

Policy brief

Digitala samhället

Hösten 2019

Politikens förmåga att hantera digitaliseringen: Riksdag och riksdagspartier

Författare: Jonas Andersson Schwarz
Research: Emma Stadenfeldt

Sammanfattning

Denna policy brief avser att översiktligt kartlägga **digitaliseringen som samhällsfråga** genom att se hur begreppet hantearats i den svenska riksdagen under de senaste åren, och därigenom försöka artbestämma begreppet och göra en nulägesanalys av riksdagspolitikens synbara förmåga att hantera en så pass gränsöverskridande, historiskt avgörande fråga.

Det bör tidigt nämnas att de flesta partier inte arbetar aktivt med frågan och att flera av de företrädare vi varit i kontakt med säger sig arbeta med digitalisering samtidigt tillstår att de inte vet särskilt mycket om frågan. Vi ser det därför som att behovet av fortbildning, rådgivning och bättre informationsunderlag är stort. Därför är denna policy brief inriktad mot att presentera en rad produktiva åtgärder, samt peka ut befintliga goda källor till fortbildning och kompetensförstärkning beträffande digitalisering.

Underlaget till detta dokument är följande:

- En kvantitativ översikt av **riksdagsmotioner** de senaste fem åren som nämner begreppet digitalisering.
- Partiernas respektive **program**.
- En rundringning bland **riksdagspartiernas kanslier** med frågor beträffande vilka de identifierar som kunniga inom området digitalisering.

Med grund i det materialet är denna *policy brief* del av en större inventering av olika frågeställningar, proaktiva samhällsaktörer och källor till kompetensutveckling, vad beträffar digitalisering som en samhällsfråga.

Bakgrund

Den digitala utvecklingen har lett till enorma förändringar och ger individer och grupper fantastiska möjligheter till att dela kunskap, arbetskraft och idéer. Fores program *Digitala samhället* jobbar för att hitta nya sätt att främja konstruktiva, hållbara och liberala effekter av digitaliseringen som samhällsfenomen. Vi ser det inte som att digitalisering har ett egenvärde, utan betraktar digitalisering som ett medel, underordnat olika värden vi vill stärka och samhällsproblem vi vill lösa. Några sådana kärnvärden och utmaningar som tankemedjan betonar är **samhällsnyttor och värden** utöver de rent vinstorienterade, **tillförlitlighet, långsiktighet** och **etiskt ansvarstagande**, samt digital kompetensförsörjning i bred bemärkelse. Vi vill också skärpa kvalitén på debatten genom att fokusera på konkreta konsekvenser och innebörder av olika sakförhållanden och policyåtgärder, i stället för vaga, idealistiska, färdigförpackade föreställningar utifrån tänkta "icke förhandlingsbara" ståndpunkter.

Frågan om digitalisering gynnas också av ett kritiskt fokus även på sådant olika samhällsaktörer inte gör – inte minst när vi observerar offentlig sektors utmaningar, givet samhällsutvecklingen i stort. Då kan det vara framtida värden och mål som

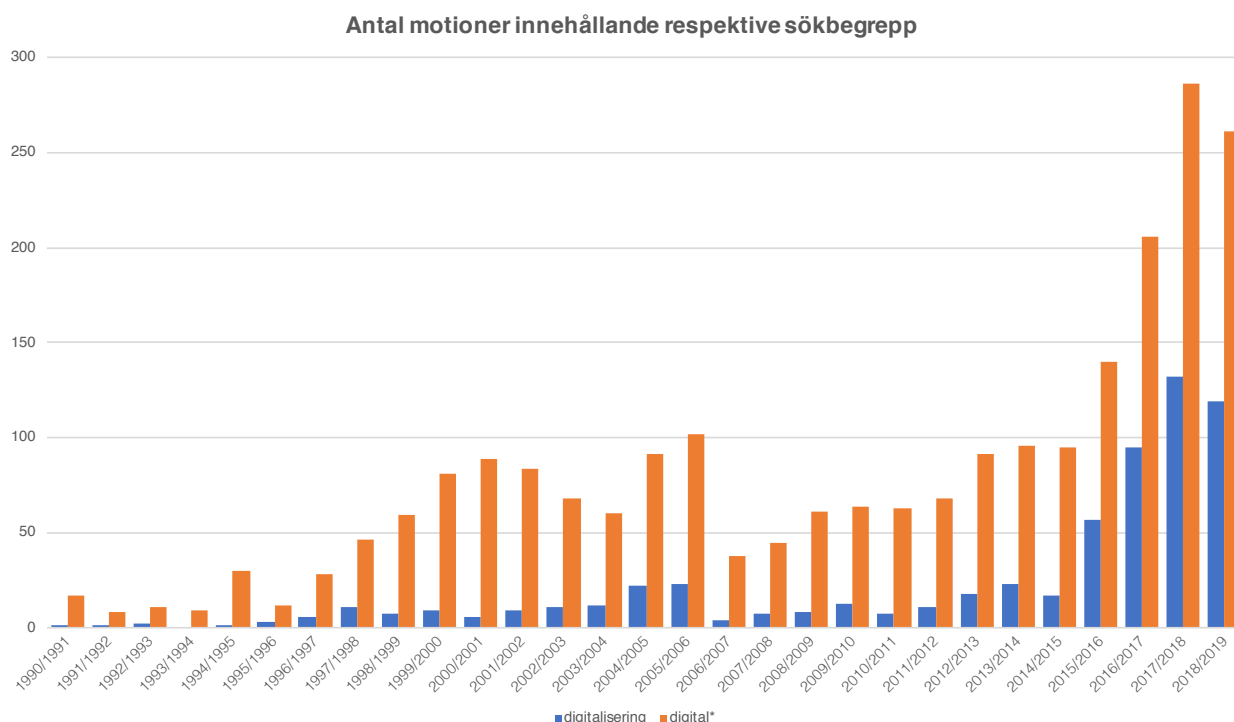
vilka blir svårare att uppnå på grund av felaktiga eller ickeexisterande beslut idag. Därför är vi intresserade av att, som led i detta arbete, göra en översikt av hur frågan om **digitalisering som samhällskraft** över huvud taget har hanterats i politiken fram till nu.

Begreppet digitalisering är i grunden brett, gränsöverskridande och något som tycks angå nästan alla samhällets sektorer och alla möjliga aspekter av vår vardag. De samhälls- och humanvetenskapliga perspektiv vi på tankesmedjan anlägger understryker hur komplex frågan är. För att verkligen förstå digitaliseringens genomgående inverkan på samhället bör man rimligen beakta alla möjliga faktorer: tjänste- och produktdesign, teknisk infrastruktur, ekonomisk nytta och affärsmodeller, psykologiska och sociologiska incitament, samt även juridiska ramverk. Denna policy brief är ett försök att göra ett kortfattat och pedagogiskt nedslag i hur befintliga föreställningar om digitaliseringen som samhällskraft tycks fördelas partipolitiskt och har förändrats över tid. Vi ser detta som en viktigt led i vårt övergripande arbete med att ta ett helhetsgrepp om digitaliseringen, något vi anser är viktigt och dessutom behövligt, då få andra

institutionella aktörer har möjligheten att göra verkligt associativa och kritiska korslänkningar mellan digitaliseringens alla komponenter. Antingen saknar de mandat att göra kritiska och associativa läsningar av problemen (myndigheter, vars uppdrag nästan alltid är snävt formulerade) eller så saknar de föresatser (kommersiella aktörer, vilka sällan har behov att gräva djupare än vad som är behövligt för den egna affärsnyttan), eller så finns institutionella hinder (problemet med allt för strikta ämnesavgränsningar inom forskning och högre utbildning, vilket hindrar sant ämnesöverskridande analyser även om föresatser till detta finns).

Riksdagsmotioner om digitalisering

Genom riksdagens egna digitala gränssnitt har vi gjort en översikt av de motioner som nämner ordet *digitalisering*, parallellt med en bredare sökning på förledet *digital**. Tydligt är att det skett en stadig ökning av antal motioner som uttryckligen nämner begreppet digitalisering, och det är också dessa vi kommer att fokusera på, då vi är intresserade av hur föreställningen om **digitaliseringen som samhällskraft** fördelas partipolitiskt och även förändrats



Figur 1: Antal motioner (totalt sett) innehållande respektive sökbegrepp, över tid

över tid. Det verkar finnas en samvariation i frekvensen av dessa begrepp över tid.

En översiktlig innehållsanalys ger vid handen att förekomsten ökar kraftigt från 2014–2015 fram till idag. För perioden 2014/2015 är 17 motioner skrivna om digitalisering och för perioden 2017/2018 syns 132 motioner. Gör man en tidsserie över längre tid, ända sedan början av 1990-talet, så framgår det att begreppet digitalisering såg en liten ökning även runt 2005, och att diskursen om det digitala i bredare bemärkelse även den har fluktuerat, med en första kulmen runt tiden för den första IT-bubblan, vid millennieskiftet (fig. 1).

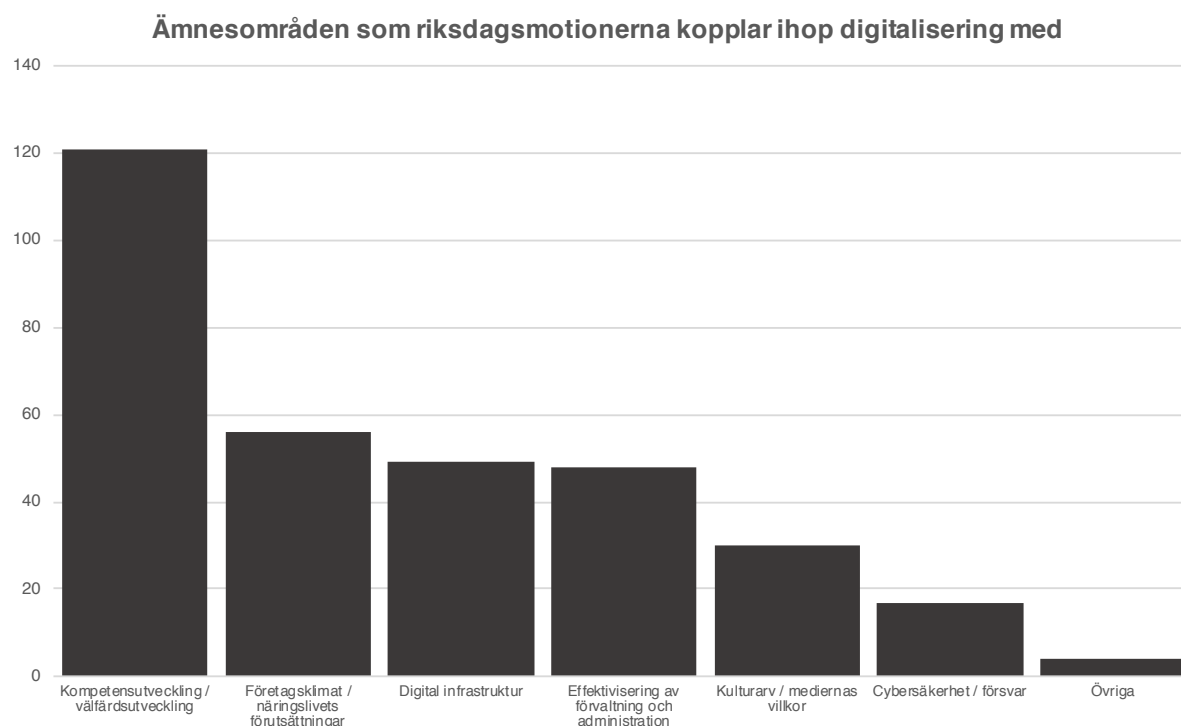
Vilka frågor inräknar riksdagsledamöterna under begreppet?

Vi indexerade 332 motioner från 2014/15 och framåt.(1) För de flesta av dem kunde det huvudsakliga ämnet för respektive motion tydligt definieras. I vissa avseenden är spridningen stor beträffande vad partierna tycks lägga in i begreppet digitalisering, och vilka frågor de kopplar ihop begreppet med, men samtidigt finns ett fåtal tydliga kategorier (fig. 2).

En sammanfattande bild är att fyra aspekter av digitaliseringen dominerar, där "människonära" aspekter såsom välfärdsutveckling och kompetensutveckling är den absolut vanligaste aspekten, med en bred representation av partier. De tre övriga aspekterna är effektivisering och förenkling för näringslivets parter, förbättring av den materiella infrastrukturen, samt effektivisering av förvaltning och administration.

Vad beträffar näringslivets förutsättningar är detta en aspekt som i synnerhet företräds allianspartierna. Detsamma gäller förslag om att förenkla och effektivisera administration. Uppslutningen bakom materiella aspekter som bredbandsutbyggnad samt förslag om kompetenshöjningar och välfärdsutveckling är något som återkommer för i praktiken alla partier.

Kompetensutveckling/välfärdsutveckling. Här inkluderar vi förslag på att utveckla medborgerlig digital kompetens i bred bemärkelse (utbildning, skola, högskola, omskolning, lärarutbildning samt även konsumentpolitik),(2) arbetsmarknads- och arbetsvillkorsaspekter,(3) samt dessutom även mer vaga förslag



Figur 2: Ämnesområden som riksdagsmotionerna kopplar ihop digitalisering med

om "välfärd" och "välfärdsteknologi", där verksamheter organiserade av kommuner och landsting (det vill säga skola, vård och stöd till äldre)(4) i regel är det som avses: **121 motioner**

Företagsklimat/näringslivets

förutsättningar. Här inkluderar vi appeller till "regelförenkling", samt även forskning och innovation (digitalisering och forskningspolitik tycks utmålas utifrån en utilitaristisk/funktionell roll i samhället, där ekonomiska nyttoaspekter understryks): **56 motioner**

Digital infrastruktur. Det som avses är utbyggnad av bredband (fibernet, telenät, serverhallar) men även servicenivåer och infrastrukturell robusthet i mer allmänna ordalag, inte minst med avseende på landsbygd: **49 motioner**

Effektivisering av förvaltning och administration. Här inkluderar vi digitalisering av skatteförvaltning, rättsliga och administrativa processer, tullsystem, kontanthantering/betalsystem, besöksnäring, taxi, byggprocesser, öppen geodata, digitalisering av nationella prov, samt förslag om haverikommissioner för IT-projekt: **48 motioner**

Kulturarv/mediernas villkor. Här inkluderar vi kulturarvs- och biblioteksaspekter, dagspress, journalistik och public service: **30 motioner**

Cybersäkerhet/försvar. Här inkluderar vi både samhällsskydd och polisiärt arbete med IT-brott: **17 motioner**

Övriga. Här inkluderar vi tre motioner som betonar klimatnytta, samt en motion om att slippa "dela" information med EU: **4 motioner**

Anmärkningsvärt är att klimataspekten är så föga förekommande. De tre motioner som uttryckligen betonar digitalisering som ett verktyg för att hantera klimatproblem kommer dessutom inte från MP utan från L och M. Detta kan delvis ha sin grund i MP:s allmänt svaga prestation vad beträffar motioner som nämner digitalisering (se nedan).

Vilka partier har varit mest aktiva, och vad har de fokuserat på?

Det förefaller som att Moderaterna och Centerpartiet är de riksdagspartier som i störst utsträckning tagit upp begreppet digitalisering under de senaste åren. I absoluta tal är det moderata riksdagsledamöter som toppar vår sammanställning av antalet motioner som uttryckligen nämner digitalisering (n=390, **fig. 3**) och i relativa tal förefaller Centerpartiet vara det som, sett till sin storlek, också är påfallande aktiva i frågan. Moderaterna skriver flest motioner i vårt dataset, men om man räknar på antal motioner per riksdagsledamot är centerpartisterna flitigast på att skriva motioner angående digitalisering. Tittar man på antalet digitala motioner som andel av det totala antalet motioner är det Vänsterpartiet som är mest frekvent nämner digitalisering.

Moderaterna har en tydlig linje beträffande digitaliseringen som ett verktyg för regelförenkling och konkurrensfrämjande. Digitalisering nämns förvisso inte i partiets principprogram, men de har en separat digitaliseringsrapport (Moderaterna 2018) där de presenterar förslag inom vård, skola, företagande, ekonomi, cybersäkerhet och infrastruktur. En talesperson de ofta hänvisar till i digitala frågor är Lars Hjalmered.

Kristdemokraterna förefaller vilja profilera sig inom digitalisering inom hälso- och sjukvård. Digitalisering nämns inte i partiets principprogram, och i partiets motioner är de väldigt samfälliga med övriga Alliansens linje.

Liberalerna betonar i sitt partiprogram digitalisering inom företagande och ekonomiska frågor, samt en liberal hållning beträffande upphovsrätt. Detta återspeglas inte riktigt i de motioner som lagts fram, där infrastruktur och effektivisering av offentliga tjänster står i fokus. Partiet hade under observationsperioden en tongivande teknikoptimistisk talesperson och motionär i Mathias Sundin, riksdagsledamot fram till 2018, som bland annat lyft ett område där Sverige ligger efter i internationell jämförelse, nämligen öppen geodata.

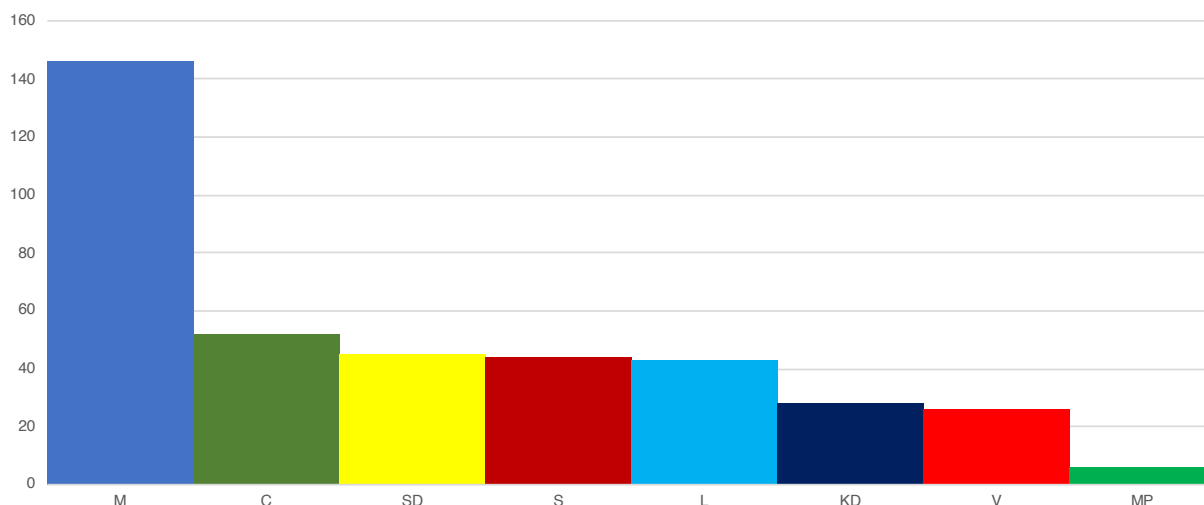
Centerpartiet nämner digitalisering tydligt i sitt partiprogram, och är också det parti som i vår undersökning förefaller vara mest aktiva i digitaliseringsfrågan, sett till sin storlek. Partiet har en tydlig digital talesperson i Niels Paarup-Petersen, som också arbetar aktivt för att höja kompetensen i hela riksdagen beträffande digitalisering. Partiets landsbygdsperspektiv framkommer i rader av motioner om förbättrad digital infrastruktur, samt flera motioner om digitalisering som en stimulus för ekonomi och näringsliv.

Socialdemokraterna ser digitaliseringen som en möjlighet att ställa om samhället till att bli mer hållbart, och att digitaliseringen kan hjälpa till att klara välfärdens utmaningar trots kompetensbrist. Socialdemokraten Åsa Eriksson beskriver dessutom i konversation en oro över upphovsrätt och bekymmer med psykisk ohälsa hos unga. Denis Begic är en annan talesperson i digitala frågor, och betonar infrastrukturell robusthet och säkerhet. I partiets program betonas digitaliseringens roll för kulturliv och demokratisk opinionsbildning, samt riskerna med övervakning och desinformation. I telefonkontakt med enskilda företrädare uppges dessutom att många i partiet under senare år upplevt intern besvikelse över partiets motgångar med att nå ut i sociala medier. I frågan om desinformation och näthat råder viss samstämmighet mellan partiprogram och

företrädare, men dessa aspekter syns inte alls i partiets motioner. I närtid är Joakim Järrebring (S) en viktig socialdemokratisk riksdagsledamot, som nyligen medverkat till publiceringen av rapporten Perspektiv på digitalisering (Beser 2019) vilket får ses som del av en gedigen ambition att närma sig digitaliseringsfrågan i ett riksdagssammanhang.

Miljöpartiet sticker ut på ett negativt sätt, då de har påfallande få motioner som över huvud taget nämner digitalisering – endast en handfull motioner om digitalisering inom skola (minskning av administrativt arbete för lärare) samt bevarandeaspekter av kultur. I någon mening speglar dessa få motioner Miljöpartiets partiprogram, där digitala tjänster inom just vård och kultur nämns. Men det är fortfarande slående få motioner över så pass lång tidsperiod. Betoningar de gör i partiprogrammet, som den om digitala substitut till onödiga energikrävande transporter återkommer därför inte alls som en digitaliseringsfråga i deras faktiska motioner. Deras talesperson Emma Hult understryker dessutom klimatfrågan inom bygg- och anläggningssektorn som en digitaliseringsfråga. Här råder en klar dissonans, då denna fråga inte nämns som en digitaliseringsfråga varken i parti-program eller i motioner.

Antal motioner innehållande sökordet "digitalisering" per parti 2015–2019
(när parti är angivet, n=390)



Figur 3: Antal motioner innehållande sökordet "digitalisering" per parti

Vänsterpartiet vänder gärna frågor om digitalisering till frågor om klimat, lika-behandling och glesbygd. Det framgick att partiets kansli inte kunde peka ut någon enskild representant som digitaliserings-kunnig. Riksdagsledamot Birger Lahti betonade glesbygdsaspekten, att alla i Sverige får tillgång till fiberteknik och att digitaliseringen ses som en klimatåtgärd, exempelvis för att minska mängden fysiska transporter. Delvis överensstämmer det också med deras motionsarbete, där just landsbygd och medborgerlig välfärd är tydliga aspekter de väljer att framhäva. Dock så nämns inte digitalisering i partiets program.

Sverigedemokraterna framhäver också likabehandling och landsbygd. De betonar att unga likväl som gamla ska uppleva delaktighet i tekniksprånget. Partiet nämner inte digitalisering i sitt program, och även deras kansli misslyckades med att peka ut någon enskild ledamot som särdeles digitaliseringskunnig.

Slutsatser

Moderaterna och Centerpartiet verkar vara de partier som mest utförligt och på bästa sätt har kunskap och engagemang inom digitaliseringen. Moderaterna har skrivit en hel rapport om digitalisering, Socialdemokraternas Joakim Järrebring har bidragit med kontextualisering i form av rapporten av Besèr (2019) och även Centerpartiet, med Niels Paarup-Petersen i spetsen, arbetar flitigt med att föra fram digitaliseringsfrågan. Socialdemokraterna och Liberalerna besitter uppenbara kunskaper, men tyvärr framkommer inte detta eftersom deras engagemang huvudsakligen ligger i andra frågor. Vänsterpartiet har engagemanget, men eftersom digitalisering inte tycks ligga nära deras kärnfrågor saknar de viktig kunskap som krävs för att driva frågan på ett framgångsrikt sätt.

Miljöpartiet var dåliga på att svara på förfrågningar och hade mycket bristfällig historik av motioner som berör digitalisering. Därför bör de placeras på en sistaplats, efter Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna. Kristdemokraterna svarade i vår rundringning, och förefaller ha

ett engagemang för digitalisering – men endast inom ett område, vårdsektorn. Detta är inte heller något som genererat särskilt många motioner kopplade till sökordet digitalisering. Sverigedemokraternas telefonsvar var ytterst vagt, de anser att digitaliseringen är bra för Sverige men deras engagemang tycks begränsa sig till enskilda uttalanden om digitalisering inom vård och skola (digitalisering av nationella prov), viss infrastruktur, samt – i likhet med MP – bevarandeaspekter av kultur (riksantikvariska intressen).

S, C, MP och L nämner alla uttryckligen digitalisering i sitt partiprogram. M, KD, SD och V nämner inte digitalisering i sina partiprogram. I kontakten med partiernas kanslier märktes en tydlig kunskapslucka inom ämnet. Det var flera kontaktpersoner som fick i uppgift att svara men som själva inte kunde säga vad digitalisering är för något och hur det egna partiets policy i frågan såg ut.

Samtidigt är det intressant hur det verkar finnas viss samstämmighet mellan partier i digitaliseringsfrågan: Partierna i före detta alliansen betonade alla ekonomiska effektivitetsaspekter och digitalisering som stimulus för näringsliv, marknader och innovation. Vänsterpartiet, Centerpartiet, Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna betonade alla landsbygdsaspekterna, något som återkommande kommer till uttryck genom devisen "förbättra bredbandsinfrastrukturen i hela landet". Kristdemokraterna, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet är de som tydligast tycks lyfta välfärdsaspekterna; digital administration och drift är tänkt att förbättra sjukvård, omsorg och skola. Här framkommer också vissa motioner som betonar medborgerlig kompetenshöjning och utbildning.

Vi ser kanske framför allt att **digitalisering är ett begrepp som kan fyllas med olika innebörd**, beroende på vilken aktör som lyfter begreppet och den bredare sakpolitiska agendan för denna aktör. Digitalisering är också ett begrepp som skär tvärs igenom många existerande politiska kategorier och tillhörande kanslier.

Det är noterbart att digitaliseringsfrågan i motionerna sällan tycks handla om ett accepterande eller avfärdande av specifika lagar och/eller regleringar, vilket är något digitaliseringsfrågan utanför riksdagen ofta handlar om när den formuleras som förhållningssätt till olika rådande kommersiella villkor i plattformsekonomin, EU-förordningar och transnationella handelsavtal (Andersson Schwarz & Larsson 2019). Graden av uppkoppling mot den europeiska digitaliseringsstrategin är därmed låg i riksdagens motioner. Detta förefaller vara en vinkel på digitaliseringsfrågan som är vanligare bland olika myndigheter, SKR:s medlemmar samt i Regeringskansliet.

Snarare kopplas digitalisering i motionerna till **inrikespolitiska budgetval**, alltså en fråga om fördelning av resurser, inte sällan implicit en begäran om mer resurser – och ofta i tämligen vaga ordalag. Om bara tillräckliga investeringar görs, tycks många av motionerna mena, ges en rad olika positiva samhällseffekter. Somliga av de nyttor som framhålls är av ren ekonomisk natur – före detta alliansens narrativ bygger på att väl investerade kronor i en del av ekonomin är tänkt att bespara kronor i en annan del, alternativt öka investeringsviljan i nya, vinstdrivande rörelser – men många av nyttorna som framhålls är av andra slag: ökat välmående och kunskapsnivå, minskad klimatpåverkan, stärkt driftsäkerhet. Motionerna skildrar överlag digitalisering mer svepande, utstakandes en vilja eller ambition, snarare än att konkreta åtgärds paket utstakas beträffande specifika aspekter av digitaliseringen. Denna performativa aspekt är förmodligen vanlig när det gäller riksdagsmotioner över lag: Akten i sig att lägga motioner är det som verkar vara det viktiga. Snarare än den formella juridiska och förvaltningstekniska realiserbarheten är det hur motionens ordalydelse låter i öronen hos de olika ledamöterna och även väljarna, i synnerhet respektive riksdags-ledamots egen lokala valkrets. Som sagt så är detta förmodligen något som går igen i alla riksdagsmotioner, oavsett ämne.

Några glädjande **konkreta motioner** är de om haverikommissioner för IT-projekt (en

fråga huvudsakligen företrädd av centerpartisterna Rickard Nordin och Niels Paarup-Petersen), öppna geodata (en fråga huvudsakligen driven av C och KD) och cybersäkerhet (här finns en gemensam vilja hos i praktiken alla riksdagspartier).(5)

Tydligt är att **klimateksten** är underrepresenterad som en digitaliseringsfråga. Ytterst få motioner betonar digitalisering som ett verktyg för att hantera klimatproblem. Dessutom kommer dessa få motioner inte från Miljöpartiet, utan från Liberalerna och Moderaterna. Om man som Miljöpartiet betonar klimatsmart samhällsbyggnad med fokus på resurseffektiv teknik, så blir det tydligt att digitalisering tycks vara en faktor som partiet hittills försummat. Likaså är kollektivtrafik, som ju får bäring på inte bara arbetsmarknad och välfärd, utan även markanvändning och byggsektor, en fråga som skulle kunna ha en klarare koppling till digitaliseringen: Smartare, mer resurseffektiv kollektivtrafik är en tydlig **samhällsnyttig tillämpning av digitala lösningar**.

Därtill går det att se att flera av de saker Miljöpartiet betonar – smartare utnyttjande av beståndet av bostäder, mer långsiktig markanvändning, mer långsiktiga byggbeslut och främjad konkurrens i byggsektorn genom att ge små och medelstora byggföretag goda förutsättningar att delta – är kompatibelt med flera av de förslag som partier längre högerut förespråkar: **tydligare, mer likvärdiga och långsiktiga spelregler, förenklad och effektiviserad administration** i syfte att skapa mer välfungerande marknader. Dessa aspekter av bygg- och bostadspolitikerna är också i linje med det Fores tidigare förslaget (Lind 2019), och det vore intressant att mer konkret utröna på vilka sätt digitalisering på bästa sätt kan brukas för dessa ändamål.

Referenser

Natalie Besèr (2019, red.). Perspektiv på digitalisering. Stockholm: Consid.

Jonas Andersson Schwarz & Stefan Larsson (2019, red.). Plattformssamhället. Stockholm: Fores.

Hans Lind (2019). Förslag till bred bostadspolitisk uppgörelse. Stockholm: Fores.

Moderaterna (2018). Sverige ska vara ett digitalt föregångsland. Idérapport om digitalisering.

Riksdagspartiernas befintliga program, augusti 2019.

Fotnoter

1. 15 för motionsperioden 2014/2015, 52 för 2015/2016, 84 för 2016/2017, 104 för 2017/2018 samt 77 för 2018/2019.
2. 31 motioner
3. 8 motioner
4. 82 motioner
5. Riksdagen har i andra förelägganden framhållit att öppen data är något svensk förvaltning måste bli mycket bättre på (bet. 2016/17: FiU17, rskr. 2016/17:187 samt bet. 2017/18: FiU25, rskr. 2017/18:180).

Kontakt

Jonas Andersson Schwarz, vetenskaplig rådgivare och forskare
E-post: jonas.andersson.schwarz@fores.se

Robin Vetter, assisterande programchef Digitala samhället
E-post: robin.vetter@fores.se

Om Fores

Fores är den gröna och liberala tankesmedja som har Digitala samhället som ett av sina fyra huvudområden. Fores rapporter och studier baseras på forskning sammanställd av aktuella experter. Varje program har ett råd med stor akademisk tyngd och verksamheten leds övergripande av en styrelse med brett samhällsengagemang.

Som tankesmedja är vi en oberoende mötesplats där forskning, debattörer, beslutsfattare, entreprenörer och nyfikna samhällsmedborgare möts.

Vill du veta mer om Fores och våra aktuella projekt? Besök www.fores.se