en skala mellan 0 och 1 (bäst). Även detta index är jämförande och beräknas utifrån hur länderna presterar relativt övriga länder i undersökningen.

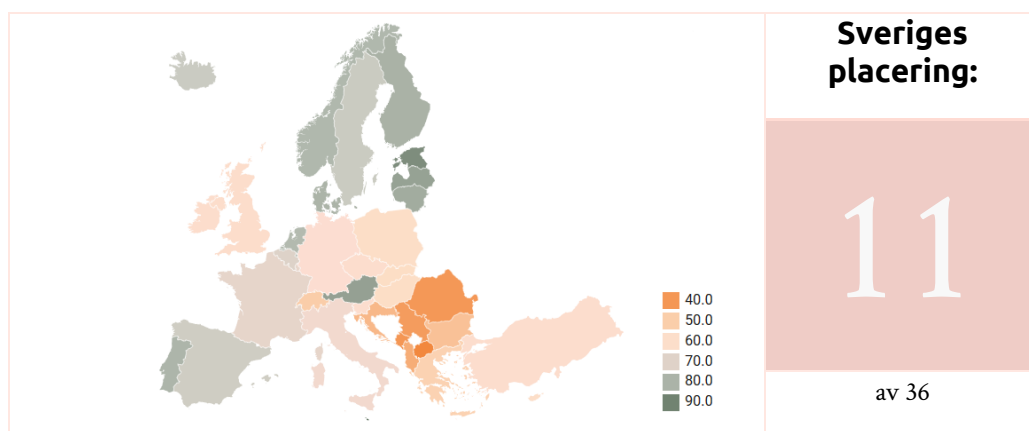
I detta index ligger Danmark, Finland och Sydkorea på delad förstaplats, följt av Nederländerna (som då får rank 4). Sverige återfinns på plats 19 tillsammans med Luxemburg och Filippinerna.

Tabell 3.2 Topp 30 länder i E-participation Index

Rang	Land	Rang	Land	Rang	Land
1	Danmark	11	Norge	19	Sverige
1	Finland	12	Brasilien	22	Irland
1	Sydkorea	13	Frankrike	23	Colombia
4	Nederländerna	13	Singapore	23	Tyskland
5	Australien	15	Indien	23	Ryssland
5	Japan	15	Italien	26	Uruguay
5	Nya Zeeland	17	Mexiko	27	Kanada
5	Spanien	17	UAE	27	Estland
5	Storbritannien	19	Luxembourg	29	Kina
5	USA	19	Filippinerna	30	Portugal

Kommentar: Figuren visar rangordningen enligt E-participation Index (EPI) 2018 för ett urval länder. Rangordningen av länder efter EPI görs med "standard competition ranking" där länder med samma EPI också får samma placering, men där rangordningen för alla följande länder inte förändras.

4 EU eGovernment Benchmark



Kommentar: Kartan illustrerar de europeiska ländernas poäng i eGovernment Benchmark 2018.

eGovernment Benchmark har genomförts i mer än tio år och följer de prioriteringar på digitaliseringsområdet som lyfts fram i EU:s handlingsplan för e-förvaltning (*eGovernment Action Plan*) 2016-2020 och den så kallade Tallinndeklarationen. Dessa vill påskynda införandet och användningen av e-förvaltningstjänster genom att bland annat undanröja hinder och förhindra fragmentering. Handlingsplanen innehåller ett antal principer för vad en förvaltning bör karaktäriseras av för att kunna ta tillvara på de nya möjligheter digitalisering medför och uppnå visionen om en förvaltning som är innovativ, öppen, effektiv och inkluderande och tillhandahåller gränslösa, individanpassade, användarvänliga och obrutna digitala offentliga tjänster åt alla medborgare och företag i EU.⁶

Syftet med eGovernment Benchmark är därför att mäta den digitala mognaden i offentliga tjänster men även möjligheten att använda digitala tjänster i andra europeiska länder.

Undersökningen genomförs på uppdrag av EU-kommissionen och omfattar totalt 36 länder: EU:s 28 medlemsländer samt Island, Norge, Montenegro, Serbien, Schweiz, Turkiet, Albanien och Nordmakedonien.

⁶ Europeiska kommissionen, "EU:s handlingsplan för e-förvaltning för 2016-2020" (COM(2016) 179 final)

4.1 Uppbyggnad

eGovernment Benchmark är uppbyggt utifrån fyra övergripande jämförelsemått. Användarfokus (*user centricity*) visar i vilken utsträckning offentliga tjänster finns tillgänglig online, mobilanpassning, samt hur lätt tjänsten är att använda. Mätvärdet transparens (*transparency*) mäter hur transparent den offentliga förvaltningen är avseende tjänsterna, den egna organisationen och hanteringen av användarnas data. Undersökning mäter dessutom rörlighet över gränserna (*cross-border mobility*), vilket avser möjligheten för medborgare och företag att använda tjänster i andra europeiska länder. Detta mätvärde redovisas fördelat på medborgare och företag. Slutligen följs även viktiga förutsättningar (*key enablers*) upp, vilket fokuserar på de tekniska förutsättningar som behövs för att den offentliga förvaltningen ska fungera. Här fokuserar eGovernment Benchmark på möjligheten att använda elektronisk identifiering, digital dokumenthantering, återanvändning av uppgifter som redan finns tillgängliga inom förvaltningen och tillämpningar för digital post.

De jämförande måtten samlas in utifrån åtta olika livshändelser. Undersökningen omfattar fyra av dessa per år, så varje livshändelse mäts i praktiken vartannat år. Under 2018 samlades data in om livshändelserna starta företag (*business start-up*), arbetslöshet och jobbsökande (*losing and finding a job*), studera (*studying*) och familjeliv (*family*). För livshändelserna driva företag (*regular business operations*), starta förenklade tvistemål (*starting a small claims procedure*), flytta (*moving*) och äga och köra bil (*owning and driving a car*) samlades data in under 2017.

Datainsamlingen görs huvudsakligen genom att medborgare i de olika länderna får testa offentliga tjänster utifrån en särskild bedömningsmall, så kallad *mystery shopping*. Denna metod kompletteras även med en automatiserad mätning av mobilanpassningen i offentliga digitala tjänster.

I undersökningen presenteras resultaten separat för de livshändelser som mäts respektive år och sammanvägt för samtliga livshändelser utifrån de två senaste mätningarna. I samtliga fall redovisas resultaten fördelat efter de olika jämförelsemåtten och sammanvägt per livshändelse.

4.2 Sveriges placering

I den senaste upplagan av eGovernment Benchmark, vilken publicerades i oktober 2019, placerar sig Sverige på plats 11 av de 36 länder som ingår i undersökningen. Detta resultat baserar sig på mätningar som gjordes under 2018 och 2017. Jämfört med 2018 års redovisning har Sverige tappat en placering.

Tabell 4.1 Sverige resultat i eGovernment Benchmark 2019 fördelat efter övergripande mätvärden

Mätvärde (2017, 2018)	Sveriges placering	Sveriges poäng	Poäng EU28+
Användarfokus	15	89,6	84,8
Transparens	13	68,1	62,3
Rörlighet över gränserna - företag	10	76,5	63,0
Rörlighet över gränserna - medborgare	3	74,3	47,5
Viktiga förutsättningar	13	68,3	58,3
<i>Sammanvägt genomsnitt</i>	<i>11</i>	<i>75,5</i>	<i>67,9</i>

Sveriges övergripande resultat i eGovernment Benchmark är 76 av 100. Jämfört med föregående år har värdet ökat något. Ökningen är dock liten, särskilt i förhållande till många andra länder. För alla övergripande mätvärden ligger Sverige över medelvärdet bland EU-länderna.

Placeringsmässigt ligger Sverige bäst till avseende mätvärdet rörlighet över gränserna, framförallt när det gäller utländska medborgares möjligheter att använda svenska tjänster. Sverige får sin sämsta placering, plats 15 av 36, när det gäller mätvärdet användarfokus. Samtidigt är detta ett område där Sverige och många andra länder får höga poäng i mätningen.

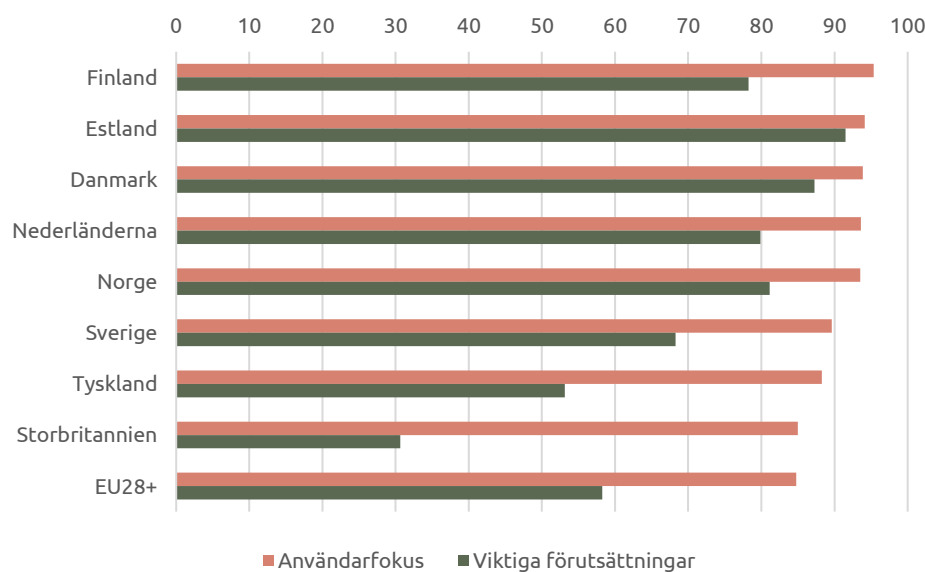
Utifrån livshändelserna placerar sig Sverige bäst när det gäller att starta företag. För denna livshändelserna placerar sig Sverige på plats 3 av 36. Sverige rankas även högt, på plats 4 av 36, när det gäller livshändelserna studera och flytta. För livshändelserna starta förenklade tvistemål samt arbetslöshet och jobbsökande placerar sig Sverige betydligt sämre, på plats 25 respektive 18.

4.3 Vad beror resultatet på?

Jämfört med EU i stort presterar Sverige väl inom de områden som mäts i eGovernment Benchmark. För de allra flesta mätvärden ligger Sverige över genomsnittet inom EU. En jämförelse med de länder som ligger före Sverige på den övergripande rankingen visar dock att vi släpar efter topppresterarna inom flera områden.

Inom området användarfokus, vilket bland annat mäter i vilken utsträckning offentliga tjänster finns tillgängliga digitalt, ligger Sverige efter jämförbara länder. Undersökningen visar på en liten förbättring för detta mätvärde jämfört med föregående mätning. Ökningen dämpas av att Sveriges värde för mobilanpassning av digitala tjänster har gått ned. Samtidigt uppvisar många andra länder stora förbättringar för användarvänlighet.

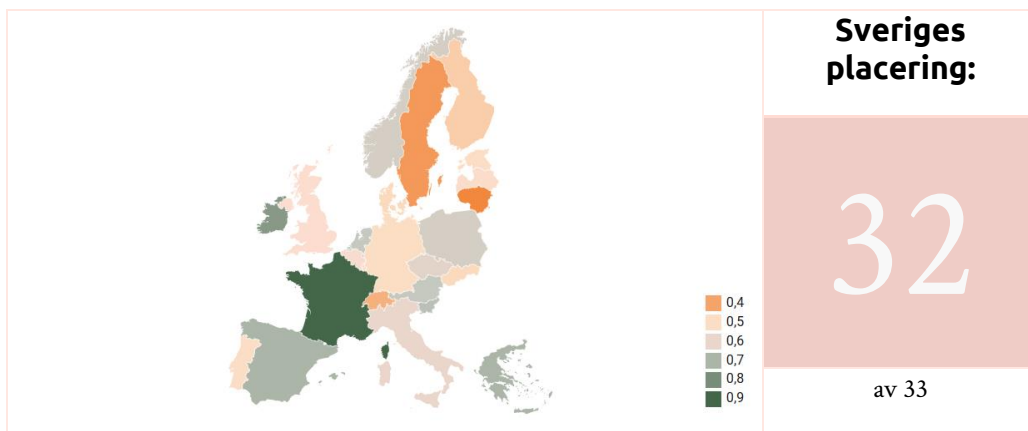
Figur 4.1 Resultat för Användarfokus och Viktiga förutsättningar i eGovernment Benchmark 2019 för ett urval av länder



Sverige ligger även efter flera jämförbara länder när det gäller de mätvärden som speglar viktiga förutsättningar för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. När det gäller möjligheten att använda digital post, digitala dokument och elektronisk identifiering ligger Sveriges värden betydligt lägre än vad det gör för de länder som placerar sig bäst i rankingen. Inte heller när det gäller återanvändning av data som redan finns inom den offentliga förvaltningen tillhör Sverige toppskiktet.

Då eGovernment Benchmark baseras på livshändelser speglar inte resultatet förekomsten av tjänster utan snarare användning och implementering. För Sveriges del ser vi att resultatet för de olika mätvärdena skiljer sig markant mellan olika livshändelser, vilket visar att den digitala förvaltningen fungerar olika bra inom olika områden. Att grundläggande förutsättningar som digital post och elektronisk identifiering är på plats tycks vara särskilt viktigt för poängen. För de livshändelser där Sverige rankas högt är även mätvärdet för viktiga förutsättningar högt. Större enhetlighet när det gäller möjligheten att genomföra olika livshändelser digitalt skulle innebära en tydlig förbättring av Sveriges ranking i eGovernment Benchmark.

5 OECD OURdata Index



Kommentar: Kartan illustrerar de europeiska ländernas poäng i OURdata Index 2019.

Den offentliga sektorn skapar och använder varje dag stora mängder data. Data om bland annat vår hälsa, välfärd, miljö, svensk konkurrenskraft och ekonomi samt om geografi, meteorologi, skog och lantbruk. Det data som offentliga sektorn använder är ofta av både högt värde och av hög kvalitet. Genom att göra dessa data tillgängliga kan medborgare, företag och det civila samhället använda dem och i sin tur bidra till att lösa utmaningar och samhällsproblem.

Förutom det ekonomiska värdet i att använda öppna offentliga data för innovation och nya affärsidéer och tjänster bidrar öppna data även till öppenhet och insyn i förvaltningen, och kan därför bidra till demokratin, öka tilliten och motverka korruption.

Öppna data är också en central del i det ekosystem för datadriven innovation vi vill ha inom offentlig sektor, där data ses som en strategisk resurs för att bland annat öka effektiviteten och öppenheten och där data från olika områden ska kunna användas och kopplas ihop i syfte att bygga nya tjänster eller andra tillämpningar.

Industrivärldens samarbetsorganisation OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) publicerar vart annat år ett index om öppna offentliga data: OURdata Index (*Open-Useful-Reusable Government data Index*). Detta mäter och jämför länders politik på nationell nivå kring öppna offentliga data och hur den implementeras. OURdata Index fångar således inte effekten av öppna data, istället är indexet konstruerat för att på flera olika sätt mäta hur bra regeringarna är på att skapa förutsättningar och stimulera utvecklingen på området. På så vis

lämpar sig indexet väl för att jämföra sin politik och till att identifiera vilka faktorer som saknas från offentligt håll jämfört med andra länder. Denna ansats gör också att indexet inte överlappar andra index i lika hög grad, utan istället kompletterar dem (se ex. *Open Data Barometer* and *Global Open Data Index* som fokuserar mer på effekter).

Indexet bygger på de 6 principer som finns i de internationella öppna data-stadgarna (*International Open Data Charter*) som skrivits under av 17 länder, främst länder i Latinamerika och Asien, men även bland annat Storbritannien och Frankrike finns med bland signatärerna.

5.1 Uppbyggnad

OURdata Index går från 0 (sämst) till 1 (bäst). Indexet består av tre delar med lika vikt som adderas ihop för att få det slutgiltiga, sammanvägda indexet. Indexet bygger på en enkätundersökning med cirka 140 delfrågor som OECD skickar ut och som oftast besvaras av seniora tjänstemän i medlemsländernas regeringskanslier (se bilaga för en mer detaljerad metodbeskrivning).

De tre huvuddelarna i indexet är tillgång till data, användbarhet av data och stöd för återanvändning av data.

Tillgång till data

Denna del mäter bland annat om landet har fattat beslut om att öppna data ska vara normalläget i förvaltningen och hur den policyn i så fall är utformad och efterlevs. Här finns även mått på om användarnas behov tas i beaktande vid publicering och om hur mycket och hur värdefull data som finns publicerat på landets nationella dataportal.

Användbarhet av data

Här handlar det exempelvis om vilka krav som finns på att använda öppna data-licenser och om data tillhandahålls gratis och stabilt. I denna del finns också mått på hur bra den nationella dataportalen är och om det finns möjlighet för användare att lämna feedback och påverka funktionaliteten och innehållet på portalen.

Stöd för återanvändning

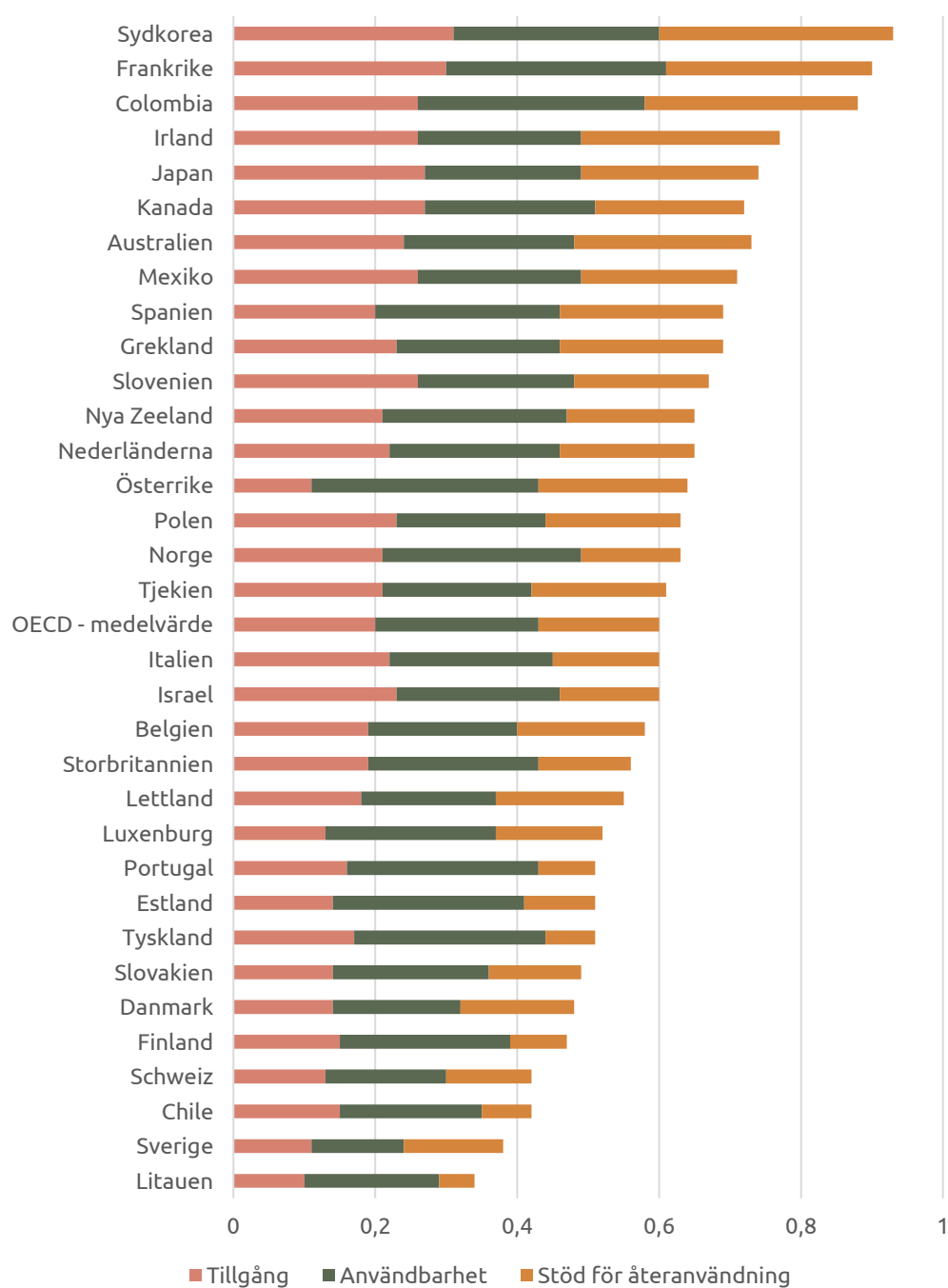
I den sista delen handlar frågorna om vad regeringen gör för att främja återanvändande av data. Det handlar bland annat om ifall det förekommer olika

insatser för att öka kunskapen på området och om man genomför evenemang eller har samarbeten med näringslivet eller civilsamhället. Här finns även mått för om man har kompetensutveckling för statstjänstemän och ifall man mäter effekterna av återanvändning av data.

5.2 Sveriges placering

Av alla de 33 länder som redovisas 2019 ligger Sverige på plats 32 i den totala sammanställningen. Sverige placerar sig i botten både när det gäller såväl tillgång till data som användbarhet av data, men ligger något bättre till avseende offentlig stöd för återanvändning av data.

Figur 5.1 OECD OURdata Index 2019



Källa: OECD (2019), Government at a Glance 2019 (<https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>), Lafortune, G. and B. Ubaldi (2018), "OECD 2017 OURdata Index: Methodology and results", OECD Working Papers on Public Governance, No. 30 (<https://doi.org/10.1787/2807d3c8-en>). Samt OECD.Stat (Data hämtad 2019-11-15).

5.3 Vad beror resultatet på?

För att bättre förstå Sverige låga indexvärden kan man se till de underliggande enkätfrågorna som indexet bygger på. Dessa går grovt att dela in i fyra olika kategorier:

1. Funktionaliteten och innehållet på **den nationella dataportalen**, inte minst avseende funktionalitet för att involvera användare i olika steg
2. Förekomsten av olika **krav och riktlinjer för data** från regeringens sida
3. **Främjande och marknadsföring** kring öppna data och vidareutnyttjande från centralt håll
4. **Tillgänglighet och kvalitet** på data och metadata

Ansvar för dessa olika delar är utspritt i förvaltningen. Den första har DIGG ansvar för, den andra och tredje har regeringen och DIGG delvis ett delat ansvar för och den sista är ett delat ansvar i hela förvaltningen och beror ytterst på de dataägande myndigheterna. Hos DIGG pågår just nu ett arbete med att öka förmågan att tillgängliggöra öppna data och vidareutveckla den nationella dataportalen. En handlingsplan för detta kommer publiceras den 31 mars 2020.⁷

OURdata index är relativt nytt och har bara publicerats med samma metodik en gång tidigare (2017). Sedan den första mätningen har Sveriges OURdata Index höjts marginellt. Vi får något högre betyg både inom tillgänglighet och stöd för återanvändning, men sänker vårt betyg något inom mängden data. Trots ett högre indexvärde halkar vi ner ytterligare en placering relativt övriga OECD. År 2017 låg vi på plats 31 av de 35 länder som då ingick i mätningen.

⁷ Infrastrukturdepartementet (2019), Uppdrag att öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra öppna data, bedriva öppen och datadriven innovation samt använda artificiell intelligens (I2019/01416/DF & I2019/01020/DF)

Tabell 5.1 OURdata Index med delindex år 2017 och 2019 för ett urval länder

Land	År	Rank	OURdata Index	Tillgång till data	Användbarhet	Stöd för återanvändning
Danmark	2017	32	0,21	0,23	0,31	0,10
	2019	27	0,49	0,43	0,55	0,49
Estland	2017	24	0,45	0,42	0,78	0,15
	2019	24	0,51	0,41	0,80	0,31
Finland	2017	10	0,67	0,59	0,69	0,73
	2019	29	0,47	0,44	0,72	0,24
Norge	2017	15	0,55	0,62	0,71	0,33
	2019	15	0,63	0,64	0,84	0,41
Sverige	2017	31	0,31	0,39	0,27	0,28
	2019	32	0,38	0,32	0,39	0,42
Nederländerna	2017	11	0,66	0,69	0,73	0,55
	2019	13	0,65	0,66	0,71	0,57

Kommentar: Det är delvis olika länder som ingår olika år. Se OECD:s rapport Government at a glance 2019.

6 Sveriges digitala förvaltning i internationell jämförelse

I detta avsnitt presenterar vi en samlad bild av Sveriges digitala förvaltning utifrån de mätningar vi redovisat. Sammanfattningsvis ser vi att Sverige genomgående står sig väl i internationell jämförelse. Vi placerar oss ofta i toppen, men samtidigt aldrig allra högst. Mätningarna visar att vi har mycket goda förutsättningar men att vi trots det halkar efter de topppresterande länderna. Detta beror främst på att resultaten ofta skiljer sig mellan olika delar av förvaltningen. Betygen i mätningarna dras också ned av att vi underpresterar vad gäller öppna data.

De olika mätningarna skiljer sig från varandra på många och ibland avgörande sätt, vilket ger oss en bredare bild men samtidigt är en utmaning när resultaten ska tolkas tillsammans. De säger dock alla utifrån sitt perspektiv något om hur den Svenska digitala förvaltningen står sig i internationell jämförelse.

Eftersom mätningarna har olika fokus, metod, tidsperspektiv och geografisk omfattning och dessutom innehåller en blandning av mått är det svårt att dra några praktiskt användbara slutsatser utifrån de sammanvägda resultaten. Att titta på rankingar är också mindre intressant än att utifrån mätningarna försöka se hur vi kan utveckla vår förvaltning och lära av andra länder. Vi har därför valt att här sammanfatta de olika resultaten tematiskt. I avsnitt 6.1 går vi igenom vad mätningarna säger om Sveriges förutsättningar för en digital förvaltning. Avsnitt 6.2 sammanfattar bilden av hur Sveriges digitala förvaltning presterar generellt. I avsnitt 6.3 sammanfattas bilden av Sveriges arbete med öppna data.

6.1 Sverige har goda förutsättningar

För en fungerande digital förvaltning krävs att flera grundläggande förutsättningar finns på plats. Det behövs både teknisk infrastruktur att bygga på och humankapital för att kunna nyttja den. En hög digital mognad inom näringslivet och privatlivet är också en bra grund för en digital förvaltning. En hög digital mognad hos befolkning och näringsliv skapar dessutom en större förväntan på digitala offentliga tjänster. Utöver internetanvändning och rätt humankapital i befolkningen kräver en funktionell digital förvaltning även vissa tekniska nyckelkomponenter eller byggblock. Detta handlar exempelvis om lösningar för

elektronisk identifiering, för säker digital post och inte minst för informationsutbyte inom förvaltningen.

Sverige har generellt väldigt goda förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig digital förvaltning. Samtidigt visar de mätningar vi har gått igenom att vi inte alltid tar tillvara på dessa förutsättningar.

Utöver förutsättningar på samhällsnivå finns även viktiga interna förutsättningar inom förvaltningen som påverkar den digitala förvaltningens utveckling. Det handlar bland annat om de offentliga aktörernas digitala mognad och utformningen av de befintliga it-systemen. I en granskning av Riksrevisionen från 2019 konstaterades till exempel att de flesta myndigheter idag har föråldrade it-system som hindrar en effektiv digitalisering. Dessa system är oproportionerligt dyra att vidmakthålla, de försvårar för innovation och utveckling och kan innebära säkerhetsproblem. Detta har stor påverkan, inte bara på den enskilda myndigheten, utan det får även förvaltningsövergripande konsekvenser. Riksrevisionens slutsats var att det ofta saknas strukturerade arbetssätt för att utveckla, förvalta och utvärdera it-stödet utifrån myndigheternas övergripande behov.⁸ De mätningar vi har gått igenom berör dock i väldigt liten utsträckning de interna förutsättningarna, utan fokuserar i detta avseende på mer allmänna externa faktorer och förutsättningar.

6.1.1 De grundläggande förutsättningarna är på plats

De grundläggande förutsättningarna för digital förvaltning är goda i Sverige och vi rankas genomgående högt i olika mätningar. Vår befolkning och vårt näringsliv kännetecknas av hög utbildningsnivå, stor digital vana och mognad och vår tillgång till infrastruktur så som snabbt bredband och annan teknik är god. Detta ger oss också jämförelsevis goda förutsättningar för att utveckla vår digitala förvaltning.

Vi ligger på plats 10 i Europa och plats 15 i världen i *Telecommunication Infrastructure Index*. Ser man till andelen aktiva internetanvändare är vi på plats 11 i Europa. Placeringen bör förstås i ljuset av att bland länderna som ligger före oss

⁸ Riksrevisionen (2019), "Föråldrade it-system – Hinder för en effektiv digitalisering" (RIR 2019:28)

återfinns bland annat mikrostaterna Luxemburg, Liechtenstein, Andorra och Monaco, som har helt andra förutsättningar, men före oss finns även våra skandinaviska grannar Island, Norge och Danmark. Enligt Europeiska kommissionens DESI-mätning ligger vi på 6 plats vad gäller internetanvändning och 4 plats inom EU vad gäller tillgång till bredband. Vi har även topplaceringar vad gäller såväl humankapital som privat användning av internetbaserade tjänster.

Förutsättningarna är således goda. Det finns dock utmaningar även inom dessa områden. Liksom i många andra länder har Sverige en del av befolkningen som lever i ett digitalt utanförskap. Internetstiftelsens studie Svenskarna och internet från 2019 uppskattade att drygt en miljon svenskar lever i ett digitalt utanförskap. Detta handlar framför allt om personer som inte använder internet, men det syns även på att omkring 9 procent uppger att de inte alls känner sig delaktiga i det digitala samhället. Personerna i denna grupp består framför allt av äldre personer, men även till viss del personer med lägre inkomst eller låg utbildning. Även när det gäller digitala samhällstjänster finns tydliga skillnader mellan olika grupper. Det är 4 procent, även här främst äldre personer, som upplever att de digitala tjänsterna försvårar för dem, snarare än underlättar.⁹

6.1.2 Flera nyckelkomponenter finns men tillämpningarna spretar

Även när det gäller flera nyckelkomponenter, som exempelvis elektronisk identifiering och digital post, har Sverige goda förutsättningen för en framgångsrik digital förvaltning. Andelen som har en e-legitimation är mycket högt i Sverige.¹⁰ Andelen i befolkningen som har en digital brevlåda har dessutom ökat stadigt över tid.¹¹ Detta innebär att den generella potentialen för att implementera digitala offentliga tjänster som bygger på dessa funktioner är stor.

När det gäller gemensam återanvändning av uppgifter som redan finns tillgängliga inom den offentliga förvaltningen har Sverige tagit fram lösningar inom vissa avgränsade områden.¹² Även här finns således vissa grundläggande förutsättningar

⁹ Internetstiftelsen (2019), "Svenskarna och internet 2019". Se <https://svenskarnaochinternet.se/>

¹⁰ Enligt statistik från Finansiell ID-teknik har nästan 99 procent av svenskarna mellan 21 och 50 år BankID. <https://www.bankid.com/om-oss/statistik> (2020-02-11)

¹¹ Internetstiftelsen (2019), "Svenskarna och internet 2019". Se <https://svenskarnaochinternet.se/>

¹² Se DIGG (2018) "Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata". Dnr: 2018-31.

på plats, men långt ifrån på samma sätt som för elektronisk identifiering och digital post.

eGovernment Benchmark visar att även om vi har vissa nyckelkomponenter på plats, till exempel utbredd användning av e-legitimation och digital post, så haltar implementeringen av dessa. Det som främst skiljer Sverige från de bäst presterande länderna i undersökningen är att användningen av nyckelkomponenter i digitala tjänster skiljer sig markant mellan olika livshändelser. Inom vissa områden är vi bland de bästa på att använda dessa komponenter, medan vi inom andra befinner oss bland de sämst presterande länderna. För processen kring att starta företag får Sverige höga betyg och rankas bland de bästa i Europa, men när det gäller arbetslöshet och att starta förenklade tvistemål är resultatet sämre. När det gäller rättsprocessen pågår dock nu ett arbete för att underlätta för digital kommunikation, bland annat genom att anpassa de processrättsliga formkraven på kommunikationen.¹³

6.2 Sveriges digitala offentlig service är bra men inte bäst

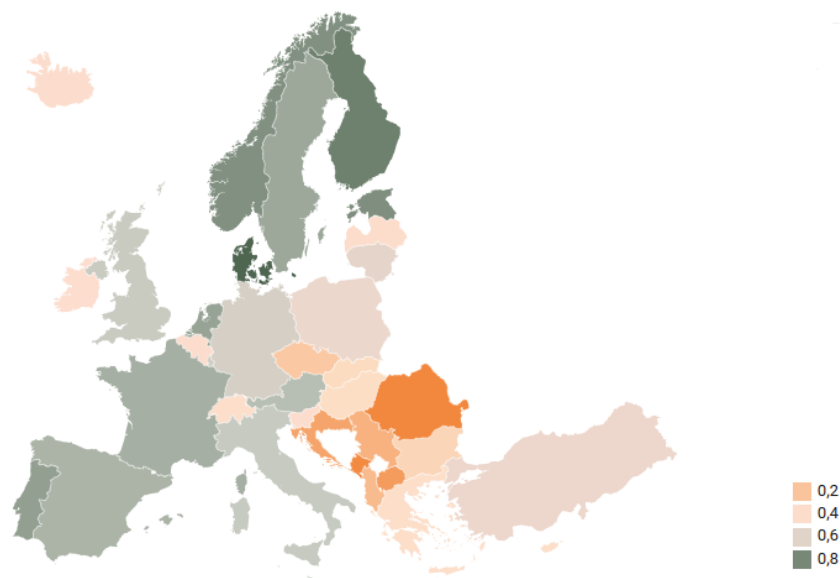
Den centrala frågan i de redovisade mätningarna är digitaliseringsgraden i den offentliga förvaltningen. När det gäller mätningarna av digital offentlig service ligger Sverige bra till, men samtidigt inte i det absoluta toppskiktet i någon av mätningarna, detta trots att våra förutsättningar är i paritet med de länderna som gör det. Till stor del handlar detta om att andra jämförbara länder presterar väldigt bra, snarare än om att Sverige presterar dåligt. I exempelvis eGovernment Benchmarks bedömning av tillgängligheten och användbarheten i ländernas digitala offentliga tjänster får Sverige höga poäng, men trots det en blygsam placering i rangordningen av länder då flera andra länder uppnår en marginellt högre poäng.

Om man väger samman resultaten från OSI och eGovernment benchmark, de mätningar som direkt mäter den digitala förvaltningen, så hamnar Sverige på 8:e plats i Europa med 74 procent av totalpoängen. På första plats hittar vi Danmark

¹³ Justitiedepartementet (2019), Promemoria: "Digital kommunikation i domstolsprocesser" (Ds 2019:18)

(med 86 procent), följt av Finland, Estland, Norge, Malta, Portugal, Nederländerna och sedan Sverige.

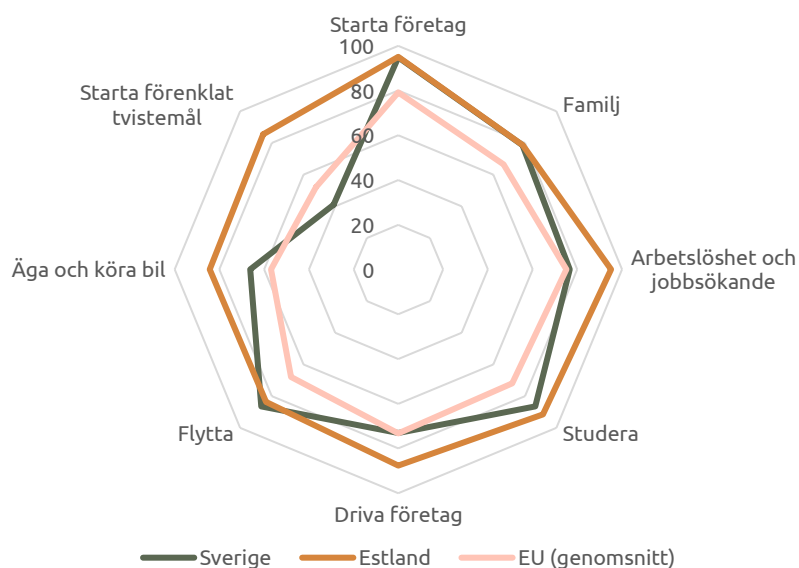
Figur 6.1 De europeiska ländernas sammanvägda poäng i OSI och eGovernment Benchmark



Kommentar: Kartan illustrerar de europeiska ländernas sammanvägda poäng i OSI och eGovernment Benchmark. Ju mörkare grön, desto högre poäng. Ju mörkare orange, desto lägre poäng. Poängen är ett medelvärde av de två mätningarna efter att poängen normaliserats med avseende på Europa. Poängen varierar mellan 0 och 1 (bäst).

Liksom när det gäller nyckelkomponenter så sänks Sveriges totalpoäng vad gäller digital offentlig service av skillnader mellan olika livshändelser. Här finns även områden där Sverige får låga absoluta poäng. I eGovernment benchmarks mätning är Sverige tredje bäst i Europa när det gäller e-tjänster för att starta företag, men när det gäller e-tjänster kopplade till arbetslöshet och jobbsökande, samt kring att starta förenklade tvistemål/småmål så ligger vi istället kring medianen eller ännu lägre.

Figur 6.2 Poäng i eGovernment Benchmark för Sverige, Estland och EU, fördelat efter livshändelse



Kommentar: Figuren visar data från eGovernment Benchmark för livshändelserna Starta företag, Familj, Arbetslöshet och jobbsökande och Studera samlades in under 2018. För livshändelserna Driva företag, Flytta, Äga och köra bil samt Starta förenklat tvistemål avser insamlat data år 2017.

Livshändelseperspektivet visar att digitaliseringen av den offentliga förvaltningen i Sverige har kommit olika långt inom olika områden. Jämför vi oss med andra länder ser vi att länder så som Norge liknar Sverige på det sätt att både ranking och mätvärden varierar mellan olika livshändelser. Detsamma gäller i viss mån även Danmark. För Estland, som ligger på andra plats i eGovernment Benchmarks ranking, är resultatet betydligt jämnare och man presterar inte dåligt på någon livshändelse.

I flera av mätningarna ingår även olika mått på medborgarnas inkludering i den digitala förvaltningen och graden av transparens i de digitala tjänsterna. Inte heller här placerar sig Sverige bland de bästa och resultaten varierar återigen mellan livshändelser. Detta handlar om olika mått på sådant som tillgång till information och möjlighet till rådfrågning i de digitala kanalerna eller möjligheten att delta i olika politiska processer, samt tydlighet och transparens i digitala tjänster och transparens när det gäller användningen av användarnas personliga data.

6.3 Sveriges förvaltning är dålig på öppna data

Alla mätningar vi redovisat i denna rapport förutom eGovernment Benchmark innehåller bedömningar av ländernas arbete med öppna data. Arbetet med öppna data ges denna vikt dels för att det antas ha ett stort ekonomiskt värde, men kanske i ännu större grad för att det ses som en central byggsten i arbetet med två av den digitala förvaltningens viktigaste frågor: dels frågan om tillit, öppenhet och transparens och dels frågan om datahantering och informationsutbyte.

Detta är dock ett område där Sverige genomgående presterar mycket dåligt i internationell jämförelse, vilket sänker Sveriges placering i framför allt OECD:s OURdata Index, men även i DESI. Sverige får låga betyg såväl när det gäller landets policy kring öppna data, mängden tillgänglig data på dataportalen och användning av öppna data.

Arbetet med öppna data är inget som en enskild aktör äger. Hos DIGG pågår just nu ett arbete med att öka förmågan att tillgängliggöra öppna data och vidareutveckla den nationella dataportalen, men den faktiska tillgängligheten och kvaliteten på data beror på de dataägande myndigheterna själva. Arbetets prioritet och vikt hos myndigheterna styrs ytterst av regeringen.

OURdata Index undersöker bland annat ifall vissa utpekade dataset finns tillgängliga via den nationella portalen. I flera fall finns den data som efterfrågas publicerad även för Sverige, men är inte listad på portalen eller saknar relevant metadata, vilket sänker vårt betyg. Myndigheternas arbete hämmas också av att de flesta myndigheter inte ser det som en del av sitt uppdrag att arbeta med öppna data eller vidareutnyttjande. Att så många inte tillgängliggör öppna data är också en fråga om resursbrist, att myndigheter saknar verksamhetssystem som stödjer publicering och att de inte vet vilken information man borde publicera eller som efterfrågas.¹⁴

¹⁴ Statskontoret (2018), Den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra offentlig information, rapport 2018:2 & Hinder för att använda myndigheternas öppna data, rapport 2018:6

7 Vägen framåt

Riksdagen och regeringen har satt upp målet att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Med utgångspunkt i den målsättningen har DIGG i denna rapport gjort en samlad analys av fyra internationella undersökningar som på olika sätt rankar den digitala förvaltningen i olika länder.

Sveriges prestation är i regel bra, men ojämn. Vi presterar bra inom vissa områden men ligger långt efter inom vissa andra. Samtidigt som förutsättningarna är goda visar de mätningar vi har gått igenom att det inom vissa delar av den offentliga förvaltningen finns en lång väg att gå när det gäller det konkreta arbetet med att skapa en enklare, öppnare och effektivare digital offentlig förvaltning. Dessa skillnader blir särskilt tydliga i de mätningar som använder sig av ett livshändelseperspektiv. Flera mätningar visar även att Sverige ligger efter i arbetet med öppna data.

I detta avsnitt gör vi några reflektioner kring hur Sverige kan ta nästa steg i utvecklingen av den digitala förvaltningen. För att bli bäst i världen krävs en gemensam målbild, ökad samordning och tydligare styrning av digitaliseringsarbetet inom den offentliga förvaltningen generellt. Samtidigt är det nödvändigt med riktade satsningar inom strategiskt viktiga områden. Detta handlar bland annat om att skapa de grundläggande förutsättningarna vad gäller infrastruktur för att möjliggöra fortsatt arbete. Svensk offentlig förvaltning behöver också bli bättre på att se data som en strategisk resurs.

7.1 Helheten måste vara i fokus

Digitaliseringsarbetet i den svenska offentliga förvaltningen har varit och är till stora delar fortfarande inriktat på de enskilda myndigheternas inre effektivitet. Ett förvaltningsgemensamt perspektiv är ovanligt.¹⁵ Digitaliseringspolitiken är dock till sin natur ett område som sträcker sig över i princip alla sakområden och i de flesta internationella mätningar ser vi också att Sveriges prestation är ojämn. För att nå potentialen som finns med digitaliseringen av förvaltningen behöver

¹⁵ Expertgruppen för digitala investeringar (2018), Slutbetänkande SOU 2018:72

helheten därför vara i fokus, såväl i regeringens styrning som i verksamhetsplaneringen hos enskilda myndigheter, kommuner och regioner.

Ett angreppssätt att inspireras av är det livshändelseperspektiv som finns i bland annat EU:s eGovernment Benchmark. Det perspektivet harmoniserar också väl med riksdagens och regeringens mål om en effektiv förvaltning som möter människors behov.

Om vi utvärderar mötet med förvaltningen utifrån livshändelser istället för ur ett organisationsperspektiv hjälper det oss att fokusera på användarnas behov och förväntningar. Då framträder också behovet av samarbete och gemensamma lösningar tydligt. Människor och företag får inte komma i kläm på grund av hur förvaltningen är organiserad. Förväntningen hos medborgarna är idag att förvaltningen uppträder samordnat och att tjänster utvecklas utifrån deras livssituation och behov. Den digitala tekniken möjliggör nämligen en offentlig förvaltning som är mer proaktiv och sömlös.

Livshändelseperspektivet kan även vara fruktbart för att visa på de potentiella effektivitetsvinster som följer av ett tydligare fokus på helheten. En fragmenterad digitalisering inom förvaltningen ökar risken för dubbelarbete och för att förvaltningen som helhet går miste om skalfördelar och möjligheter till nya funktioner och tjänster som kräver komponenter från flera aktörer.

7.2 Regeringens styrning måste vara tydlig

Om Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter måste helheten vara i fokus och enskilda myndigheters interna behov ges lägre prioritet. Det är bland annat därför vi behöver gemensamma, stabila och tydliga mål att styra mot inom digitaliseringspolitiken.

Både när det gäller skillnader mellan olika livshändelser och arbetet med öppna data är den svenska förvaltningsmodellen med kommunalt självstyre, fristående myndigheter och långtgående delegering antagligen en viktig förklaring till att svensk offentlig förvaltning i dagsläget inte tillhör de allra bästa. Samtidigt har vår förvaltningsmodell många andra fördelar och är antagligen en viktig orsak till att vi inom vissa områden kommit jämförelsevis väldigt långt. Bristerna gäller sammanhållningen och det förvaltningsgemensamma. Vår förvaltningsmodell kommer sannolikt fortsatt att utgöra grunden för styrningen av förvaltningen.

Utmaningen är därför att förena denna förvaltningsmodell med den högre grad av koncernstyrning som krävs inom digitaliseringsområdet.

Detta innebär i praktiken att regeringen i sin styrning behöver vara extra tydlig för att få aktörerna att arbeta utifrån förvaltningens samlade intresse, även om de enskilda aktörernas egen verksamhet inte alltid gynnas. Det finns dock i förvaltningen samtidigt en medvetenhet om behovet och även en efterfrågan om tydligare styrning och fler initiativ när det gäller just gemensamma lösningar inom digitaliseringsområdet.¹⁶

Regeringen kan signalera att det gemensamma perspektivet är viktigt på flera sätt, men ett förvaltningsgemensamt fokus bör även inkluderas i de formella styrmedlen. Det bör återspeglas i sådant som mål, återrapporteringskrav och i myndighetsdialogerna. Det bör till exempel övervägas om regeringen utifrån ett livshändelseperspektiv kan ge grupper av myndigheter gemensamma regeringsuppdrag att förenkla eller helt automatisera en livshändelse eller en kundresa utifrån principerna om ”en uppgift, en gång” och digitalt först. Denna typ av utveckling sker idag mest inom ramen för frivillig samverkan men skulle stärkas av ett tydligare mandat och särskilt avsatta medel. För framtida uppdrag av detta slag bör de 21 livshändelserna som pekas ut i EU-förordningen om en gemensam digital ingång prioriteras.

Även olika livshändelsedrivna lösningar måste dock samordnas så de inte drar åt olika håll utan bygger på samma förvaltningsgemensamma principer, byggblock och arkitektur. Något som DIGG som förvaltningsgemensam aktör bör ha ansvar för. Svenska byggblock måste dessutom harmonisera med EU:s byggblock.

Fler gemensamma lösningar innebär utmaningar kopplat till ansvar och till finansiering. Idag saknas ofta incitament till att utveckla förvaltningsgemensamma tjänster just eftersom kostnaderna och nyttorna inte sällan är ojämnt fördelade mellan aktörerna. Vi behöver därför nya anpassade metoder för finansiering eller för fördelning av kostnader, vilket är något som bland andra ESV analyserar just nu inom ramen för ett regeringsuppdrag.¹⁷ Även det regeringsuppdrag som DIGG

¹⁶ Statskontoret (2019:103), ”Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov”, Dnr 2019/6-5

¹⁷ Infrastrukturdepartementet, ”Uppdrag att lämna förslag till en kostnadseffektiv och hållbar utveckling av förvaltningsgemensam digital infrastruktur”, dnr. I2019/03235/DF, I2019/01017/DF (delvis)

just nu genomför tillsammans med Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet och Skatteverket för att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för informationsutbyte kommer beröra hantering av nyttor och kostnader och ansvar för olika byggblock.

7.3 Använd ramverket för digital samverkan

För att människor ska kunna möta en sammanhållen förvaltning och Sverige som helhet ta tillvara på digitaliseringens möjligheter behöver myndigheter och andra offentliga aktörer samverka. Det kan ske på frivillig basis eller på uppdrag från regeringen. Samverkan är inte en bisyssla, utan en förutsättning för att offentliga aktörer ska kunna lösa sina uppdrag så effektivt som möjligt.

Att etablera framgångsrik samverkan är svårt och kan ta tid. Ett bra stöd i det arbetet är det svenska ramverket för digital samverkan som utvecklats av eSamverkansprogrammet (eSam) och sedan januari 2020 förvaltas av DIGG. Ramverket utgår från den europeiska interoperabilitetsramen (*European interoperability Framework*, EIF) och innehåller gemensamma principer och rekommendationer framtagna av eSams medlemmar i samarbete med representanter för kommuner och regioner. Ramverket bör användas i alla digitaliseringsprojekt där flera offentliga aktörer samarbetar. Dessutom utgör ramverket en vägledning för hur de offentliga aktörerna kan utforma det egna digitaliseringsarbetet så att det finns goda förutsättningar för samverkan.

Utvecklingen av förvaltningens digitalisering kommer att vara ett kontinuerligt arbete utan en definitiv slutpunkt. I det långa loppet är det därför viktigt att få till en ändamålsenlig organisering av samverkan och att aktörerna bygger upp en förtroendefull relation till varandra. En viktig förutsättning för lyckad samverkan är att det finns en gemensam målbild och en samsyn om vad samarbetet ska ge för nytta. För förvaltningen behöver denna grundas i en tydlig inriktning och målbild från politiken.

Då det kan vara svårt att etablera en effektiv samverkan kan det vara klokt att börja med projekt som antingen ger en tydlig nytta hos de offentliga aktörerna själva eller hos användarna, för att sedan kunna använda lärdomar och de upparbetade kontakterna därifrån när svårare frågor hanteras. Digitalisering är ett verktyg, inte ett mål i sig, och digitaliseringsarbetet gynnas därför av att tydligt kopplas till övriga förvaltningspolitiska frågor och till nytta inom sakområdena.

En stor utmaning är att olika delar av den offentliga förvaltningen har kommit olika långt i sitt digitaliseringsarbete. Samtidigt är de myndigheter och kommuner som redan kommit relativt långt en tillgång att ta tillvara på. Deras erfarenheter kan hjälpa andra att ta efter. De organisationer som har högre digital mognadsgrad och större kapacitet bör även stå för mycket av det praktiska genomförandet i det förvaltningsgemensamma arbete som behöver göras. Byggblock kan utvecklas och förvaltas av en dessa aktörer men sedan nyttjas av fler.

7.4 Se data som en strategisk resurs

Datahantering är en central fråga och möjliggörare för en effektiv och ändamålsenlig digital förvaltning. En av de allra viktigaste förutsättningarna för att Sverige ska kunna ta nästa steg i utvecklingen av den digitala förvaltningen är därför att vi börjar se data som en strategisk resurs. En strategisk hantering av data är centralt för ett effektivt samarbete inom den offentliga förvaltningen och för att säkra Sveriges framtida innovationsförmåga. Detta innebär att varje dataägare behöver förstå värdet på sitt data utifrån hela förvaltningens (och i förlängningen hela samhällets) perspektiv, inte bara sitt eget, och sedan hantera den därefter.

Med det förhållningssättet till data ökar sannolikheten att den är tillförlitlig och kan delas på ett säkert sätt, vilket är en förutsättning för att kunna bygga den framtida, datadrivna offentliga sektorn med integrerade tjänster. En bättre hantering av data skulle också få redan befintliga värdekedjor inom förvaltningen att fungera bättre, inte minst i de fall där flera aktörer redan är inblandade. Tillgång till stora mängder korrekt och representativ data är också avgörande för att kunna utveckla verktyg baserade på artificiell intelligens.

Effektiv digitalisering handlar till stor del om datautbyte. I en digital förvaltning bör icke värdeskapande möten med människor eller företag helt kunna undvikas. Information bör istället utbytas direkt mellan offentliga aktörer som redan har data. Ett effektivt utbyte av data mellan myndigheter, regioner och kommuner är också en förutsättning för att vi ska kunna skapa en förvaltning som utgår från livshändelser och möter människors behov. Olika myndigheters tjänster bör också hanteras samlat efter livshändelser, men inte nödvändigtvis enligt ett "portaltänk" (som exempelvis verksam.se) utan även med distribuerad information i gränssnitt som möjliggör att samma tjänster och information finns att tillgå på flera ställen.

Förhållningssättet att se data som strategisk resurs innebär också att informationssäkerhet och integritet beaktas. Att säkerhet- och integritetsperspektivet inte glöms bort är fundamentalt för att vi ska kunna bygga förvaltningsgemensamma lösningar och upprätthålla tilliten till förvaltningen. Vår datahantering måste ske på ett sådant sätt att vi behåller kontrollen över vår verksamhet och skyddar våra samhällsberande funktioner mot cyberangrepp, värnar den personliga integriteten och minskar beroendet av enskilda tjänster på marknaden. Detta handlar i praktiken om att vi behöver ha kontroll över våra lagrade och bearbetade data och kunna avgöra vem som får tillgång till dem. Det handlar också i ett större perspektiv om förmågan att självständigt utveckla tekniska komponenter och system. Medvetenheten kring informationssäkerhet behöver stärkas, men arbetet och rättsutvecklingen på området måste vara ändamålsenlig så att de inte hämmar öppenhet, innovation och effektivisering.¹⁸

Att arbeta med data som strategisk resurs handlar om datahantering och innebär i praktiken högre krav på och medvetenhet om datas kvalitet, riktighet, struktur, ägarskap och säkerhet. DIGG:s roll i detta är bland annat att verka för standardisering och tydligare hantering av data. Att hantera data som en strategisk resurs ställer krav på kompetens och förståelse hos offentliga aktörer, inte minst på ledningsnivå. Det gäller exempelvis beställarkompetens samt insikt om hur egen och andras data kan bidra till innovation, effektivare processer och nya affärsmodeller. Även juridiska hinder, kompetensbrist och brist på infrastruktur (exempelvis molninfrastruktur men även öppna standarder och interoperabilitet) kan försvåra arbetet. Dessa hinder måste därför hanteras.

7.5 Ta fram en datastrategi för offentlig sektor

För att vi ska ta steg mot att hantera data som en strategisk resurs krävs samordning, en tydlig politisk inriktning och att hinder undanröjs. En nationell datastrategi för offentlig förvaltning skulle kunna stödja detta. Det skulle hjälpa de olika aktörerna att förstå sina roller och ta sin uppgift på allvar. För att vara effektiv bör en sådan strategi vara konkret med vision, mål, åtgärder och tidsplan.

¹⁸ Se Försäkringskassan (2019), Vitbok – Molntjänster i samhällsberande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt, Dnr. 013428-2019 & Digitaliseringsrådet (2019), Data som strategisk resurs, Dnr. 19-3731

En samlad strategi skulle även kunna sammanföra de olika (och ibland överlappande) perspektiv och initiativ som pågår inom detta område. Det handlar dels om öppna data: strategin bör utgå från principerna om öppenhet som standard och inbyggd öppenhet som lyfts fram i PSI-direktivet och från DIGG:s kommande handlingsplan för offentliga öppna data.¹⁹ Datastrategin bör även knyta an till de gemensamma riktlinjerna kring grunddata och det fortsatta arbetet hos myndigheterna och regeringen med de förvaltningsgemensamma byggblocken för säkert och effektivt informationsutbyte som lyftes fram i DIGG:s rapporter från 2019 och som kommer utvecklas ytterligare under 2020.²⁰ Strategin bör även knytas till de krav som ställs inom ramen för den gemensamma digitala ingången till Europa (även kallad *Single Digital Gateway* eller SDG) och principerna i det svenska ramverket för digital samverkan. Strategin skulle även stödja förvaltningens arbete med artificiell intelligens, då detta bygger på tillgång till stora mängder användbar data. Skulle strategin även lyckas inkludera och stödja aktörer från näringslivet, civilsamhället och akademien skulle potentialen bli ännu större.

Konkreta åtgärder som kan ingå i strategin är även att ge myndigheter i uppdrag att publicera datamängder som öppna data på den nationella dataportalen. Regeringen skulle även framöver kunna använda portalen och öppna standarder för att automatiskt hämta in uppgifter så som exempelvis årsredovisningar och annan återrapportering från myndigheterna och på så vis samtidigt göra informationen tillgänglig för allmänheten.

7.6 Mycket arbete pågår redan

Under 2020 arbetar DIGG tillsammans med flera andra statliga myndigheter med ett regeringsuppdrag om att påbörja etableringen av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur. Det handlar om att etablera ett ramverk för grunddata och om att etablera gemensamma byggblock för ett mer effektivt informationsutbyte

¹⁹ Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, även kallat PSI-direktivet (*Public Sector Information*) & Infrastrukturdepartementet (2019), Uppdrag att öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra data, bedriva öppen och datadriven innovation samt använda artificiell intelligens, Regeringsbeslut 2019-05-02

²⁰ DIGG m.fl. (2019), Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn, Slutrapport Dnr. 2019-100 & DIGG m.fl. (2019) Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata, Slutrapport Dnr: 2018-31

inom den offentliga förvaltningen. Dessa regeringsuppdrag utgör en början på det arbete som krävs för att utveckla den digitala förvaltningen, men för att de lösningar som tas fram inom ramen för dessa uppdrag ska ge resultat krävs att enskilda offentliga aktörer också anpassar verksamhet och arbetssätt därefter och utgår ifrån dessa gemensamma principer och ramverk när de utvecklar sin verksamhet.

Den digitala förvaltningens utveckling, inte minst vad gäller hantering av data, drivs även på av den gemensamma digitala ingången till Europa (*Single Digital Gateway*, SDG), som DIGG är nationell samordnare för. Denna EU-förordning är mycket ambitiös och ställer stora krav på medlemsländerna. För att Sverige ska kunna leva upp till dessa kommer det att krävas omfattande utveckling av den offentliga förvaltningen på såväl statlig, regional som kommunal nivå. Förordningen syftar till att etablera en gemensam ingång till offentliga tjänster på europeisk nivå. För att Sverige ska lyckas med detta behöver vi först etablera en motsvarande funktionalitet nationellt. Även EU-lagstiftning kräver således att Sverige utvecklas i riktning mot mer integrerade och användarcentrerade tjänster. Förordningen kommer dessutom att kompletteras med genomförandeakter och tekniska specifikationer som ställer specifika krav på våra tekniska lösningar. Både den politiska ambitionen och lösningarna går att återanvända för Sverige om vi också vill skapa en mer användarvänlig offentlig förvaltning där myndigheter, kommuner och regioner flyttar information mellan sig istället för att låta privatpersoner och företag agera kurir.

Regeringen bör arbeta för att principen om "en uppgift en gång" ska vara utgångspunkten även inom Sverige och inte bara för de gränsöverskridande tjänster som EU-förordningen kräver. Detta för att på ett konkret sätt harmonisera med EU-lagstiftningen och ta steg mot en förvaltning som utgår från användarens behov i mötet med det offentliga, istället för att fortsätta låta varje aktör styra användarna. Inom ramen för DIGG:s uppdrag som nationell samordnare för SDG och de uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för informationsutbyte kan vi föreslå lösningar, både juridiska och tekniska, som går mot denna riktning.

För att vi ska uppnå en mer strategisk hantering av vårt data krävs en tydligare samordning inom flera olika områden. Ett sådant område är tillgång till tillförlitlig grunddata, ett annat är vårt arbete med öppna data. Att tillgängliggöra offentlig data i så stor utsträckning som möjligt är en förutsättning för att vi ska kunna arbeta strategiskt med vårt data. Mot denna bakgrund pågår hos DIGG, under

2019 och 2020, arbete med ett regeringsuppdrag som syftar till att tillgängliggöra öppna data, bedriva öppen och datadriven innovation, samt att främja användningen av artificiell intelligens. Tillsammans med DIGG:s övriga uppdrag utgör detta uppdrag ett viktigt steg mot en mer strategisk hantering av data inom svensk offentlig förvaltning.

8 Bilagor

Här återfinns mer detaljerad information om undersökningarna och deras metod. För fullständiga metodbeskrivningar och uppdaterad information hänvisas till respektive undersöknings ägarorganisation (se källförteckningen).

8.1 Digital Economy and Society Index (DESI)

8.1.1 Undersökningens struktur

DESI är uppbyggd i tre olika nivåer. Den översta nivån består av fem olika huvudområden: Dessa delas sedan i sin tur upp i olika underområden. Varje underområde mäts genom ett antal olika indikatorer.

Strukturen ser ut enligt följande:

- Konnektivitet
 - Fast bredband
 - Fast bredbandstäckning (% av hushållen)
 - Användning av fast bredband (% av hushållen)
 - Mobilt bredband
 - 4G-täckning (% av hushållen, genomsnitt hos operatörer)
 - Användning av mobilt bredband (Abonnemang per 100 personer)
 - 5G-beredskap (Tilldelat spektrum av det totala harmoniserade 5G-spektrumet)
 - Snabbt bredband
 - Täckning av snabbt bredband (% av hushållen)
 - Användning av snabbt bredband (% av hushållen)
 - Ultrasnabbt bredband
 - Ultrasnabbt bredbandstäckning (% av hushållen)
 - Användning av ultrasnabbt bredband (% av hushållen)
 - Index för bredbandspris
 - Index för bredbandspris (poäng, 0-100)
- Humankapital
 - Kompetens hos internetanvändare
 - Minst grundläggande kompetens (% personer)
 - Mer än grundläggande kompetens (% personer)
 - Minst grundläggande mjukvarukompetens (% personer)

- Avancerad kompetens
 - IKT-specialister (% av den totala sysselsättningen)
 - Kvinnliga IKT-specialister (% sysselsättningsgrad kvinnor)
 - Personer med IKT-universitetsexamen (% universitetsexamen)
- Användning av internettjänster
 - Internetanvändning
 - Människor som aldrig använt internet (% personer)
 - Internetanvändare (% personer)
 - Aktiviteter på internet
 - Nyheter (% internetanvändare)
 - Musik, video och spel (% internetanvändare)
 - Beställvideo (% internetanvändare)
 - Videosamtal (% internetanvändare)
 - Sociala nätverk (% internetanvändare)
 - Sociala yrkesnätverk (% internetanvändare)
 - Deltagande i nätbaserade kurser (% internetanvändare)
 - Samråd och röstning online (% internetanvändare)
 - Digitala transaktioner
 - Bankärenden (% internetanvändare)
 - Inköp (% internetanvändare)
 - Försäljning på nätet (% internetanvändare)
- Integrering av digital teknik
 - Digitalisering i företag
 - Elektronisk informationsspridning (% av företagen)
 - Sociala medier (% av företagen)
 - Stordata (% av företagen)
 - Molntjänster (% av företagen)
 - e-Handel
 - Små och medelstora företag (SMF) med nätförsäljning (% av SMF)
 - Omsättning e-handel (% omsättning SMF)
 - Nätförsäljning över nationsgränser (% av SMF)
- Digitala offentliga tjänster
 - e-Förvaltning
 - Användare av e-förvaltningstjänster (% internetanvändare som behöver sända in ifyllda blanketter)
 - Förifyllda blanketter (poäng, 0-100)

- Genomförande av tjänster på nätet (poäng, 0-100)
- Digitala offentliga tjänster för företag (poäng, 0-100 – inkl. nationella och gränsöverskridande)
- Öppna data (% av maxpoäng)
- e-Hälsa
 - e-hälsotjänster (% av personer)
 - Utbyte av medicinska uppgifter (% av allmänläkarna)
 - e-recept (% av allmänläkarna)

8.1.2 Källor

Indikatorerna till DESI hämtas från olika källor. Inom huvudområdet Konnektivitet hämtas indikatorerna från flera olika datakällor, till exempel från enkätundersökningar. För kategorierna Humankapital, Användning av internettjänster och Integrering av digital teknik hämtas indikatorerna huvudsakligen från Eurostat. Inom området Digitala offentliga tjänster används främst andra undersökningar som bas för indikatorer. När det gäller tillgänglighet till digitala offentliga tjänster används exempelvis resultaten från eGovernment Benchmark.

8.1.3 Mätvärden och sammanvägning av index

Mätvärdena till DESI hämtas från många olika källor, vilket även medför att olika mätenheter ska vägas samman. Mätvärdena från de olika källorna har därför normaliserats enligt den så kallade min-maxmetoden, vilket innebär att det skapas en skala mellan 0 och 1 med start- och slutpunkt i specifika värden på respektive indikator. Min- och maxvärdena för respektive indikator är fasta, vilket innebär att mätvärdena kan komma att bli mindre än 0 och högre än 1 i framtiden.

Indikatorerna för DESI har valts ut med målsättningen att de ska samlas in regelbundet för samtliga länder. I de fall värden saknas har dock så kallad imputering tillämpats. Det innebär att saknade värden har ersatts med värden från föregående eller efterföljande år, alternativt att uppskattningar har gjorts utifrån andra indikatorer.

8.2 United Nations E-Government Survey

E-Government Development Index (EGDI) är en sammanvägning av tre andra index som alla har lika stor vikt:

1. Telecommunications Infrastructure Index (TII), från International Telecommunications Union (ITU).
2. Human Capital Index (HCI), från United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) och UNDP.
3. Online Service Index (OSI), från UNDESA

Delindexen har först genomgått en z-normalisering och därefter en normalisering till att gå mellan 0 och 1. Denna transformering innebär att varje delindex verkligen får lika stor vikt. EDGI beräknas sedan som ett aritmetiskt medelvärde av delindexen.

$$EGDI = \frac{1}{3}(OSI_{norm} + TII_{norm} + HCI_{norm})$$

8.2.1 Z-normalisering

Varje observations nya poäng beräknas som observationens z-värde, enligt:

$$x_{ny} = \frac{(x - \mu)}{\sigma}$$

Där:

x = landets indexvärde

μ = medelvärde i populationen

σ = standardavvikelsen i populationen

Detta gör att varje lands nya poäng nu anger på hur de presterar *i förhållande till medelvärdet* av indexet. Detta innebär att enskilda observationers poäng nu är relativa och även baseras på övriga länders prestation.

Metoden för att beräkna EDGI har varit samma alla år som undersökningen genomförts, men de underliggande komponenterna och indikatorerna i de olika indexen har justerats över tid.

8.2.2 Telecommunications Infrastructure Index (TII)

TII är ett medelvärde av fem indikatorer:

1. Antal internetanvändare per 100 invånare
2. Antal fasta telefonuppkopplingar per 100 invånare
3. Antal mobilabonnemang och kontantkortsanvändare per 100 invånare
4. Antal abonnemang för trådlöst internet per 100 invånare
5. Antal abonnemang för fast (snabbare) internet per 100 invånare

Sedan TII introducerades år 2002 har några av indikatorerna bytts ut. De tre första har varit med sedan starten, men i övrigt har flera förändringar skett. Den övergripande trenden är att mått på tillgång till apparater byts mot tillgång till tjänster. Exempelvis har TII tidigare innefattat mått på antal datorer och antal tv-apparater (togs bort 2012 och 2008). Innan 2008 bestod indexet av 6 delar istället för dagens 5.

Varje indikator z-normaliseras och TII beräknas som medelvärdet av indikatorerna. Det z-värdet normaliseras i sin tur.

8.2.3 Human Capital Index (HCI)

HCI består av fyra delar:

1. Andel läs- och skrivkunniga
2. Andel inskrivna i skolan (brutto). Ett sammanvägt mått av grundskola, gymnasium och högskola.
3. Förväntat antal år i utbildningsväsendet för dem som är barn idag
4. Genomsnittlig utbildningsnivå i populationen

I HCI är indikatorerna inte lika viktade. Läs- och skrivkunnigheten står för 1/3 av HCI medan de övriga tre står för 2/9 vardera. År 2014 byggdes indexet om. Innan dess bestod HCI endast av de två första indikatorerna, men för att bättre ta hänsyn till vikten av utbildning lades de två sista måtten till.

Likt TII så beräknas ländernas värde genom z-normalisering.

8.2.4 Online Service Index (OSI)

Detta index bygger på *Online Service Questionnaire (OSQ)*, en enkätundersökning med 140 frågor som genomförs av UN DESA. Undersökningen bygger på en variant av "Mystery shopping" där volontärer (universitetsstudenter) utvärderar

flera av ländernas hemsidor och e-tjänster enligt en förutbestämd modell. Vilka frågor som ingår i undersökningen förändras något från år till år.

Frågorna är binära ja-eller-nej-frågor, men svarar man ja ställs även mer fördjupande följdfrågor. Alla frågor ger poäng. Någon information om eventuell inbördes viktning mellan frågorna ges inte. För att omvandla landets totala poäng till landets OSI-värde normaliseras värdet till att gå mellan 0 och 1 genom att dela det totala poängen minus det lägsta poängvärdet i undersökningen med den absoluta spridningen enligt:

$$OSI_a = \frac{(x_a - x_{min})}{(x_{max} - x_{min})}$$

Där x är landets poäng, x_{min} är lägsta poängen av alla länder och x_{max} är högsta poängen av alla.

Notera att OSI således, liksom TII och HCI, är ett relativt mått som beror på både landets egen och övriga länders poäng (åtminstone det bästa och sämsta landet i undersökningen).

FN tycks inte vilja publicera exakt vilka frågor som mäts i undersökningen och poängterar också att frågorna kan förändras mellan olika år. I rapporten framgår dock att i alla fall när det gäller utvärdering av lokala myndigheter så sorteras frågorna in under fyra kategorier: teknologi, tillgång till information, e-tjänster och deltagande/engagemang. Frågorna är också formulerade så att de alla börjar med antingen "information about..." (ofta lagar och regelverk), "existence of..." (ofta olika verktyg) eller "ability to..." (ofta e-tjänster).

I bilagan till 2018 års E-Government survey finns en lista över vilka områden som kontrollerades den gången:

Information om sådant som lagar, regleringar, policys och satsningar:

Information about women's right to access to sexual/reproductive healthcare, information and education (policy/legislation)

Information about using open data sets

Information about upcoming procurements

Information about upcoming e-participation activities

Information about technical and vocational skills training for youth

Information about social protection policy or budget

Information about services in partnership with third parties

Information about schools with accessible facilities

Information about road traffic accidents statistics
Information about road safety
Information about results of any government procurement/bidding process
Information about reproductive health-care services
Information about reduction, recycling and reuse of waste
Information about public sector work force distribution by gender
Information about programs/initiatives benefiting the poor or vulnerable groups
Information about privacy statement
Information about primary government expenditures
Information about pollution and precautionary measures
Information about personal data protection
Information about payments for government services through different channels
Information about organizational structure of the government
Information about national budget or budget policy
Information about local/regional government agencies
Information about laws and regulations against discrimination
Information about labour laws and regulation
Information about housing support for older persons
Information about health-emergency preparedness
Information about health policy or budget
Information about government-wide Chief Information Officer (CIO) or equivalent online
Information about government scholarship programmes or education funding
Information about gender equality (policy/legislation)
Information about equal access to education for persons with disabilities
Information about equal access to education for children in vulnerable situations
Information about environment-related policy or budget
Information about employment/labour policy or budget
Information about electricity or power outage
Information about education policy or budget
Information about early childhood development, care and pre-primary education
Information about diseases affecting older persons
Information about citizenship application
Information about citizen's rights to access government information
Information about affordable public housing
Information about accessible public transportation

Förekomsten av sådant som ex. verktyg för sociala funktioner och support:

Existence of up-to-date information on the portal
Existence of tools to obtain inputs for policy deliberation
Existence of support for authentication or digital ID
Existence of support for all official languages
Existence of social networking features
Existence of security features on the portal

Existence of search engine effectiveness
Existence of a site map
Existence of search and advanced search features
Existence of open government data on education, employment, environment, health and social protection
Existence of open data competitions
Existence of online tools helping children with disabilities to participate at all levels of education
Existence of online skills training for youths and/or adults
Existence of online service for female-headed households, immigrants, migrant workers, refugees and/or internally displaced persons, older persons, persons with disabilities, the poor (below poverty line), women, youth
Existence of online participation in public issues related to education, employment, environment, health and social protection
Existence of mobile services in education, employment, environment, health, social protection
Existence of live support functionality
Existence of linkage/reference to technical, vocational and tertiary education
Existence of linkage between national portal and sectoral/ministerial services of education, employment/labour and health
Existence of help, FAQs, contact us features
Existence of help links and references for youth employment
Existence of free access to government services through kiosks, community centres, post offices, libraries, public spaces of free Wi-Fi
Existence of features to configure font size, type, colour and background colour
Existence of features relates accessibility
Existence of digital security or cybersecurity act/legislation online
Existence of cross-browser compatibility of website including in mobile/smartphones
Existence of an outcome of an e-consultation resulted in new policy decisions
Existence of an open government data policy online
Existence of an e-procurement platform
Existence of an e-participation policy/mission statement
Existence of a national portal, an open data portal
Existence of a national e-government/digital government strategy online
Existence of a mobile app to provide e-government services
Existence of a data dictionary or metadata repository in the portal
Existence of tutorials and/or guidance for using the portal

Möjlighet att göra något, ofta e-tjänster:

Ability to submit online income and other taxes
Ability to request new open data sets
Ability to report online any form of discrimination
Ability to report online about trafficking, sexual abuse or other form of exploitation
Ability to report and track unethical behaviour of public servants/institutions
Ability to report a violation of labour law
Ability to register online for vehicle
Ability to register online for a new business
Ability to receive updates or alerts on issues related to education, employment, health, social protection, weather conditions or agricultural technology
Ability to receive updates or alerts on environment-related issues

Ability to pay for water, energy bills online
Ability to pay for any government related fees
Ability to monitor and evaluate existing government procurement contracts
Ability to make address change online
Ability to make a police declaration online
Ability to file complaint for public services
Ability to enrol online for primary or secondary education
Ability to apply online for social protection
Ability to apply online for government scholarships/fellowships
Ability to apply for personal ID cards online
Ability to apply for marriage certificates online
Ability to apply for land title registration online
Ability to apply for government jobs online
Ability to apply for environment-related permits online
Ability to apply for driver's license online
Ability to apply for death certificates online
Ability to apply for business licenses or patents online
Ability to apply for building permits online
Ability to apply for birth certificates online
Ability to apply for any visa to enter or transit through this country
Ability to access/modify own data

8.2.5 E-participation Index

E-Participation Index (EPI) mäter på en skala mellan 0 (sämst) och 1 (bäst) olika aspekter av e-deltagande i offentlig förvaltning. Indexet består av tre indikatorer (i) tillgång till information av online, (ii) offentliga konsultationer online och (iii) hur väl landet involverar medborgare direkt i beslutsprocessen.

Informationen tycks komma från samma enkät som EDGI, men de aspekter som tas i beaktande här är:

- Availability of sources of archived information (policies, budget, legal documents, budgets, etc.); use of digital channels (including mobile devices/platforms) and open data technologies in the areas of education, health, finance, social welfare, labour, environment.
- Availability of online information on citizens' rights to access government information (such as Freedom of Information Act or Access to Information Act)
- Evidence about government partnership/collaboration with third parties (civil society, private sector) in providing services

- Evidence about free access to government online services through the main portal, kiosks, community centers, post offices, libraries, public spaces or free WiFi
- Availability of open datasets (in machine-readable non-proprietary formats), related policies/ guidance
- Evidence about collaborative co-production, crowdfunding
- Evidence about engaging citizens in consultation/communication to improve online/mobile services and raise citizens' satisfaction
- Evidence about engaging citizens in consultation/communication on education, health, finance, social welfare, labor, environment
- Availability of "personal data protection" legislation online
- Evidence about opportunities for the public to propose new open datasets to be available online
- Availability of e-participation policies/mission statements
- Availability of public procurement notifications and tender results online
- Availability of online tools (on the national portal) to seek public opinion and other input in raw (non-deliberative) form policy formation
- Evidence on decisions made that included results from online consultation with citizens in the education, health, finance, social welfare, labor, and environment sectors
- Evidence about governments' publishing outcomes of policy consultations online

Ländernas EPI beräknas genom att normalisera totalpoängen enligt min-maxmetoden:

$$EPI_a = \frac{(x_a - x_{min})}{(x_{max} - x_{min})}$$

Där x_a är land a:s poäng, x_{min} är lägsta poängen av alla länder och x_{max} är högsta poängen av alla.

Rangordningen av länder efter EPI görs med "standard competition ranking" (så kallad "1224 ranking") där länder med samma EPI också får samma placering. Därefter följer ett gap i rangnummer, vilket gör att rangordningen för alla följande länder förblir oförändrad. Ett exempel: Om land A är bäst, följt av land B och C med samma poäng, följt av land D så får A placering 1, B och C får båda placering 2 och D får placering 4.

8.3 eGovernment Benchmark

8.3.1 Mystery shopping

Insamlingen av data för undersökningen har huvudsakligen gjorts genom att medborgare får testa att använda de offentliga tjänsterna, så kallad *mystery shopping*. Användarna får tydliga instruktioner om vad de ska utföra i de olika tjänsterna och hur de ska bedöma exempelvis tillgänglighet. Resultatet från användarnas bedömning valideras även av experter och representanter för de olika länderna.

Bedömningen av genomförs inom åtta olika livshändelser. Syftet med detta är att användarnas behov ska vara i centrum. Dessa livshändelser är:

- Starta företag (Business start-up)
- Arbetslöshet och jobsökande (Loosing and finding a job)
- Studera (Studying)
- Familjeliv (Family)
- Driva företag (Regular business operation)
- Starta en process för förenklade tvistemål/småmål (Starting a small claims procedure)
- Flytta (Moving)
- Äga och köra bil (Owning and driving a car)

För varje livshändelse granskas en rad olika aspekter av flera offentliga tjänster för att spegla de övergripande jämförelsemåtten för undersökningen. De fyra jämförelsemåtten är:

- Användarfokus (User centricity)
- Transparens (Transparency)
- Rörlighet över gränserna (Cross-border mobility)
- Viktiga förutsättningar (Key enablers)

Fördelningen av mätvärden för de olika livshändelserna ser ut enligt följande:

	User centricity	Transparency	Cross-border mobility	Key enablers
Business start-up	Online availability Usability Mobile friendliness	Service delivery Public organisations Personal data	Online availability Usability eID eDocuments	eID eDocuments Authentic sources Digital post
Losing and finding a job	Online availability Usability Mobile friendliness	Service delivery Public organisations Personal data	-	eID eDocuments Authentic sources Digital post
Studying	Online availability Usability Mobile friendliness	Service delivery Public organisations Personal data	Online availability Usability eID eDocuments	eID eDocuments Authentic sources Digital post
Family	Online availability Usability Mobile friendliness	Service delivery Public organisations Personal data	-	eID eDocuments Authentic sources Digital post
Regular business operations	Online availability Usability Mobile friendliness	Service delivery Public organisations Personal data	Online availability Usability eID eDocuments	eID eDocuments Authentic sources Digital post
Starting a small claims procedure	Online availability Usability Mobile friendliness	Service delivery Public organisations Personal data	Online availability Usability eID eDocuments	eID eDocuments Authentic sources Digital post
Moving	Online availability Usability Mobile friendliness	Service delivery Public organisations Personal data	Online availability Usability eID eDocuments	eID eDocuments Authentic sources Digital post
Owning and driving a car	Online availability Usability Mobile friendliness	Service delivery Public organisations Personal data	Online availability Usability eID eDocuments	eID eDocuments Authentic sources Digital post

De tjänster som bedöms väljs ut utifrån ett antal olika kriterier med målsättningen att de ska vara relevanta för alla länder och spegla samma livshändelser.

För att nyansera granskningen görs även en uppdelning mellan *bastjänster* ("basic services") och *utökade tjänster* ("extended services"). Bastjänster är tjänster som är nödvändiga för den aktuella livshändelsen medan utökade tjänster fokuserar på att förbättra användarvänligheten. Om tjänsten ifråga inte är relevant för den nationella kontexten bedöms den inte. Det tas även hänsyn till om tjänsten är helt automatiserad och om den erbjuds på nationell, regional eller lokal nivå.

Undersökningen gör även skillnad på *nationella tjänster* ("national services") och *gränsöverskridande tjänster* ("cross-border services"). Skillnaden mellan dessa båda

perspektiv handlar inte främst om tjänsterna i sig utan om tjänsterna går att använda från andra länder. Den gränsöverskridande granskningen genomförs dock inte för alla livshändelser.

8.3.2 Andra mätmetoder

Utöver den information som samlas in genom medborgare används även andra mätmetoder.

Inom området användarvänlighet nyttjas ett automatiskt verktyg för att bedöma mobilanpassning av tjänster. Verktøget kontrollerer ett antal faktorer som anses hindra användningen av mobiltelefon för att ta del av de digitala tjänster som ingår undersökningen. Resultatet av mätningen vägs in i det aggregerade värdet för användarvänlighet.

I eGovernment Benchmark 2019 görs även särskilda jämförelser mellan länder som har liknande förutsättningar. Detta angreppssätt benämns *benchlearning*. Jämförelsen görs utifrån två olika mått: *spridning* (penetration), vilket hämtas från Eurostat och visar hur omfattande användningen av digitala tjänster är, och *digitisering* (digitisation), vilket hämtas från andra delar av undersökning och visar graden av digitalisering i den offentliga förvaltningen. I rapporten görs sedan en bedömning av hur länder presterar utifrån flera indikatorer. Sammantaget används dessa för att bedöma om ett land presterar över eller under förväntan utifrån rådande förutsättningar.

8.3.3 Mätvärden och sammanvägning av index

eGovernment Benchmark bygger i grunden på relativt enkla frågor som sedan aggregeras till olika mätvärden för att spegla den offentliga förvaltningen i olika medlemsländer och i EU överlag.

En del av frågorna som används för bedömning av olika tjänster rör förekomsten av en viss typ av funktionalitet och besvaras med ja eller nej. I andra frågor rankas olika tjänster utifrån en skala. Resultatet för alla frågor räknas till ett värde mellan 0 och 1 eller till en procentsats. De slutgiltiga mätvärdena redovisas på en skala mellan 0 och 100.

Följande mätvärden används för att beräkna indexet för eGovernment Benchmark:

- Sammansatta indikatorer (compound indicators), vilket är genomsnittliga värden för de frågor som används i undersökningen
- Sammanräknade indikatorer (synthetic indicators), vilket är en aggregering av de sammansatta indikatorerna enligt en särskild beräkningsmodell
- Övergripande jämförelsemått (top level benchmarks), vilket innebär ytterligare en aggregering enligt en särskild beräkningsmodell

Vilken beräkningsmodell som används skiljer sig mellan olika livshändelser och mellan olika jämförelsemått. I flera fall kombineras även resultaten från olika jämförelsemått i sammanvägningen. De olika resultaten från undersökningen viktas på olika sätt vid beräkningen av flera aggregerade mått. Denna komplexitet gör eGovernment benchmark relativt svår att överblicka. Fördelen med att undersökningen bygger på relativt enkla frågor i grunden gör dock att resultatet går att bryta ned och anpassas för att kunna besvara mer specifika frågeställningar.

8.4 OURdata Index

OURdata Index går från 0 (sämst) till 1 (bäst). Indexet består av tre delar som också de mäts mellan 0 och 1. För att få det slutgiltiga, sammanvägda indexet räknas de tre delarna om så att de istället går mellan 0 och 0,333 och dessa delar adderas sedan. Varje del består i sin tur av tre underkategorier, som också de är lika viktade.

Underkategorierna består av ett antal parametrar (faktorer) som OECD valt ut på grundval av expertis men även med hjälp av faktoranalys. För att beräkna värdet på underkategorierna beräknas ett oviktat medelvärde av underkategorins parametrar, som också är kodade mellan 0 och 1.

Indexet tre delar byggs enligt nedan.

8.4.1 Data availability – Tillgång till data

Bygger på 74 enkätfrågor.

1.1 Content of open by default policy

1. Existence of an Open by default policy
2. Clear identification of legitimate exceptions to the open by default rule
3. Compliance with privacy legislation
4. Performance incentives for public officials

1.2 Stakeholder engagement for data release

1. Existence of formal requirements to consult stakeholders for data release
2. Frequency of stakeholder consultations on open data plans
3. Requirements to maintain lists of data holdings in each ministries/agencies to support effective consultations

1.3 Implementation

1. Total number of datasets available on the central/federal open data portal (tabular data only)
2. Availability of high value datasets (as identified in the G8 Open data Charter)

8.4.2 Data accessibility – Användbarhet av data

Bygger på 29 enkätfrågor.

2.1 Content of the unrestricted access to data policy

1. Existence of requirements on open license, formats and metadata
2. Existence of requirements to provide access to data free of charge
3. Existence of requirements to provide timely access to disaggregated data

2.2 Stakeholder engagement for data quality and completeness

1. Feedback mechanisms on the central/federal data portal
2. User driven central/federal data portal

2.3 Implementation

1. Adoption of a single entry point to access Open Government Data
2. Data accessible free of charge and in open formats on the central/federal data portal
3. Systematic provision of supporting information with datasets (licensing conditions, metadata)

8.4.3 Government support for data re-use – Stöd för återanvändning

Bygger på 37 enkätfrågor.

3.1 Data promotion initiatives and partnerships

1. Existence of data awareness programmes for businesses and civil society
2. Frequency of specific events to support data re-use among businesses and the civil society
3. Existence of formal partnerships with businesses and the civil society to support data re-use

3.2 Data literacy programmes in government

1. Frequency of training events for public officials to support data-reuse
2. Frequency of information sessions and focus groups for public officials to support data-re-use

3.3 Monitoring impact

1. Conducted or financed research on socio economic impact of open data
2. Monitor and promote online initiatives re-using open government data

Datainsamlingen sker via en enkät till OECD:s medlemsländer: *the OECD Open Government Data Survey*. Enkäten besvaras oftast av seniora tjänstemän på det ansvariga departementet. I Sverige besvarades enkäten av DIGG i samarbete med Regeringskansliet. Indexet bygger på 140 delfrågor som sorteras in under de olika parametrarna ovan. Svaren kodas mellan 0 och 1 enligt:

- *Frågor om formella krav*: Får värde 1 om kravet finns och täcker hela förvaltningen, får värde 0,5 om kraven täcker delar av förvaltningen och 0 om krav saknas.
- *Frågor om frekvens*: Får 1 om svaret är "ofta", 0,75 om svaret är "ibland", 0,25 om svaret är "sällan" och 0 om svaret är "aldrig".
- *Binära frågor*: I de flesta fall kodas "ja" 1 och "nej" 0.

Parametrarnas värde beräknas genom att ta medelvärdet av frågorna.

För en fullständig lista med de 140 enkätfrågorna, se OECD:s metodbeskrivning (Lafortune & Ubaldi 2018, länk finns i källförteckningen).

9 Källor

Dekker, M. et al. (2006). "Measuring European Public Sector Information Resources. Final report."

DIGG (2019), "Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI"

DIGG, Bolagsverket, Lantmäteriet och Skatteverket, "Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata", DIGG Dnr: 2018-31

DIGG, Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Skatteverket (2019), "Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn", DIGG Dnr: 2019-100

Digitaliseringsrådet (2019), "Data som strategisk resurs", Dnr. 19-3731

Europaparlamentet och rådet (2018), Förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

Europaparlamentet och rådet (2019), Direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

Europeiska dataportalen (2019), "European Open Data Maturity Report 2019", https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/open_data_maturity_report_2019.pdf (Hämtad 2020-02-06)

Europeiska kommissionen (2010), "En digital agenda för Europa" (KOM/2010/0245 slutlig)

Europeiska kommissionen (2015), "En strategi för en inre digital marknad i Europa" (COM/2015/0192 final)

Europeiska kommissionen (2016), "EU:s handlingsplan för e-förvaltning för 2016-2020" (COM(2016) 179 final)

Europeiska kommissionen (2018), "Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information, Final report." (doi: 10.2759/373622)

Europeiska kommissionen (2019), "DESI 2019: Digital Economy and Society Index Metodological note",
https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=59913

Europeiska kommissionen (2019), "DESI 2019: Digital Economy and Society Index DESI Simulation Tool", [http://digital-agenda-data.eu/charts/desi-composite#chart={%22breakdown%22:\[%22DESI_1_CONN%22,%22DESI_2_HC%22,%22DESI_3_UI%22,%22DESI_4_IDT%22,%22DESI_5_DPS%22\]}](http://digital-agenda-data.eu/charts/desi-composite#chart={%22breakdown%22:[%22DESI_1_CONN%22,%22DESI_2_HC%22,%22DESI_3_UI%22,%22DESI_4_IDT%22,%22DESI_5_DPS%22]})

Europeiska kommissionen (2019), "eGovernment Benchmark 2019, Method Paper", https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=55174

Europeiska kommissionen (2019), "eGovernment Benchmark 2019, Source data"
https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=62371

Expertgruppen för digitala investeringar (2018), "Slutbetänkande av Expertgruppen för digitala investeringar", Statens offentliga utredningar, SOU 2018:72

Försäkringskassan (2019), "Vitbok – Molntjänster i samhällsbärande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt", Dnr. 013428-2019

Infrastrukturdepartementet (2019), Regeringsbeslut 2019-05-02. "Uppdrag att öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra öppna data, bedriva öppen och datadriven innovation samt använda artificiell intelligens", I2019/01416/DF & I2019/01020/DF (delvis).

Internetstiftelsen (2019), "Svenskarna och internet 2019". Se <https://svenskarnaochinternet.se/> (Hämtad: 2020-01-30)

Justitiedepartementet (2019), Promemoria: "Digital kommunikation i domstolsprocesser" (Ds 2019:18)

Lafortune, G. and B. Ubaldi (2018), "OECD 2017 OURdata Index: Methodology and results", OECD Working Papers on Public Governance, No. 30 (<https://doi.org/10.1787/2807d3c8-en>)

Näringsdepartementet (2012), "Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning."

Näringsdepartementet (2017), "Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning" (Skr. 2017/18:47)

OECD (2019), "Government at a Glance 2019" (<https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>)

Riksrevisionen (2019), "Föråldrade it-system – Hinder för en effektiv digitalisering", RIR 2019:28

Statskontoret (2018), "Den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra offentlig information", rapport 2018:2

Statskontoret (2018), "Hinder för att använda myndigheternas öppna data", rapport 2018:6

Statskontoret (2019), "Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov", rapport 2019:103, Dnr 2019/6-5

United Nations (2018), "United Nations E-government survey 2018" grunddata: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/ANNEXES%20-%202018.xlsx> (hämtat 2019-12-09)

United Nations (2018), "United Nations E-government survey 2018: Annexes". https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_Annexes.pdf (Hämtat: 2019-11-28)

United Nations (2018), "United Nations E-government survey 2018: Gearing e-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies." (ISBN: 978-92-1-123208-0)