

Styrning av digitala investeringar

Delrapport



STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2020-11-01

DIARIENR
2020/40-5

ERT DATUM
2020-02-13

ER BETECKNING
I2020/00420/DF

Regeringen
Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag till Statskontoret att analysera och ta fram förslag på
utvecklad styrning av digitala investeringar i offentlig förvaltning**

Regeringen har gett Statskontoret och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) i uppdrag att analysera och ta fram förslag på utvecklad styrning av digitala investeringar i offentlig förvaltning.

Uppdraget består av två delar. Statskontoret redovisar den första delen i denna promemoria, *Styrning av digitala investeringar. Delrapport*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Matilda Ardenfors, Kristina Althoff, Charlotte Andersson, Sanna Rehn och Hanna André, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Hanna André

Innehåll

	Sammanfattning	4
1	Uppdraget och våra samlade slutsatser	8
1.1	Myndigheternas arbete är i stort sett ändamålsenligt	10
1.2	Regeringen behöver förstärka sin styrning av digitala investeringar	12
2	Verksamhetsutveckling med digitala inslag	15
2.1	Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	15
2.2	Tidigare studier av myndigheternas arbete har visat på problem i digitaliseringsarbetet	16
2.3	Nästan alla har erfarenhet av digitala investeringar	17
2.4	Det finns flera skäl till digitala investeringar	17
2.5	Vanligt att myndigheter arbetar strukturerat	19
2.6	Myndigheterna analyserar behov och beräknar förväntade effekter	23
2.7	Effekthemtagning är viktigare för myndigheterna än uppföljning	28
2.8	Särskilda utmaningar med förvaltningsgemensamma investeringar	37
3	Regeringens styrning av nyttorealisering och effekthemtagning	39
3.1	Sammanfattande iakttagelser	39
3.2	Regeringens övergripande styrning ger inte myndigheterna någon vägledning	40
3.3	Regeringens strukturer för uppföljning av myndigheternas digitala investeringar	46
3.4	Myndigheternas synpunkter på regeringens styrning varierar	49
3.5	Lärdomar från Storbritannien, Norge, Danmark och Finland	55
	Referenser	57

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	60
2.	Genomförande av uppdraget	64
3.	Styrmedel i fyra länder	78

Sammanfattning

Regeringen har gett Statskontoret och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) i uppdrag att analysera och ta fram förslag på utvecklad styrning av digitala investeringar i offentlig förvaltning. Statskontoret har analyserat om den nuvarande styrningen av, och myndigheters arbete med nyttorealiserings och effekthemtagning av digitala investeringar är ändamålsenliga. Vi har belyst regeringens befintliga styrmedel för nyttorealiserings och effekthemtagning och vilka incitament de skapar för myndigheterna. Statskontoret har också analyserat om den styrning av digitala investeringar som finns i Danmark, Norge, Storbritannien och Finland kan vidareutvecklas för att passa svenska förhållanden.

Nyttorealiserings och effekthemtagning är två centrala begrepp som används för att beskriva arbetet med att dra nytta av digitala investeringar, till exempel i form av besparingar. *Nyttorealiserings* är ett styrnings- och ledningskoncept. Det används när en organisation investerar och behöver optimera de positiva effekter som utvecklingsinsatserna eller förändringsinitiativen ska leda till. Det handlar bland annat om att organisationen systematiskt specificerar, kvantifierar och värderar de förväntade nyttorna för de inblandade intressenterna. *Effekthemtagning* är ett bredare men snarlikt begrepp. Det beskriver arbetet med att se till att de förändringar som en organisation genomför verkligen leder till de förväntade positiva effekterna.

Vi har strävat efter att fånga erfarenheter både hos myndigheter med lång erfarenhet av digitalisering och de med nyare erfarenheter. Därför har vi ställt frågor till myndigheterna om verksamhetsutveckling med digitala inslag. Vi har genomfört en bred enkät till samtliga myndigheter med fler än 10 årsarbetskrafter, och intervjuat 21 myndigheter.

Myndigheterna arbetar strukturerat med digitalisering

I princip alla statliga myndigheter genomför digitala investeringar. Det vanligaste skälet bakom investeringarna är att höja kvaliteten i verksamheten. Det är ovanligare att minska kostnaderna, även om det förekommer relativt ofta. En majoritet av investeringarna med digitala inslag drivs av tvingande faktorer, till exempel uppdrag från regeringen eller ny lagstiftning. Myndigheterna investerar också för att föråldrade it-system behöver bytas ut. En viktig faktor som driver på investeringar med digitala inslag är också det effektiviseringsstryck som regeringen har satt på myndigheterna genom produktivitetsavdraget. Det medför att myndigheterna ständigt måste arbeta för att höja produktiviteten och effektivisera sin verksamhet.

Myndigheterna arbetar oftast strukturerat med digitaliseringen. De har exempelvis strukturer för behovsanalys, beslutsfattande, återrapportering och prioriteringar. De intervjuade myndigheterna beskriver också hur de har arbetat med att utveckla projektstyrningsmodeller under senare år. Myndigheterna som ingår i nätverket E-Samverkan utmärker sig genom att i mycket stor utsträckning tillämpa strukturerade arbetssätt och portföljstyrning.

Incitamenten att hämta hem effekter är i allmänhet starka, medan incitamenten att genomföra uppföljningar av effekterna är svagare. För myndigheterna framstår exempelvis uppföljning av tvingande investeringar ibland som onödiga, eftersom investeringen ska göras oavsett.

Termen nyttorealiserings är inte känd på alla myndigheter, trots att många arbetar strukturerat och analyserar behov och effekter. Många myndigheter arbetar alltså i praktiken med delar av det som ingår i nyttorealiserings, men det är ändå inte något välkänt begrepp inom hela statsförvaltningen.

De digitala investeringarna görs för att öka kvaliteten

Effekter av digitala investeringar kan hamna både inom den egna myndigheten och hos externa aktörer. Var effekterna är tänkta att uppstå påverkar den enskilda myndighetens möjligheter att ta hem dem. Effekter inom myndigheten är normalt lättare att ta hem än effekter som uppstår i samhället, hos medborgare eller företag, eller hos andra myndigheter.

Men även om syftet med en investering är att effektivisera den egna verksamheten, är det inte självklart att den leder till besparingar. Ett skifte till digitala system kan även öka kostnaderna. Ett skäl är att driften tar resurser. Ett annat skäl är att gamla system kan behöva finnas kvar parallellt med de nya, för att upprätthålla service till alla medborgare.

De allra flesta myndigheter uppger att de genomför behovsanalys inför digitala investeringar. De allra flesta uppger också att de identifierar förväntade effekter av digitala investeringar som gäller den egna verksamheten.

Uppföljningen är inte lika utvecklad

De två delar av utvecklingsprocessen där vi har identifierat de största svagheterna är att

- myndigheterna ofta prioriterar ned nollmätningarna *innan* utvecklingsprojekten sätter igång
- myndigheterna ofta har svårt eller prioriterar ned att genomföra uppföljningar *efter* projekten.

Svagheterna finns i synnerhet om investeringen har varit tvingande, det vill säga om den har tillkommit på grund av ett regeringsuppdrag, lagstiftning eller för att byta ut föråldrade system.

Vanliga skäl till att myndigheterna inte genomför uppföljningar och utvärderingar är att det kräver resurser och att effekterna ofta uppstår utanför den egna myndigheten. Det gäller till exempel investeringar som ska möta medborgares behov eller öka rättssäkerheten. Det är relativt vanligt att de interna effekterna handlar om tidsvinster i handläggningen. Men en tidsvinst i handläggningen kan vara svår att hämta hem i form av en besparing, om det innebär att myndigheten måste flytta eller säga upp personal. Effekten blir ofta istället att kvaliteten i handläggningen ökar eller att pressen på personalen minskar.

Det är särskilt svårt för myndigheterna att utvärdera effekter i de myndighetsgemensamma utvecklingsprojekten. Det är lättare om en myndighet har fått uppdrag från regeringen om att utvärdera en digital investering, eftersom det ger mandat att begära in uppgifter från andra myndigheter.

Vår undersökning visar att framför allt små myndigheter har begränsad tillgång till egna resurser och kompetens för att till exempel göra behovsinventeringar och utvärderingar, och att de vill ha stöd i dessa frågor. Även myndigheter som ska genomföra stora och strategiska investeringar har behov av sådant stöd. Men ännu har DIGG inte kunnat leva upp till dessa myndigheters förväntningar.

Regeringens styrning inom området behöver stärkas

Regeringens övergripande styrning inom området digitala investeringar ger ingen tydlig bild av hur förvaltningen ska arbeta med digitalisering. Styrningen innehåller inte heller några mätbara mål som gör det möjligt att följa upp hur området utvecklas.

Genom myndighetsstyrningen får regeringen en bild av enskilda myndigheters större digitala investeringar, men regeringen saknar idag en samlad överblick av de digitala investeringarna i förvaltningen. Regeringen inrättade DIGG under 2018, bland annat för att få en bättre överblick, men ännu har DIGG inte kunnat förmedla denna bild. DIGG befinner sig fortfarande i en uppbyggnadsfas och har inte fullt ut kommit igång med sitt arbete.

Ovanligt med uttryckta krav om att redovisa effekter av digitala investeringar

Vår kartläggning visar att regeringen ställer få krav på att myndigheterna ska återrapporera nyttor och effekter av digitaliseringsrelaterade uppdrag eller myndigheters digitalisering. När regeringen gör det, är kraven riktade till större myndigheter, och då nämner regeringen ibland nyttorealiserings eller effekthemtagning.

Särskilda stora behov när det gäller förvaltningsgemensamma investeringar

Regeringens styrning av förvaltningsgemensamma digitala investeringar har särskilda utvecklingsbehov. De förvaltningsgemensamma investeringarna drabbas ofta av hinder i form av regelverk kring offentlighet och sekretess, men även kring ansvarsfrågor om finansiering. Myndigheterna uppfattar i många fall att regeringens styrning av förvaltningsgemensamma investeringar är okoordinerad och svag. Regeringen behöver förstärka sin styrning av förvaltningsgemensamma investeringar. Bland annat behöver regeringen förtydliga rollfördelningen i uppdrag som den ger till flera myndigheter. Regeringen behöver också se till att eventuella juridiska hinder som en förvaltningsgemensam investering medför är undanröjda innan de beslutar om investeringen.

Styrmedel att dra lärdomar av från finns i andra länder

Regeringarna i Danmark, Norge, Finland och Storbritannien, har en bättre överblick över den digitala utvecklingen inom offentlig förvaltning än den svenska. Det gäller till exempel vilka projekt som myndigheterna prioriterar och deras kostnader. Det finns också exempel på finansieringslösningar som gör det lättare att genomföra förvaltningsgemensamma investeringar. I tre av de studerade länderna finns också statliga organ som har i uppdrag att ge råd och stöd. I det fortsatta arbetet med att ta fram förslag om hur regeringen ska utveckla sin styrning av digitala investeringar, bör DIGG kunna ta inspiration av dessa olika lösningar.

1 Uppdraget och våra samlade slutsatser

Regeringen har gett Statskontoret och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) i uppdrag att analysera och ta fram förslag på utvecklad styrning av digitala investeringar i offentlig förvaltning. Uppdraget består av två delar, och Statskontoret redovisar den första delen i denna promemoria. Inom ramen för den första delen har Statskontoret i samverkan med DIGG analyserat om den nuvarande styrningen av, och myndigheters arbete med nyttorealiserings och effekthemtagning av digitala investeringar är ändamålsenlig. Vi har också belyst regeringens befintliga styrmedel för nyttorealiserings och effekthemtagning och vilka incitament de skapar för myndigheterna.

Statskontoret har också analyserat om den styrning av digitala investeringar som finns i Danmark, Norge, Storbritannien och Finland kan vidareutvecklas för att passa svenska förhållanden.

I uppdragets andra del ska DIGG i samverkan med Statskontoret lämna förslag på hur regeringens styrning och myndigheternas arbete kan vidareutvecklas.

I bilaga 1 återfinns regeringsuppdraget i sin helhet.

Nyttorealiserings och effekthemtagning är två centrala begrepp som används för att beskriva arbetet med att dra nytta av digitala investeringar, till exempel i form av besparingar. Ett sätt att undersöka innebörden av dessa begrepp är att beskriva dem som målet med och medlen för myndigheternas verksamhetsutveckling med digitala inslag.

*Nyttorealiser*ing är ett styrnings- och ledningskoncept. Det används när en organisation investerar och behöver optimera de positiva effekter som utvecklingssatsningarna eller förändringsinitiativen ska leda till. Det handlar bland annat om att organisationen systematiskt specificerar, kvantifierar och värderar de förväntade nyttorna för de inblandade intressenterna.

Men konceptet är mer omfattande än att enbart ta fram nytto- och kostnadskalkyler. Det handlar även om att ha ett tydligt ramverk och en styrning av arbetet, det vill säga process, rutiner och en tydlig ansvarsfördelning för att kunna följa upp och säkerställa ett bra utfall för myndighetens investeringar.

Det har tagits fram stödmaterial som den offentliga förvaltningen kan använda i arbetet med nyttorealiseriing. Ett exempel är Vägledning i nyttorealiseriing Version 2.0 som Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) förvaltar.

Effekthemtagning är ett bredare men snarlikt begrepp. Det beskriver arbetet med att se till att de förändringar som en organisation genomför verkligen leder till de förväntade effekterna.

Våra viktigaste slutsatser är:

- Myndigheternas arbete är i stort sett ändamålsenligt (avsnitt 1.1).
- Regeringen behöver förstärka sin styrning av digitala investeringar (avsnitt 1.2).
- Styrmedel som används i andra länder kan ligga till grund för förbättringar i Sverige (avsnitt 1.3).

Vi bedömer att myndigheterna i de allra flesta fall har incitament för att hämta hem effekter av sina investeringar. Det finns ett ständigt effektiviseringsstryck på myndigheterna genom produktivitetsavdraget men också genom andra viktiga drivkrafter. Myndigheterna strävar efter att driva en så bra verksamhet som möjligt med de resurser de har, bland annat genom att förbättra servicen till medborgarna.

Men tidigare utredningar visar att den nuvarande styrningen riskerar att innebära att investeringar som har en samhällsekonomisk betydelse inte genomförs på grund av att nyttan inte tillfaller den myndighet som står för kostnaden.¹ Den tidigare Expertgruppen för digitala investeringar konstaterade också att styrningen av myndighetens gemensamma satsningar inte ger myndigheterna tillräckliga incitament att skapa samhällsnytta.² Samma typ av risker kommer fram i Statskontorets undersökning.

¹ Se t.ex. SOU 2017:114, *Reboot – omstart för den digitala förvaltningen*.

² SOU 2018:72, *Expertgruppen för digitala investeringar, slutrapport*.

Vi bedömer därför att regeringens styrning i vissa fall inte fungerar ändamålsenligt, eftersom den inte skapar rätt incitament för myndigheterna. Myndigheterna anser att de behöver en mer samordnad styrning. De anser att den okoordinerade styrningen kan leda till ineffektivitet och hämma det gemensamma arbetet med att utveckla nya lösningar. Statskontoret bedömer att enskilda myndigheter riskerar att fatta beslut som är rationella för den enskilda myndigheten men som inte är rationella för staten som helhet när det gäller digitala investeringar. Vi bedömer att regeringen kan undvika denna risk genom att koordinera sin styrning i högre utsträckning.

Regeringen har fått större möjligheter att åstadkomma en samlad styrning inom området genom att inrätta DIGG, eftersom DIGG har det sektorsövergripande ansvaret att stödja och samordna den offentliga förvaltningens digitalisering. Vår internationella jämförelse visar att tillgången till stöd och vägledning kan stärka myndigheternas arbete med digitala investeringar. Men vår undersökning visar också att DIGG ännu inte har kunnat vara ett sådant stöd för hela förvaltningen. Vi bedömer att DIGG inte heller fullt ut har kunnat samordna och bidra till en helhetsbild över den offentliga förvaltningens digitalisering.

Vår analys visar att regeringen i sin styrning kan skapa incitament i positiv riktning. Det finns också exempel i de andra länderna på hur de har valt att hantera den här typen av utmaningar. Vi bedömer att dessa ambitioner bör vara vägledande också i det fortsatta arbetet med uppdraget:

- Regeringen bör förstärka det stöd som myndigheter kan ta del av.
- Regeringen bör ställa krav på återrapportering då den beslutar om uppdrag till en eller flera myndigheter.
- Regeringen bör fördela roller i uppdrag som den riktar till flera myndigheter.
- Regeringen bör tillsammans med myndigheterna fördela arbetsuppgifter i utvecklingsuppdrag som involverar flera myndigheter.
- Regeringen bör säkerställa att eventuella hinder som kan uppstå i en specifik förvaltningsgemensam investering är undanröjda innan myndigheterna sätter igång utvecklingsarbetet.
- Regeringen bör säkerställa att de har en samlad överblick över den offentliga förvaltningens digitalisering.

1.1 Myndigheternas arbete är i stort sett ändamålsenligt

Vår kartläggning visar att nästan samtliga statliga myndigheter har erfarenhet av digitala investeringar. Det är ett naturligt inslag i all verksamhetsutveckling. Av totalt 137 myndigheter som har deltagit i Statskontorets enkätundersökning svarar endast 1 myndighet att de inte har genomfört eller planerar att genomföra en eller flera digitala investeringar. Större delen av myndigheternas digitala investeringar

har orsaker som är tvingande, till exempel en följd av ett regeringsuppdrag eller ny lagstiftning. Syftet är ofta att öka kvaliteten, både för den egna myndigheten och för externa aktörer. Kartläggningen visar att myndigheternas erfarenheter av förvaltningsgemensamma digitala investeringar varierar. Cirka 60 procent uppger att de inte har några sådana erfarenheter under de senaste fem åren, och bland dessa dominerar små myndigheter.

1.1.1 Många myndigheter arbetar strukturerat

Vår undersökning visar att det är vanligt att åtminstone de större myndigheterna arbetar strukturerat med digitala investeringar, i enlighet med etablerade strukturer och standardiserade projektstyrningsmodeller. Det gäller särskilt de myndigheter som ingår i eSam. Även i det större myndighetskollektivet är det till exempel ledningen som oftast fattar de viktiga besluten och får återrapportering. De allra flesta myndigheter uppger också att de genomför behovsanalyser inför digitala investeringar, att de identifierar förväntade effekter av digitala investeringar som rör den egna verksamheten och att de kan identifiera effekter, som högre kvalitet och produktivitet.

En gemensam nämnare hos myndigheterna är att det framför allt är de strategiska investeringarna som följs upp, med fokus på att kvaliteten i myndighetens egen verksamhet blir högre. Dessutom förekommer portföljsstyrning av digitala investeringar, framförallt inom stora myndigheter. Det innebär att myndigheterna jämför och värderar projekt, initiativ eller program mot varandra med hänsyn till faktorer som nytta, kostnader eller risker.

1.1.2 Hälften av myndigheterna följer inte upp effekter

Vår undersökning visar alltså att myndigheterna i stort sett arbetar strukturerat när det gäller digitala investeringar. Men det finns ändå områden med utvecklingspotential. Detta gäller till exempel myndigheternas uppföljning. De allra flesta myndigheter gör till exempel inte nollmätningar inför digitala investeringar. Det är också färre myndigheter som följer upp förväntade effekter än hur många som fastställer förväntade effekter på förhand. En något större andel följer upp sina egna investeringar än de som följer upp de förvaltningsgemensamma investeringarna. Sammantaget visar detta att uppföljningen är en utmaning både för interna och förvaltningsgemensamma investeringar.

Det finns olika förklaringar till att myndigheternas uppföljning av de digitala investeringarna brister. En utmaning som de som vi har intervjuat ofta nämner är svårigheten att följa upp effekter som uppstår utanför den egna myndigheten. Det kan handla om effekter som uppstår hos andra myndigheter eller i samhället i stort, exempelvis hos medborgare och företag.

Även om det går att konstatera att en investering har fått vissa effekter, kan det vara svårt att hämta hem dem i form av en konkret besparing. Det kan till exempel vara svårt att minska personalstyrkan, trots att investeringen har gett tidsvinster i handläggningen. I stället leder investeringarna ofta till högre kvalitet eller mindre press på handläggarna. Vanligt är också att effekterna av en investering kan hämtas hem först efter lång tid och att de då blir svåra att isolera från andra faktorer.

Våra kontakter med myndigheter visar att det är vanligt att myndigheterna inte sätter monetära värden och i vissa fall inte heller andra kvantitativa värden på kvalitativa effekter. Istället beskriver de kvalitetshöjningar i uppföljningen. Men enligt den vägledning i nyttorealiserings som DIGG förvaltar ska en nytta alltid ha ett kvantifierbart värde uttryckt i pengar, resurser eller kvalitetsmått. Detta kan vara ett skäl till att myndigheterna uppger att de inte tillämpar nyttorealiserings.

1.2 Regeringen behöver förstärka sin styrning av digitala investeringar

Regeringen beskriver sina övergripande ambitioner inom området digitala investeringar bland annat i digitaliseringsstrategin från 2017. Strategin beskriver viktiga områden som behöver utvecklas för att Sverige ska nå målet om att vara bäst i världen på att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Men den beskriver inte hur förvaltningen ska arbeta med digitalisering och innehåller inte heller några mätbara mål som gör det möjligt att följa upp hur området ska utvecklas inom förvaltningen. Utöver digitaliseringsstrategin har regeringen också fastställt mål för en digitalt samverkande statsförvaltning. Dessutom finns sektorsvisa strategier och handlingsplaner där regeringen redogör för sina ambitioner inom olika områden.

1.2.1 DIGG:s stöd ännu inte tillräckligt

Regeringen inrättade Myndigheten för digitalisering (DIGG) hösten 2018, för att förstärka styrningen av digitaliseringspolitiken. DIGG ska bistå regeringen med underlag, stötta myndigheter med deras arbete med nyttorealiserings och stötta myndigheter vid stora och strategiska investeringar. DIGG samordnar även det nationella nätverket för nyttorealiserings, som riktar sig till hela den offentliga sektorn. Dessutom har DIGG i uppdrag att följa och analysera utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.

Vår analys visar att DIGG fortfarande befinner sig i en uppbyggnadsfas och inte fullt ut har kommit igång med sitt arbete. Ett exempel är att den expertgrupp för digitala investeringar som ska bistå myndigheten ännu inte har bedrivit något arbete. Myndigheterna upplever att DIGG inte har fått förutsättningar att ge det stöd som förvaltningen förväntade sig att få. Flera myndigheter uttrycker också att de behöver stöd i sitt arbete med digitala investeringar.

1.2.2 Ovanligt med uttalade krav om effekter av digitala investeringar

Regeringen följer upp enskilda myndigheters arbete med digitala investeringar genom myndigheternas årsredovisningar. Där ska regeringen också få information om större investeringar. Myndighetshandläggarna på Regeringskansliet följer arbetet löpande. Regeringen följer också löpande upp myndigheternas it-kostnader och digitala mognad. Tidigare följde regeringen också upp myndigheters strategiska it-projekt, men någon sådan samlad uppföljning görs inte längre.

Vi kan konstatera att det finns brister i uppföljningen av myndigheternas digitaliseringskostnader. Myndigheterna upplever att det blivit allt svårare att rapportera in uppgifter utifrån de definitioner uppföljningen använder. Det har också visat sig vara svårt att ta fram vissa av nyckeltalen och att bryta ut kostnader för digitalisering från andra kostnader. Vi kan också konstatera att det är svårt att redovisa myndigheters it-mognad på ett jämförbart och tydligt sätt. Det kan exempelvis vara svårt att säga om en myndighet som har högre andel it-kostnader i relation till verksamhetskostnaderna är bättre eller sämre än en myndighet med andra värden.

Regeringen ställer sällan krav på återslaggande gällande nyttor och effekter av digitaliseringsrelaterade uppdrag eller myndigheters digitalisering. När det förekommer är kraven riktade till större myndigheter, och då nämner regeringen inte alltid nyttorealiserings eller effekthemtagning. Vi kan konstatera att regeringen i många fall avstår från att ställa krav på uppföljning och utvärdering i regleringsbrevet då den lämnar uppdrag om digitalisering.

1.2.3 Finansieringsansvaret behöver vara tydligt

En annan omständighet som försämrar möjligheterna till att ta hem effekterna av digitalisering är om finansieringen av det framtida systemet inte är löst. Det kan då medföra att ett nytt system inte implementeras och att effekthemtagningen uteblir.

ESV har nyligen lämnat förslag på hur finansieringsformerna för förvaltningsgemensamma digitala tjänster skulle kunna utvecklas.³

1.2.4 Det är särskilt angeläget att regeringen stärker sin styrning av förvaltningsgemensamma investeringar

Det finns särskilda utmaningar när det gäller hur regeringen styr förvaltningsgemensamma digitala investeringar. Myndigheterna beskriver att regeringens styrning inom området är okoordinerad och svag. De anser att regeringen behöver peka ut riktningen för, och rollerna i, de utvecklingsarbeten där flera myndigheter är beroende av varandra. Flera myndigheter efterfrågar också en dialog med

³ ESV (2020), *Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur*, 2020:23.

Regeringskansliet om innehållet och detaljeringsgraden i styrningen. Myndigheterna påpekar också i intervjuerna att det finns regelverk, inte sällan kring offentlighet och sekretess, som kan hindra dem från att samarbeta effektivt.

Det är ett känt problem att för många förvaltningsgemensamma lösningar tillfaller nyttan andra intressenter än den eller de enskilda myndigheter som har bekostat investeringen. Det minskar incitamenten för myndigheter och andra aktörer att delta och gör regeringens beslut om ansvaret för finansieringen extra viktiga.

1.2.5 Styrmedel i andra länder kan inspirera till förbättringar i Sverige

Den internationella utblicken visar att de fyra studerade länderna, Danmark, Norge, Finland och Storbritannien har överblick på en central nivå över den digitala utvecklingen inom sin offentliga förvaltning. Länderna har bland annat centralt placerade organ med mandat att påverka beslut om digitala investeringar. I Danmark, Finland och Storbritannien finns dessutom nationella portföljer för digitaliseringsprojekt. Det innebär att regeringarna i dessa länder har en överblick och kontroll över de samlade prioriteringarna i förvaltningen. I de studerade länderna finns även obligatoriska kostnadskontroller på central nivå, där en aktör granskar investeringar med förväntade kostnader över ett visst tröskelvärde innan de kan genomföras. Vi bedömer även att regeringarna eller andra centralt placerade organ i dessa studerade länder ställer större krav på myndigheterna än vad den svenska regeringen gör.

I Danmark, Norge och Storbritannien finns statliga organ som har i uppdrag att ge råd och stöd. Organen är sammansatta av representanter från stat och näringsliv med erfarenheter av att driva stora digitaliseringsprojekt.

Av de fyra länder som vi har studerat finns det exempel på andra finansieringslösningar än de som finns i Sverige. Tre av de studerade länderna har eller har haft medfinansiering för digitala investeringar. Ett exempel är Norge där statliga organisationer kan ansöka om bidrag från Digitaliseringsdirektoratet för att genomföra digitala investeringar. Organisationer kan söka medel för upp till 85 procent av investeringskostnaden.

Det finns även exempel på ett mer omfattande stöd till myndigheter än vad som finns i Sverige, och i till exempel Danmark finns även processer för att hantera juridiska problem.

2 Verksamhetsutveckling med digitala inslag

I detta kapitel besvarar vi två av frågorna i uppdraget:

- Hur arbetar statliga myndigheter med nyttorealiserings och effekthemtagning av digitala investeringar?
- Vilka är incitamenten för nyttorealiserings och effekthemtagning hos myndigheterna?

Vi beskriver myndigheternas egen bild av hur nyttorealiserings och effekthemtagningen av verksamhetsutveckling med digitala inslag går till. I de fall det är relevant skiljer vi mellan investeringar som myndigheterna genomför ensamma och myndighetsgemensamma investeringar. Kapitlet bygger i stor utsträckning på de två undersökningar som Statskontoret har genomfört, en intervjuundersökning och en enkätundersökning (se bilaga 2).

2.1 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I princip alla statliga myndigheter genomför digitala investeringar. Av totalt 137 myndigheter som har deltagit i Statskontorets enkätundersökning svarar endast 1 myndighet att de inte har genomfört eller planerar att genomföra en eller flera digitala investeringar. Statskontorets bild av myndigheternas arbete med digitala investeringar är att de i stora delar arbetar på ett strukturerat sätt. Myndigheterna har ofta strukturer för behovsanalys, beslutsfattande, återrapportering och prioriteringar. De intervjuade myndigheterna beskriver också hur de har arbetat med att utveckla projektstyrningsmodeller under senare år. Incitamenten att hämta hem effekter är i allmänhet starka. Däremot är incitamenten att genomföra uppföljningar av effekterna svagare.

Våra undersökningar visar också att termen nyttorealiserings inte är känd på alla myndigheter, trots att många arbetar strukturerat och analyserar behov och effekter.

De två delar av utvecklingsprocessen där vi har identifierat de största svagheterna är att myndigheterna ofta prioriterar ned nollmätningarna *innan* utvecklingsprojekten sätter igång, samt att de ofta har svårt eller prioriterar ned att genomföra uppföljningar *efter* projekten. Det gäller i synnerhet om investeringen har varit tvingande, det vill säga om den har tillkommit på grund av ett regeringsuppdrag, lagstiftning eller för att byta ut föråldrade system.

Vanliga skäl till att myndigheterna inte genomför uppföljningar och utvärderingar är att det tar resurser i anspråk och det faktum att effekterna ofta uppstår utanför den egna myndigheten. Det kan till exempel gälla investeringar för att möta medborgares behov eller för att öka rättssäkerheten. Det är särskilt svårt för myndigheterna att utvärdera effekter i de myndighetsgemensamma utvecklingsprojekten. Då kan ett uppdrag från regeringen om att utvärdera en digital investering ge mandat att begära in uppgifter från andra myndigheter.

Det är relativt vanligt att de interna effekterna handlar om tidsvinster i handläggningen. Men en tidsvinst i handläggningen kan vara svår att hämta hem i form av en besparing, om det innebär att myndigheten måste flytta eller säga upp personal. Effekten blir ofta istället högre kvalitet eller mindre press på personalen.

2.2 Tidigare studier av myndigheternas arbete har visat på problem i digitaliseringsarbetet

Tidigare uppföljningar visar att det finns förbättringspotential i myndigheternas arbete med nyttorealisering.⁴ Både ESV och DIGG har haft i uppdrag att följa statliga myndigheters digitalisering och då dragit slutsatser om myndigheters arbete med nyttorealisering. DIGG ansvarar för uppföljningen i nuläget.

Av samtliga uppföljningsparametrar av myndigheternas mognad så har arbetet med nyttorealisering haft sämst utfall. Uppföljningar har också visat att myndigheters it-investeringar har tagit längre tid att genomföra och blivit dyrare än förväntat.⁵ Det leder till att realiseringen av nyttor skjuts framåt i tiden eller inte blir de förväntade.⁶

2.2.1 Uppföljningen av myndigheters arbete med nyttorealisering har brister

Sedan en tid tillbaka har myndigheters arbete med nyttorealisering årligen följts upp i en enkätundersökning, tillsammans med uppföljningen av myndigheters it-kostnader och digitala mognad (vi beskriver detta närmare i avsnitt 3.3.2). Den enkäten ställer flera frågor om myndigheternas arbete med nyttorealisering. Vi ser att frågorna överensstämmer med flera centrala principer som vägledningen i nyttorealisering tar upp.⁷ Exempel på frågor är om det finns beslut om en nytto-

⁴ Se t.ex. SOU 2018:72, *Expertgruppen för digitala investeringar. Slutrapport*, DIGG (2019a), (2019b) *Myndigheternas digitala mognad och IT-kostnader – en enkätundersökning riktad till statliga myndigheter*.

⁵ Se t.ex. SOU 2018:72, *Expertgruppen för digitala investeringar. Slutrapport*, och ESV (2018), *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad*, 2018:30.

⁶ ESV (2017), *Myndigheters strategiska it-projekt och it-kostnader. Delrapport it-användningsuppdraget*.

⁷ Vägledningen i nyttorealisering Version 2.0 är ett ramverk och en verktygslåda för organisationer att utgå från när de inför eller vidareutvecklar sitt arbete med nyttorealisering.

realiseringsplan inom de strategiska it-projekten, om den identifierade kvalitativa nyttan i strategiska it-projekt har värderats i monetära termer eller om det finns någon som är ansvarig för nyttorealiserings på myndigheten.

Uppföljningen har återkommande visat att myndigheterna inte arbetar i någon stor utsträckning med nyttorealiserings. Men vi bedömer att det inte nödvändigtvis innebär att myndigheterna *inte* arbetar med flera av de moment som ingår i konceptet nyttorealiserings i praktiken, även om myndigheterna inte tillämpar principerna fullt ut.

2.3 Nästan alla har erfarenhet av digitala investeringar

Av totalt 137 myndigheter som har deltagit i Statskontorets enkätundersökning svarar endast 1 myndighet att de inte har genomfört eller planerar att genomföra en eller flera digitala investeringar. I Statskontorets intervjustudie med ett tjugotal myndigheter beskriver samtliga att de genomför en eller flera digitala investeringar för tillfället.

Erfarenheterna av förvaltningsgemensamma digitala investeringar varierar mellan myndigheterna. Cirka 60 procent uppger att de inte har några sådana erfarenheter under de senaste fem åren, medan det finns andra myndigheter som har deltagit i flera gemensamma utvecklingsinsatser.⁸ Ett mönster är att det är mindre vanligt med erfarenheter av förvaltningsgemensamma investeringar i små myndigheter än i stora.

2.4 Det finns flera skäl till digitala investeringar

Myndigheter genomför digitala investeringar av många olika skäl. Enligt intervjuerna handlar det i de allra flesta fall antingen om att förbättra eller bibehålla kvaliteten i verksamheten eller att bidra till effekter ute i samhället. Men det är också ganska vanligt att myndigheterna investerar i digitalisering eftersom det finns tvingande skäl, som ny lagstiftning, ett nytt regeringsbeslut eller en ohållbar praktisk situation, t.ex. när ett föråldrat it-system inte längre fungerar med den omgivande it-miljön.

I Statskontorets enkätundersökning har myndigheterna fått ta ställning till ett antal påståenden och ange vilka huvudsakliga syften som har legat bakom deras digitala investeringar under de senaste fem åren. Det har varit möjligt att ange flera syften.

⁸ Statskontorets enkätundersökning och intervjuundersökning.

2.4.1 Ökad kvalitet och att möta målgruppers behov är vanliga skäl

En stor majoritet av myndigheterna (90 procent) uppger i enkätundersökningen att ett av de huvudsakliga syftena med deras investeringar är att öka kvaliteten i verksamheten. Målgruppernas behov och att stärka informationssäkerheten är de två näst viktigaste syftena (81 respektive 71 procent). Att minska kostnaderna kommer först på fjärde plats (58 procent) i detta sammanhang. Hälften (51 procent) anger ökad rättssäkerhet som ett syfte.

Tabell 1. Respondenternas svar på "Vilka syften har myndighetens investeringar huvudsakligen haft under de senaste fem åren?" Flera svar kan anges.

Påstående	Andel som instämmer
Öka kvaliteten i verksamheten	90 %
Möta målgruppers behov	81 %
Stärka informationssäkerheten	71 %
Minska kostnaderna	58 %
Öka rättssäkerheten	51 %

Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

2.4.2 Många utvecklingsprojekt är tvingande

Våra intervjuer visar att det ibland är nödvändigt att genomföra digitala investeringar. Det kan bero på att det kan finnas krav uttryckta på olika sätt, i lagar och regelverk eller i uppdrag från regeringen. Vissa investeringar beror på att föråldrade it-system måste bytas ut. För vissa myndigheter handlar det om att ta stegen från ett hitills pappersbaserat ärendehanteringssystem till ett digitalt.

I enkätundersökningen svarar en majoritet (73 procent) att ett av syftena har varit att leva upp till lagkrav och regelverk. Det är färre som anger att syftena har varit att säkerställa att gamla it-system fungerar (51 procent) eller att genomföra regeringsuppdrag (41 procent) (se tabell 2).

Tabell 2. Respondenternas svar på frågan "Vilka syften har myndighetens investeringar huvudsakligen haft under de senaste fem åren?" Flera svar kan anges.

Påstående	Andel som instämmer
Leva upp till lagkrav och regelverk	73 %
Säkerställa att gamla it-system fungerar	51 %
Genomföra regeringsuppdrag	41 %

Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

2.4.3 Effektiviseringstrycket genom PLO bidrar till digitalisering

Myndigheternas digitala utveckling sker också som en följd av tilldelningen av anslag genom pris- och löneomräkningen (PLO). En del av PLO handlar om att anslaget räknas ned årligen genom produktivitetsavdraget, just för att skapa ett effektiviseringstryck på myndigheterna.

Eftersom myndigheternas största kostnad är personal, medför produktivitetsavdraget ett konstant tryck att hitta bättre och effektivare sätt att utföra sina uppdrag, utan att öka personalens arbetsbörda.

Detta effektiviseringsstryck är därmed ett styrmedel, som inte bara leder till effektivisering av verksamheter, utan även i många fall leder till effektivisering med hjälp av digitala investeringar. Flera av våra intervjuer visar att myndigheters digitaliseringsinvesteringar ofta sker för att möta effektiviseringsstrycket.

2.5 Vanligt att myndigheter arbetar strukturerat

Vår analys visar att det är vanligt att myndigheterna arbetar med sina digitala investeringar efter en genomtänkt och strukturerad process. Däremot är det inte lika vanligt att de använder begreppet nyttorealiserings för att beskriva sitt arbete.

2.5.1 Strukturer och modeller används som stöd i arbetet

De flesta av de intervjuade myndigheterna beskriver att de arbetar med strukturer för behovsanalys, beslutsfattande, återrapportering och prioriteringar. Det är också vanligt att de intervjuade myndigheterna beskriver hur de har arbetat med att utveckla projektstyrningsmodeller under senare år. En del arbetar då enligt de arbetssätt som presenteras i vägledningen i nyttorealiserings.⁹

Det är också vanligt bland de intervjuade myndigheterna att arbeta utifrån vedertagna modeller för projektstyrning eller portföljstyrning. Flera av de intervjuade myndigheterna nämner till exempel att de har valt Praktisk projektstyrning (PPS) eller Maintenance Management Model (pm3).¹⁰ Flera myndigheter nämner också att de arbetar med business case.¹¹ I modellerna ingår ett strukturerat arbetssätt med ramar och rutiner för hur myndigheterna ska genomföra utvecklingsprojekt. Även de myndigheter som inte utgår från några etablerade projektstyrningsmodeller har ofta utarbetat egna styrmodeller för hur de ska arbeta med digitala investeringar, till exempel om hur de ska analysera utvecklingsbehov och initiera förstudier.

Sammantaget får vi en bild av att myndigheterna alltså arbetar strukturerat utifrån olika modeller, även om långt ifrån alla använder formuleringar om nyttorealiserings för att beskriva arbetet.

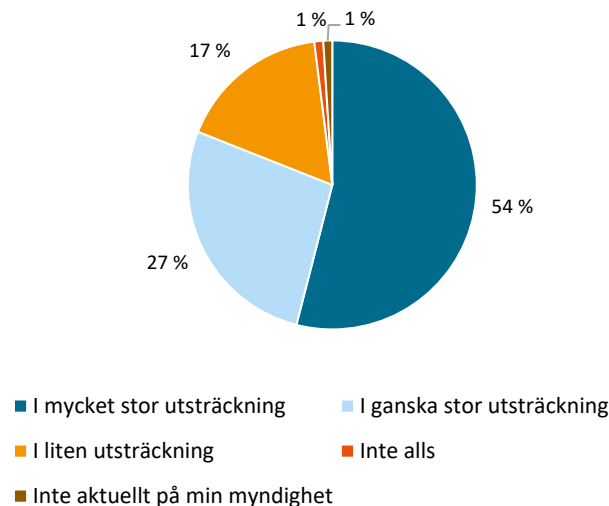
⁹ E-delegationen, *Vägledning i nyttorealiserings Version 2.0*.

¹⁰ PPS är en standardiserad modell för projektstyrning som Tieto Enator äger och förvaltar. PM3 är en styr- och samverkansmodell för förvaltnings- och verksamhetsutveckling som På AB äger och förvaltar.

¹¹ Ett business case är ett underlag till ett beslut att starta en förändringsinsats och kan till exempel innehålla kostnads- och nyttokalkyler.

Liknande resultat kommer fram i vår enkätundersökning (se figur 1). En majoritet av myndigheterna (81 procent) uppger att de i mycket stor eller ganska stor utsträckning tillämpar strukturerade arbetssätt för verksamhetsutveckling med digitala inslag. Betydligt färre (18 procent) uppger att de gör det i liten utsträckning eller inte alls.

Figur 1. Vi tillämpar strukturerade arbetssätt för att genomföra digitala investeringar, t.ex. en projektmodell.



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

2.5.2 Ledningen fattar de viktiga besluten och följer arbetet

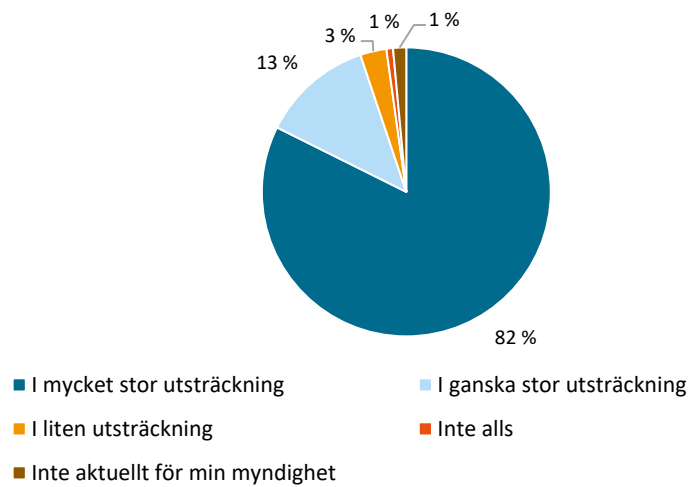
Beslut om nya egeninitierade investeringar fattas oftast på ledningsnivå. Myndigheterna beskriver att de har rutiner för hur de beslutar om investeringar. Det är ofta storleken på investeringen som avgör om investeringsbeslutet tas av ledningsgruppen eller kan delegeras till en avdelningschef eller liknande befattning.

Men det finns även myndigheter som beskriver att ansvaret framför allt ligger på avdelningscheferna. I dessa fall kan lösningen vara att varje avdelningschef har sin egen portfölj, och svarar för verksamhetsutvecklingen inom sitt område.

Främst de stora myndigheter vi har intervjuat bedriver ofta flera utvecklingsprojekt samtidigt. Då finns ofta en styrgrupp för arbetet där representanter från ledningen och generaldirektören ingår.

En mycket stor majoritet (95 procent) av myndigheterna i enkätundersökningen svarar att det är ledningsgruppen eller motsvarande strategiskt forum som fattar beslut om att genomföra betydande digitala investeringar (se figur 2).

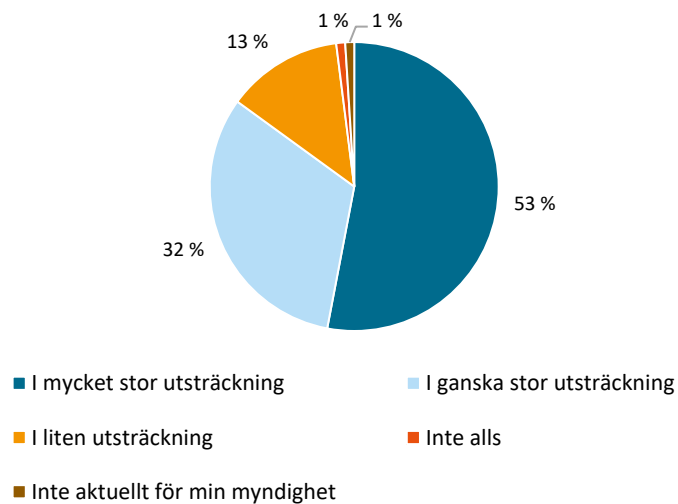
Figur 2. Ledningsgruppen eller motsvarande strategiskt forum fattar beslut om att genomföra betydande digitala investeringar.



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

Det är även en stor majoritet (85 procent) som i enkäten svarar att de i mycket stor eller ganska stor utsträckning regelbundet rapporterar genomförandet av digitala investeringar till ledningsgruppen. En mindre andel (14 procent) svarar att det sker i liten utsträckning eller inte alls (Figur 3).

Figur 3. Genomförandet av digitala investeringar återrapporteras regelbundet till ledningsgruppen.



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

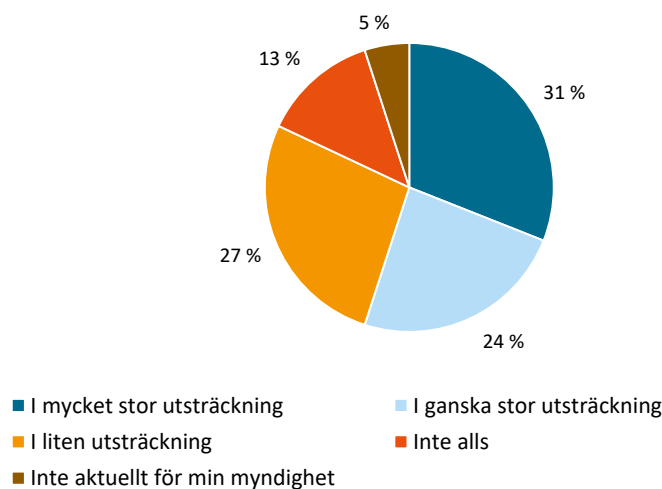
2.5.3 Portföljstyrning med ständiga prioriteringar på framför allt stora myndigheter

En del myndigheter arbetar med portföljstyrning för att styra och kontrollera sina investeringar. Portföljstyrning handlar i praktiken om att jämföra och värdera projekt, initiativ eller program mot varandra med hänsyn till faktorer som nytta, kostnader eller risker. Portföljstyrningen ska säkerställa att myndigheten arbetar med rätt saker som bidrar till att uppfylla strategiska mål. Därmed binder portföljstyrningen ihop den strategiska styrningen och den operativa nivån.¹²

Portföljstyrning och ständiga prioriteringar förekommer inte i myndigheter med få projekt. Det gäller särskilt små myndigheter som bara har kapacitet att driva ett projekt åt gången.

Statskontorets enkätundersökning visar att en del myndigheter, men långt ifrån alla, har en struktur för att prioritera mellan digitala investeringar. Två exempel på sådana strukturer är programstyrning och portföljstyrning. Drygt hälften (55 procent) svarar att de i mycket stor eller ganska stor utsträckning har en struktur för prioriteringar. En stor minoritet (40 procent) svarar att de i liten utsträckning eller inte alls har en sådan struktur (se figur 4).

Figur 4. Vi har en struktur för att prioritera mellan våra digitala investeringar, t.ex. portfölj- och/eller programstyrning.



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020

¹² E-delegationen, *Vägledning i nyttorealisering 2.0*, Bilaga 5 Introduktion till portföljstyrning.

2.5.4 Myndigheter i eSamverkan skiljer sig från andra myndigheter

I vår undersökning skiljer sig myndigheterna som ingår i eSam från övriga myndigheter när det gäller strukturen i hur de arbetar. Av eSam-myndigheterna uppger en mycket stor majoritet (91 procent) att de i mycket stor utsträckning tillämpar strukturerade arbetssätt för att genomföra digitala investeringar, till exempel en projektmodell. För myndigheterna totalt är andelen betydligt mindre (54 procent) (se figur 1).

Även när det gäller portföljstyrning utmärker sig eSam-myndigheterna jämfört med övriga myndigheter. Av eSam-myndigheterna uppger en majoritet (83 procent) att de i mycket stor utsträckning har en struktur för att prioritera mellan digitala investeringar, till exempel portfölj- och/eller programstyrning. För myndigheterna totalt är motsvarande andel betydligt mindre (31 procent) (se figur 4).

2.6 Myndigheterna analyserar behov och beräknar förväntade effekter

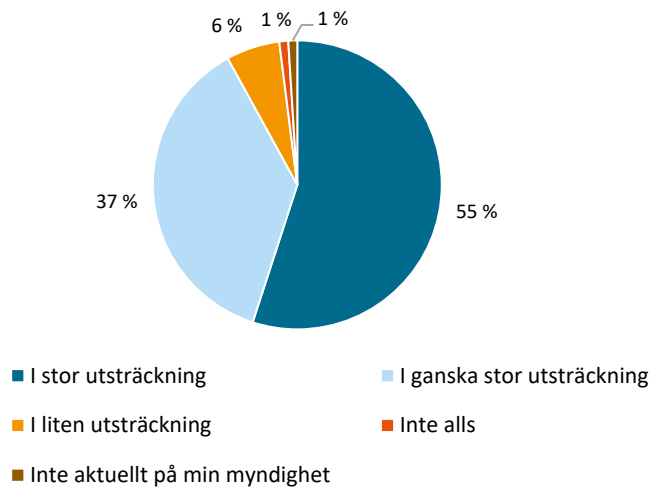
En viktig del i arbetet med digitala investeringar är att verkliga behov är utgångspunkten för verksamhetsutvecklingen. Behoven kan då finnas inne i organisationen men också utanför den, var som helst i samhället.¹³ Vi har ställt frågor till myndigheterna om deras arbete med att identifiera behov och beräkna förväntade effekter.

2.6.1 De flesta myndigheter genomför behovsanalyser

Enkätundersökningen visar att en stor majoritet av myndigheterna (92 procent) analyserar behoven hos berörda intressenter i mycket stor eller ganska stor utsträckning inför en investering med digitala inslag. En betydligt mindre andel (6 procent) uppger att de gör det i liten utsträckning och få myndigheter (1 procent) svarar att de inte gör det alls.

¹³ E-delegationen, *Vägledning i nyttorealisering Version 2.0*.

Figur 5. Inför en digital investering genomför vi en analys av behoven hos berörda användare eller intressenter.



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

Myndigheterna har blandade erfarenheter av behovsanalyser

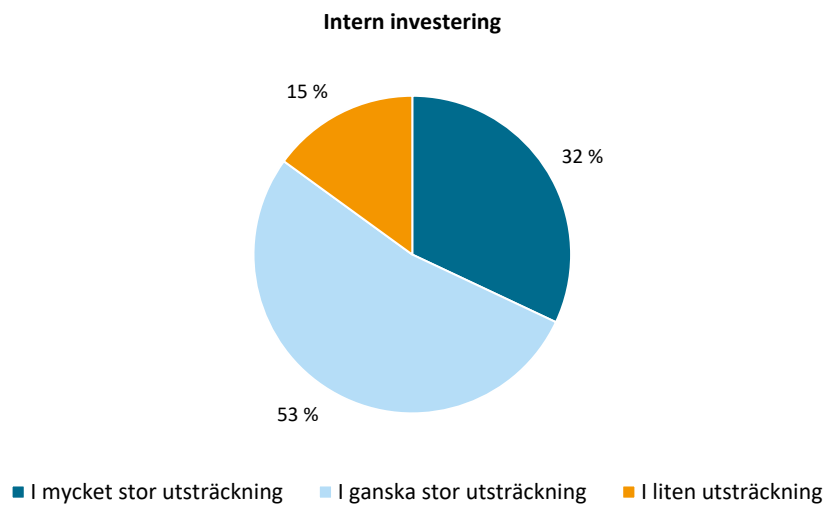
I intervjuerna har myndigheterna kommenterat sina behovsanalyser. Vissa myndigheter inser att de behöver ett mer systematiskt arbetssätt för att identifiera behoven. Exempelvis pekar myndigheterna på att det är lätt att snabbt fokusera på lösningar och glömma bort behoven. Andra myndigheter har utarbetat processer för att identifiera både kundnytta och verksamhetens eget utvecklingsbehov, till exempel i form av kundundersökningar och i arbetet med verksamhetsplaneringen.

2.6.2 De flesta identifierar även förväntade effekter men mer sällan för gemensamma investeringar

Vi har också tagit del av olika exempel på hur myndigheterna arbetar med att identifiera förväntade effekter. Även i dessa fall kan det handla om att genomföra kundundersökningar, men också till exempel att mäta handläggningstider. En del myndigheter genomför förstudier där investeringen beskrivs utifrån myndighetens övergripande uppdrag. Förstudien ligger sedan till grund för uppföljningen av investeringen.

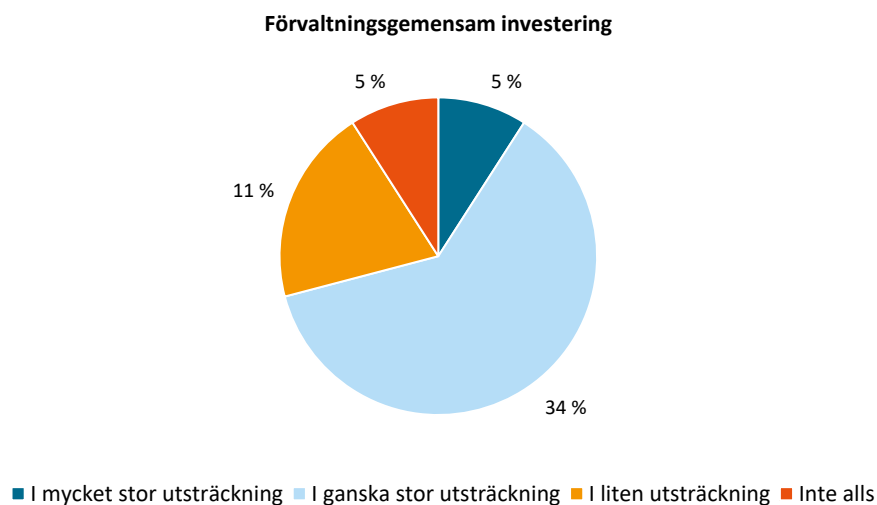
En stor majoritet av myndigheterna (85 procent) anger att de i ganska stor eller mycket stor utsträckning identifierar de förväntade effekterna inför de interna investeringarna (figur 6). Motsvarande andel för de myndighetsgemensamma investeringarna är betydligt lägre (39 procent) (se figur 7).

Figur 6. Inför genomförandet av digitala investeringar, identifierar ni vilka förväntade effekter ni vill uppnå?



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

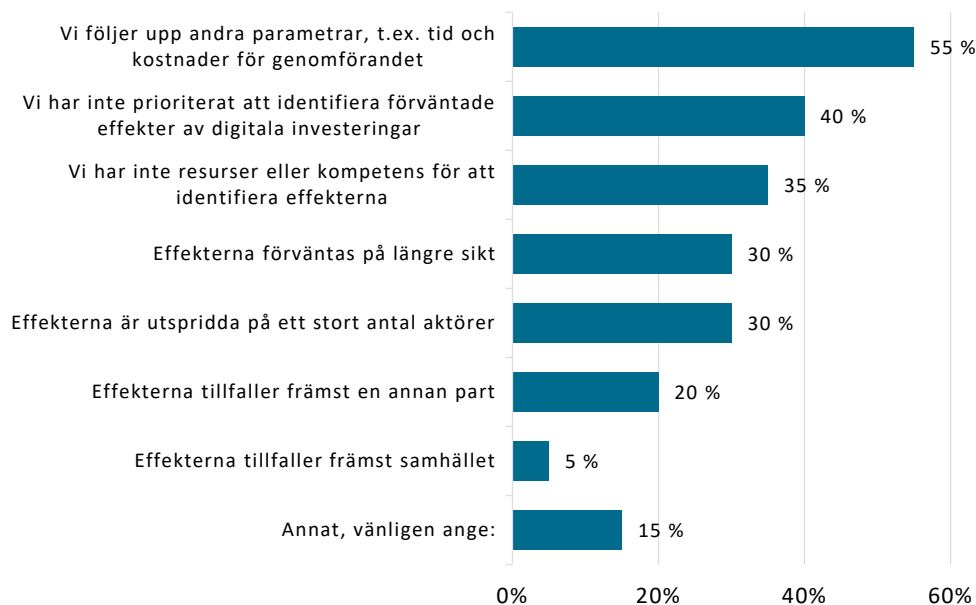
Figur 7. Inför genomförandet av förvaltningsgemensamma digitala investeringar, identifierar ni vilka förväntade effekter ni vill uppnå?



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

De som i liten utsträckning eller inte alls identifierar effekter fick ange varför. För de interna investeringarna är det främsta skälet att de följer upp andra parametrar (55 procent). Det näst vanligaste skälet som myndigheterna anger är att de inte har prioriterat att identifiera förväntade effekter (40 procent). Brist på resurser och kompetens är det tredje vanligaste skälet (35 procent).

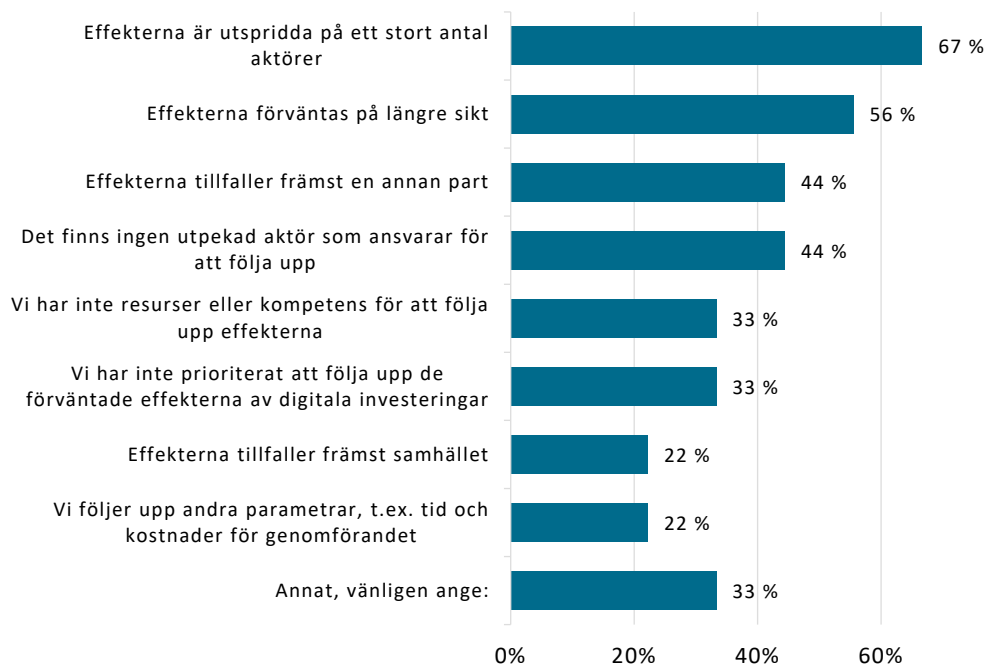
Figur 8. Du svarade att ni "inte alls" eller "i liten utsträckning" inför genomförandet av digitala investeringar identifierar vilka förväntade effekter ni vill uppnå. Varför? Flera svar kan anges.



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

De skäl som myndigheterna anger för att inte identifiera effekterna av gemensamma investeringar skiljer sig från de skäl som myndigheterna anger för de interna investeringarna. Föga förvånande anger en stor andel (67 procent) som skäl att effekterna är utspridda på ett stort antal aktörer. Det näst vanligaste skälet är att effekterna förväntas på längre sikt (56 procent).

Figur 9. Du svarade att ni "inte alls" eller "i liten utsträckning" inför genomförandet av förvaltningsgemensamma digitala investeringar identifierar vilka förväntade effekter ni vill uppnå. Varför? Flera svar kan anges.



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

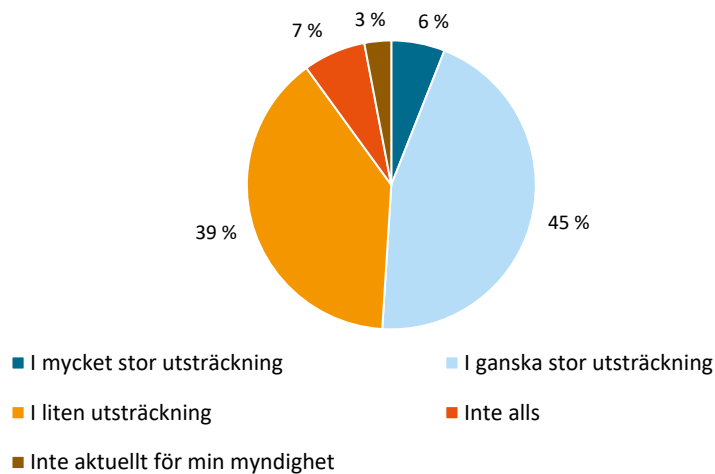
Hälften av myndigheterna reviderar de förväntade effekterna i mycket stor eller ganska stor utsträckning

Vissa myndigheter beskriver att det finns en risk att de övervärderar de förväntade ekonomiska effekterna inför ett beslut om att sätta igång ett projekt. De säger att besparingar då kan framställas som ett mål, men att det inte är det verkliga behovet som ligger bakom investeringen. Att ta fram optimistiska kalkyler kan vara en strategi för att få till stånd ett beslut om en investering. Den förväntade kostnadsminskningen i produktionen realiserar då sällan i sin helhet utan har istället fungerat som ett sätt att få till stånd en investering, som myndigheten vill göra av andra skäl.

En annan anledning till att revidera de förväntade effekterna kan vara oförutsedda problem under projektets gång.

I enkätundersökningen svarar hälften av myndigheterna (51 procent) att det händer att de omvärderar och ändrar de förväntade effekterna i mycket eller ganska stor utsträckning (se figur 10). Något färre (46 procent) svarar att de gör det i liten utsträckning eller inte alls.

Figur 10. Det händer att vi omvärderar och ändrar de förväntade effekterna under genomförandet av digitala investeringar.



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

2.6.3 Allt fler går ifrån att uppskatta effekter monetärt

I DIGG:s senaste uppföljning uppger mer än hälften av myndigheterna (56 procent) som har besvarat enkätundersökningen, att de värderar kvalitativa nyttor i monetära termer i vissa strategiska it-projekt. Men samtidigt uppger 36 procent att de inte gör det.¹⁴

I våra intervjuer beskriver flera intervjupersoner att det är svårt att fastställa monetära värden för kvalitativa effekter av digitala investeringar.

Möjligheterna att prioritera mellan olika projekt utifrån de förväntade nyttorna blir i praktiken små om man utgår ifrån beräkningar av monetära värden för kvalitativa effekter. Om värdena för nyttorna beror på antaganden och gissningar, försvinner jämförbarheten mellan olika projekts förväntade nyttor.

2.7 Effekthemtagning är viktigare för myndigheterna än uppföljning

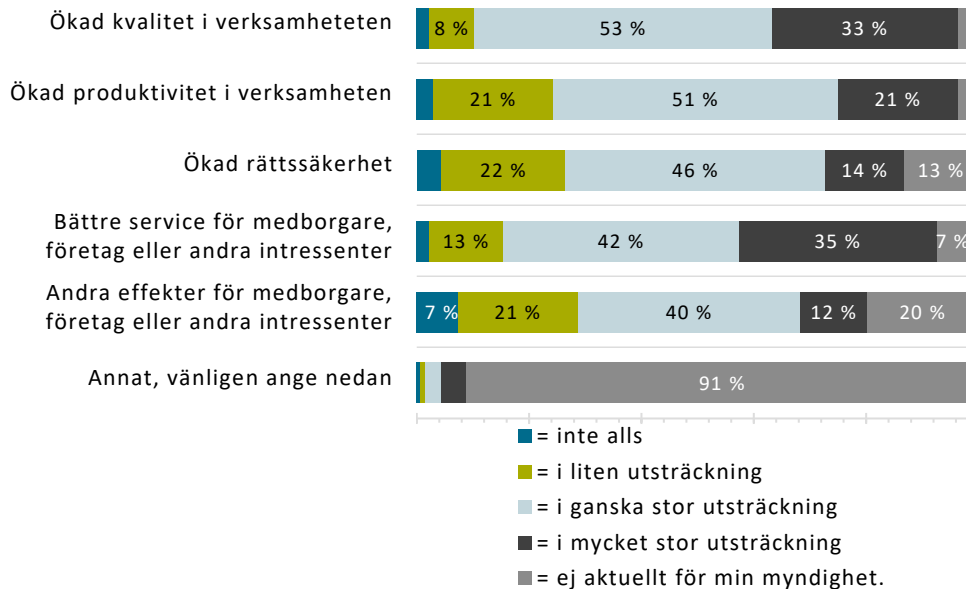
Termen effekthemtagning är väl känd i de myndigheter vi har intervjuat. När myndigheterna beskriver effekthemtagning, så består den ofta av att höja kvaliteten i verksamheten.

I Statskontorets enkätundersökning är det fler myndigheter som anger att de i stor eller ganska stor utsträckning har hämtat hem ökad kvalitet i verksamheten (86 procent) än de som har hämtat hem ökad produktivitet (72 procent). Det är också

¹⁴ DIGG (2019), *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader* Dnr 2019-469.

en stor andel myndigheter som anger att effekthemtagningen består av bättre service för medborgarna, företagen eller andra intressenter (77 procent).

Figur 11. I vilken utsträckning har din myndighet kunnat hämta hem följande effekter av digitala investeringar under de senaste 5 åren?



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

2.7.1 Effekthemtagningen är ibland ofullständig

Myndigheterna strävar efter att ta hem effekter av sina investeringar, men av olika skäl lyckas det inte alltid. Det kan till exempel bero på följande:

- Myndigheten kan sällan kontrollera effekthemtagning i det övriga samhället.
- Gamla system måste ibland finnas kvar parallellt med nya.
- Tidsvinster kan inte alltid hämtas hem som besparingar.

Myndigheten kan ofta inte kontrollera effekthemtagningen om effekterna finns i det övriga samhället

Effekter av en verksamhetsutveckling uppstår ofta utanför den myndighet som genomför investeringen på andra myndigheter och i det övriga samhället. En minskad uppgiftslämnararbörda, till exempel, ger positiva effekter för privatpersoner och företag i form av sparad tid. Det betyder i sin tur att samhället fungerar mer effektivt.

Framför allt myndighetsgemensamma investeringar kan resultera i effekter som är spridda i samhället. Men en fullständig effekthemtagning sker endast om alla aktörer är beredda att använda den nya lösningen. Det gör att det är svårt för en enskild myndighet både att överblicka och genomdriva effekthemtagningen i myndighetsgemensam verksamhetsutveckling. Vissa av de myndigheter som har

deltagit i intervjuer och i enkätundersökningen anser att det här är en av de största utmaningarna. De uttrycker hur de i arbetet med en gemensam digital investering enbart kan ta ansvar för den nytta de själva tillför genom investeringen. De har ingen möjlighet att påverka hur mycket ansvar de andra myndigheterna tar. En av myndigheterna uttrycker att de efter lång tid nu har hittat en ”slimmad balansgång” för hur de ska förhålla sig.

Ibland måste gamla system finnas kvar parallellt med nya

Men även den investerande myndigheten kan missa en del av effekterna om externa aktörer inte använder de nya systemen. Det kan till exempel leda till att myndigheten måste behålla gamla system parallellt med nya, eftersom en del av användarna väljer att använda det gamla systemet. Då kommer en del av den potentiella effekthemtagningen aldrig att realiseras.

Tidsvinster i handläggningen hämtas inte alltid hem som besparingar

Det är ofta relativt lätt att mäta tidsvinster i handläggningen, men det leder inte med automatik till att personalstyrkan kan minska. Särskilt mindre myndigheter kan ha svårt att flytta om personal efter en tidsvinst som kanske motsvarar några minuter per ärende. Då kan tidsvinsten istället användas till att lägga till moment i handläggningen och därmed höja kvaliteten, eller till att minska pressen i handläggningen. Tidsvinsterna kan vara ett sätt att hantera det ständiga effektiviseringsstrycket i enlighet med produktivitsavdraget.¹⁵ En myndighet vi intervjuat beskriver att en effekt snarare blir att myndigheten kan göra mer men med samma personal. Investeringarna kan då vara nödvändiga att genomföra för att kunna upprätthålla verksamheten trots besparingar eller för att hänga med i den digitala utvecklingen och undvika föråldrade system.

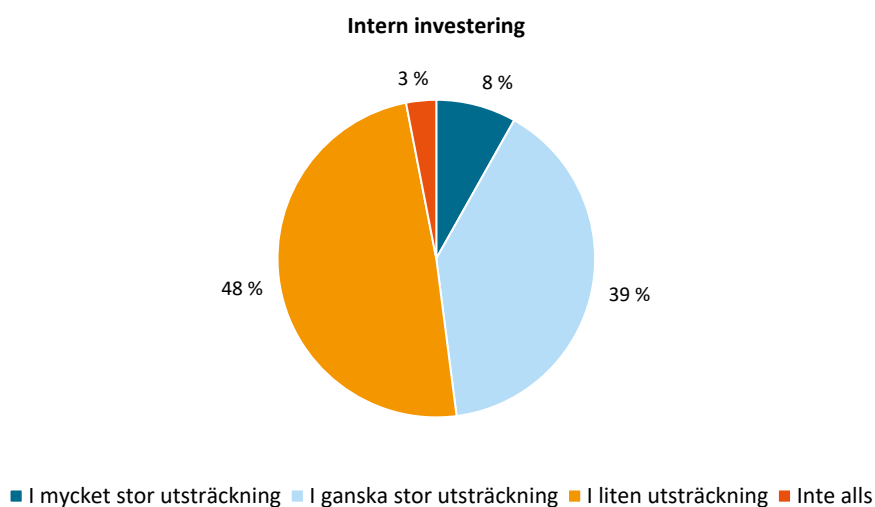
Tidsvinster är ofta enklare att realisera på stora myndigheter med stora volymer, där även små tidsvinster per ärende får en stor effekt. Men även stora myndigheter beskriver att det är svårt att realisera tidsvinster. Någon uttrycker till och med att det aldrig har hänt. Istället beskriver de att varje system behöver sitt nya stöd i utveckling och förvaltning, vilket ger en ny belastning, även om kvaliteten samtidigt ökar.

2.7.2 Mindre än hälften följer upp effekter i stor utsträckning

Det visar sig även i enkätundersökningen att många myndigheter inte alltid prioriterar att följa upp effekter. Det är mindre än hälften av myndigheterna som svarar att de genomför uppföljningar i mycket stor eller ganska stor utsträckning (47 procent för interna investeringar och 45 procent för gemensamma) (se figur 12 och 13).

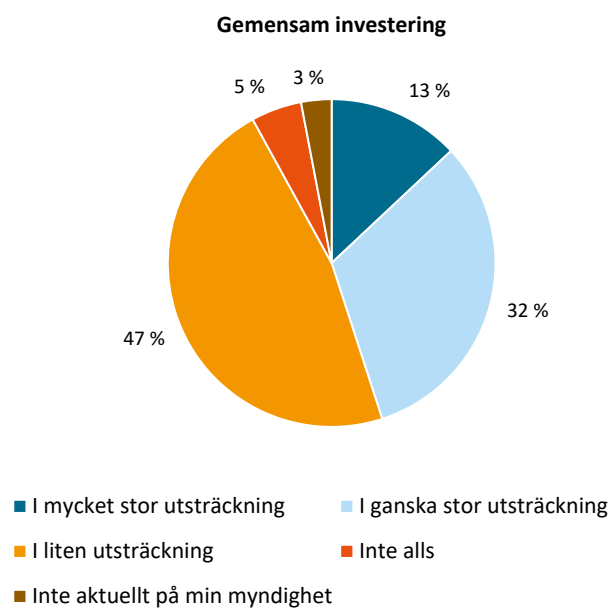
¹⁵ I form av Pris- och löneomräkningen (PLO).

Figur 12. Efter genomförandet av digitala investeringar, följer ni upp effekterna av investeringen?



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

Figur 13. Efter genomförandet av förvaltningsgemensamma digitala investeringar, följer ni upp effekterna av investeringen?



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

För att effekter eller nyttor senare ska kunna följas upp och utvärderas behöver myndigheterna i princip mäta de faktorer som ska påverkas vid åtminstone två tillfällen, före och efter en åtgärd. Mätningen som sker före åtgärden kallar vi nollmätning.

I våra intervjuer för flera myndigheter fram att de ofta väljer att inte göra nollmätningar. De vill istället fokusera mer på vad myndigheten ska åstadkomma med investeringen i form av exempelvis samhällsnytta, höjd kvalitet eller säkerhet.

2.7.3 Myndigheterna följer framför allt upp de strategiska investeringarna

Vår enkätundersökning visar tydligt att det i första hand är de strategiska investeringarna som myndigheterna väljer att följa upp. En majoritet av myndigheterna (71 procent) uppger det (se tabell 3).

Tabell 3. Respondenternas svar på frågan "För vilka digitala investeringar följer ni upp effekterna?"

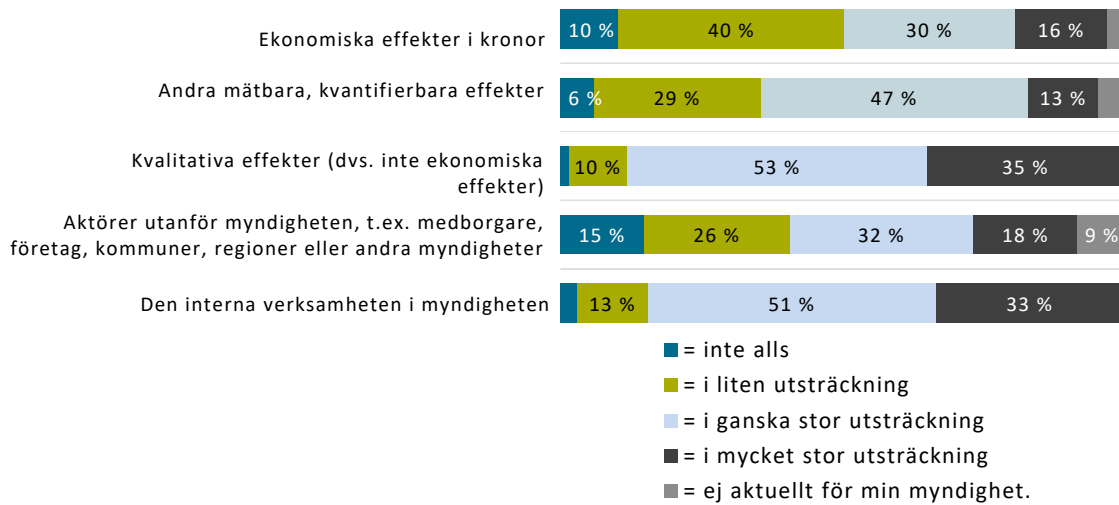
Påstående	Andel som instämmer
Vi följer främst upp effekterna av strategiskt viktiga investeringar, dvs. digitala investeringar som är särskilt viktiga för myndighetens ledning att följa	71 %
Vi följer upp effekterna för samtliga digitala investeringar som vi genomför	11 %
Vi följer främst upp effekterna av större digitala investeringar	5 %
Annat	13 %

Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

De effekter myndigheterna följer upp är framför allt de kvalitativa och de som uppstår internt i myndigheten. Ökad kvalitet internt kan enligt intervjuerna handla om kvalitet i dataunderlag, förbättrad arbetsmiljö och minskad stress. Externt kan ökad kvalitet handla om exempelvis bättre service och ökad rättssäkerhet.

En stor majoritet (88 procent) uppger i enkätundersökningen att de följer upp kvalitativa effekter. Mindre än hälften (46 procent) uppger att de följer upp ekonomiska effekter. Fler (60 procent) anger att de följer upp andra kvantitativa effekter. I enkätundersökningen framgår det också tydligt att myndigheterna följer upp effekter i den interna verksamheten i större utsträckning än effekter som uppstår hos andra aktörer. En stor majoritet (84 procent) följer upp interna effekter, men endast hälften (50 procent) följer upp externa effekter.

Figur 14. I vilken utsträckning avser de effekter som ni följer upp. Flera svar kan anges.



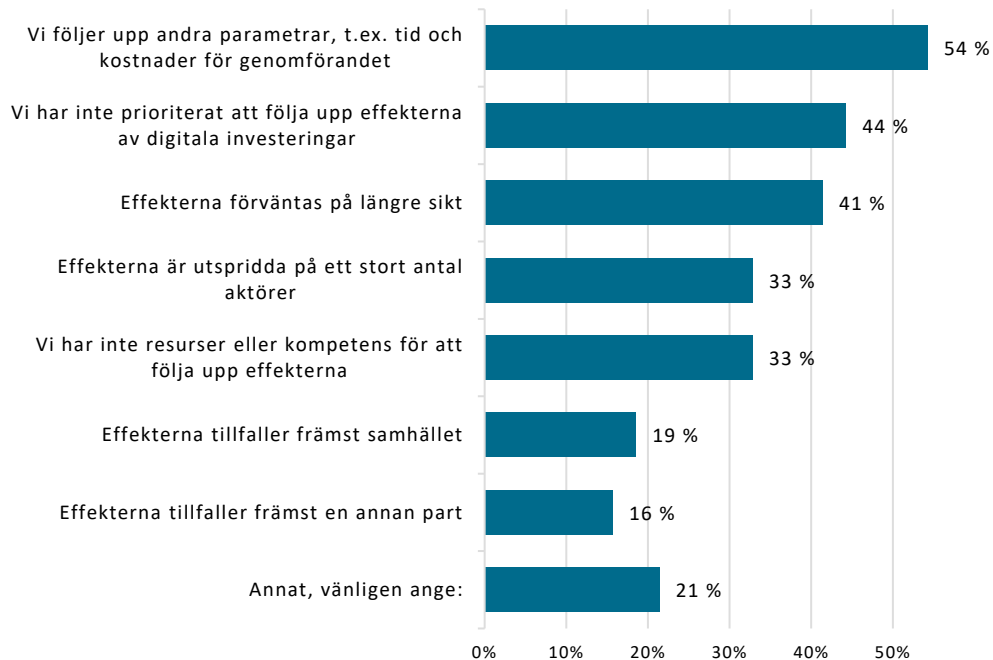
Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

2.7.4 Det finns olika skäl till att myndigheterna inte följer upp investeringar

Enkätundersökningen visar att andelen myndigheter som uppger att de följer upp effekterna av interna investeringar i efterhand är väsentligt mindre än andelen som identifierar förväntade effekter (jämför avsnitt 2.7.2). De myndigheter som svarade att de följer upp effekter i liten utsträckning eller inte alls fick svara på en fråga om skälen till det.

Det vanligaste svaret (54 procent) är att de följer upp andra parametrar som tid och kostnader. Det näst vanligaste svaret (44 procent) är att de inte har prioriterat uppföljningen.

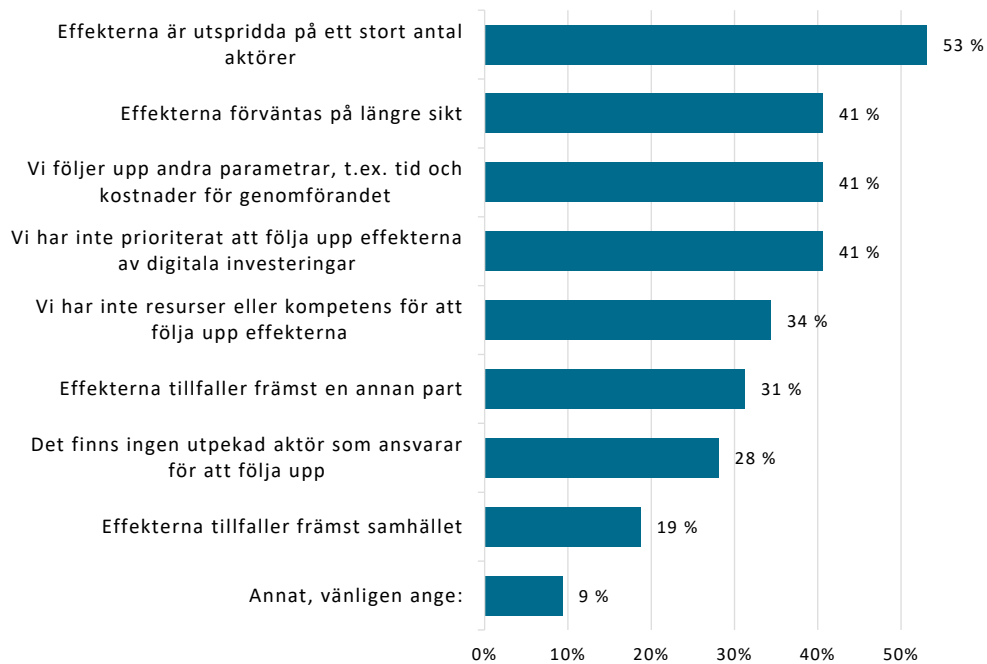
Figur 15. Du svarade att ni "inte alls" eller "i liten utsträckning" efter genomförandet av digitala investeringar, följer upp effekterna av investeringen? Varför? Flera svar kan anges.



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

Det finns särskilda svårigheter när det gäller att utvärdera effekterna av myndighetsgemensamma investeringar. En stor andel av myndigheterna (53 procent) anger som ett skäl till att inte följa upp effekterna av gemensamma investeringar att effekterna är utspridda på ett stort antal aktörer. En relativt stor andel (31 procent) anger som ett skäl att nyttorna främst tillfaller en annan part.

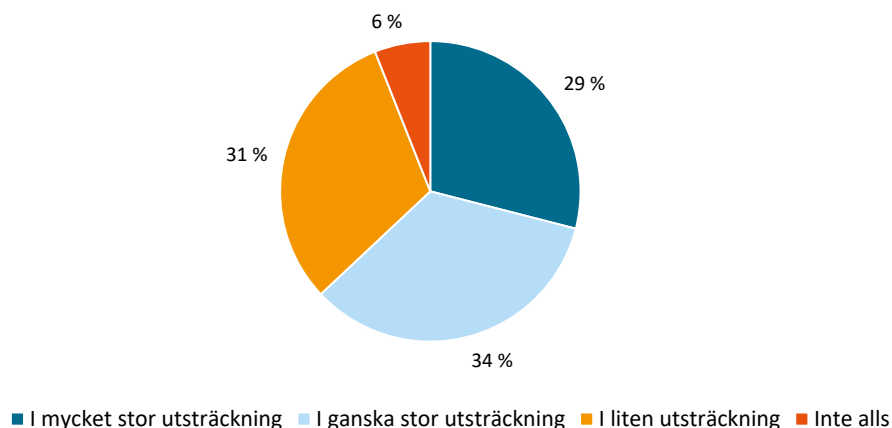
Figur 16. Du svarade att ni "inte alls" eller "i liten utsträckning" efter genomförandet av förvaltningsgemensamma digitala investeringar, följer upp effekterna av investeringen. Varför? Flera svar kan anges.



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

Ett tänkbart skäl till att myndigheterna inte följer upp effekterna av en investering kan vara att de inte har utsett vem som ska ansvara för uppföljningen. Det kommer fram i intervjuerna att ansvaret inte alltid är tydligt. Det visar sig även i enkätundersökningen, även om det är en majoritet (63 procent) som svarar att det finns en sådan ansvarig i mycket stor eller ganska stor utsträckning (se figur 17).

Figur 17. Det är tydligt vem eller vilka som ansvarar för att följa upp förväntade effekter av digitala investeringar.



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

De intervjuade myndigheterna genomför uppföljning och utvärdering av effekter i varierad utsträckning. Flera uppger att de behöver bli bättre. I enstaka fall har myndigheter som vi har intervjuat fått i uppdrag av regeringen att även redogöra för effekterna av investeringarna. De intervjuade säger att incitamenten att följa upp effekterna är betydligt mindre för tvingande investeringar än för andra investeringar. De anser att det kan vara svårt och kostsamt att följa upp och utvärdera investeringar och att de därför ibland väljer att prioritera annat istället.

Effekterna kan också vara olika svåra att följa upp. Interna nyttor och effekter är vanligtvis enklare att följa upp än externa. Det är till exempel oftast enkelt att mäta de potentiella tidsvinster som uppstår när en myndighet automatiserar sin handläggning. Dessa effekter är också möjliga att värdera i pengar. Men det kan ändå vara svårt att ta hem effekterna i form av produktivitetsökningar och besparingar, eftersom tidsvinsterna ofta istället används till att höja kvaliteten i handläggningen genom att lägga till moment.

Effekterna kan komma långt fram i tiden och vara svåra att isolera från annan påverkan

I intervjuerna kommer det också fram att det tar ofta längre tid än förväntat att hämta hem den tänkta effekten. Det försvårar uppföljningen i sig, men det innebär också att det blir svårare att isolera effekterna. Det beror på att det sker andra saker i omvärlden under tiden en digital investering tar form.

I våra intervjuer lyfter myndigheterna fram flera generella utmaningar med att mäta och följa upp effekter. Det handlar exempelvis om svårigheter att isolera enskilda effekter eller att veta när i tiden de kan förvänta sig att effekter uppstår. En digital investering kan till exempel handla om att utveckla en delmängd i hanteringen av en komplex samhällsfråga, där mängder av insatser från olika aktörer samverkar. Då blir det svårt att mäta effekten av just den egna investeringen.

Effekter som uppstår hos andra aktörer är svårare att mäta

Våra intervjuer med ett tjugotal myndigheter visar flera exempel på investeringar som har varit svåra att följa upp på grund av att effekterna inte i första hand har tillfallit den egna myndigheten. En del myndigheter beskriver att de vill följa upp externa effekter men att de saknar verktyg för att göra det.

Något som flera myndigheter för fram är att det kan vara lättare att genomföra en uppföljning av externa effekter om det finns ett uttalat uppdrag från regeringen att göra utvärderingen och en utpekad aktör. Det utpekade ansvaret för att rapportera och sammanfatta effekterna av en investering visar tydligt både för den ansvariga myndigheten och för de andra involverade myndigheterna och aktörerna att de behöver arbeta tillsammans med att uppskatta den samlade nyttan.

Kvalitativa effekter kan vara svårare att mäta

En annan aspekt är att vissa typer av effekter är genuint svåra att mäta, oavsett var de uppstår. Det gäller framför allt kvalitativa effekter, till exempel bättre service till företagare eller privatpersoner. Myndigheter kan mäta det med hjälp av statistik över besök på en webbsida eller med hjälp av enkäter. Men det kan vara svårt att isolera vad som har påverkat resultatet i en enkät. Det gäller i synnerhet effekter som är mer komplexa, till exempel påverkan på samhällsekonomin.

Vissa myndigheter sätter monetära värden även på kvalitativa effekter. Men våra intervjuer visar att det är relativt vanligt att myndigheter inte längre gör den typen av effektskattningar. Vi bedömer att myndigheterna mer och mer övergår till att resonera kring de kvalitativa effekterna. Myndigheterna beskriver att en värdering i monetära termer av en kvalitativ effekt till stor del bygger på gissningar och därför har ett begränsat värde.

Att följa upp effekter kräver resurser från myndigheterna

Det krävs resurser att följa upp effekter. Det är en anledning till att myndigheter inte alltid prioriterar det. Myndigheterna pekar exempelvis på att de behöver avsätta resurser för att kontinuerligt mäta och följa upp, samt för att säkerställa att de har mätmetoder som håller över tid.

2.8 Särskilda utmaningar med förvaltningsgemensamma investeringar

Myndigheterna beskriver att arbetet med förvaltningsgemensamma investeringarna är särskilt utmanande. Det finns flera skäl till det, som vi beskriver i det här avsnittet.

2.8.1 Svårt att samverka på grund av olika förutsättningar

Myndigheterna har inte bara olika mål med sin verksamhet utan också olika kulturer. De kan ha olika syn på ägarskap och utformning av insatser. De vittnar även om att det kan vara svårt att få acceptans internt för att samverka när det gäller förvaltningsgemensamma investeringar.

2.8.2 Begränsningar i hur man kan dela information

Verksamheters olika behov och förutsättningar kan vara svåra att samordna och hantera i en gemensam lösning. Varje myndighet är självständig med sitt unika uppdrag och det finns även begränsningar i hur information kan delas mellan myndigheter. Detta anknyter till det som regeringen menar i digitaliseringsstrategin att det ska vara enkelt för människor och företag att digitalt komma i kontakt med myndigheter och att uppgifter bara ska behöva lämnas en gång.

2.8.3 Olika it-system försvårar praktiskt samarbete

Flera myndigheter har tagit upp att det kan vara svårt att få myndigheter att ”gå i takt tillsammans”. Befintliga it-system på de enskilda myndigheterna och varierande grad av it-mognad gör det svårare att praktiskt samarbeta om att ta fram ett nytt system. Det kräver en vilja till kompromisser för att finna den bästa lösningen för kollektivet, trots att den inte är den bästa för varje myndighet. De pekar på att en tydlig riktning och styrning från regeringen och eventuell finansiering underlättar samordningen.

2.8.4 Samverkan kan vara svårare för mindre myndigheter

Små myndigheter kan ha mycket att tjäna på att samverka kring exempelvis it-system. Incitamenten för den enskilda myndigheten kan vara stora, men begränsade resurser kan vara ett hinder. Våra intervjuer vittnar om att mer resursstarka myndigheter har större utrymme att delta i samverkansprojekt än myndigheter med mindre resurser. Det indikerar att mindre myndigheter är i större behov av att regeringen skapar förutsättningar för samverkan genom finansiering eller regeringsuppdrag.

2.8.5 Förvaltningsgemensamma investeringar innebär prioriteringskonflikter

Myndigheternas förmåga och kapacitet att bedriva förvaltningsgemensamma digitala investeringar ser olika ut. Flera av myndigheterna nämner vikten av att ha ett tydligt mandat att delta i förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser. På vissa myndigheter kan det uppstå en inre konflikt mellan att lägga resurser på kärnuppdraget och att lägga dem på de förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatserna. De anser att samverkan är krävande och att det inte alltid är enkelt att internt motivera förändringar som kan tynga den egna myndigheten, samtidigt som de gynnar en annan myndighet.

Å andra sidan finns också exempel på myndigheter, som inte beskriver någon konflikt mellan kärnverksamheten och de gemensamma utvecklingsinsatserna. En tänkbar förklaring kan vara att dessa myndigheter är vana vid att bedriva utvecklingsarbete tillsammans med andra och vid att hantera att effekterna är ojämnt fördelade.

2.8.6 Brist på finansiering av nya system riskerar att förhindra att de införs

Flera myndigheter tar upp frågan om finansieringen av de myndighetsövergripande utvecklingsinsatserna som en stor utmaning. Särskilt små myndigheter kan ha svårare att möta krav på finansiering än stora.

En viktig del i finansiering handlar om att hitta hållbara förutsättningar för förvaltning och drift. Det är ibland otydligt vem som ska bekosta förvaltningen och den framtida utvecklingen av ett nytt system. Myndigheter pekar på att oklarheter om vem som ska finansiera vad har lett till att de inte har kunnat produktionssätta annars helt färdigutvecklade tjänster.

3 Regeringens styrning av nyttorealisering och effekthemtagning

I detta kapitel behandlar vi uppdragets fråga om regeringens styrning:

- Är regeringens befintliga styrmedel för nyttorealisering och effekthemtagning ändamålsenliga?

Vårt uppdrag handlar om den styrning som syftar till att myndigheterna ska realisera nyttor och ta hem effekter av investeringar med digitala inslag och vilket genomslag som den styrningen har. Då det är relevant skiljer vi på myndigheternas interna investeringar och myndighetsgemensamma investeringar.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Regeringens övergripande styrning inom området digitala investeringar sker genom digitaliseringsstrategin och genom regeringens mål för en digitalt samverkande statsförvaltning. Dessutom finns sektorsvisa strategier och handlingsplaner där regeringen redogör för sina ambitioner inom olika områden. Digitaliseringsstrategin beskriver de områden som behöver utvecklas för att Sverige ska kunna nå målet om att vara bäst i världen på att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Men den ger ingen tydlig bild av hur förvaltningen ska arbeta med digitalisering och innehåller inte heller några mätbara mål som gör det möjligt att följa hur digitaliseringen utvecklas.

Myndighetsstyrningen ger regeringen en bild av de enskilda myndigheternas större digitala investeringar. Tidigare har regeringen också kunnat ta del av en samlad uppföljning av de strategiska it-projekten i staten, men idag görs ingen sådan uppföljning. Vi bedömer därför att regeringen saknar en samlad överblick av de digitala investeringarna i förvaltningen.

Regeringen inrättade Myndigheten för digitalisering (DIGG) hösten 2018 för att stärka styrningen av digitaliseringspolitiken. Vår analys visar att DIGG fortfarande befinner sig i en uppbyggnadsfas och inte fullt ut har kommit igång med sitt arbete. Myndigheterna upplever att de fortfarande inte får tillräckligt med stöd inom området, vilket innebär att förväntningarna på DIGG ännu inte har infriats. Framför allt små myndigheter har varken resurser eller kompetens att till exempel göra behovsinventeringar och utvärderingar, men även vissa stora myndigheter har en låg it-mognad.

Vi har undersökt hur regeringen styr myndigheter och verksamheter i regleringsbrev och genom beslut om uppdrag. Vår kartläggning visar att regeringen ställer få återrapporteringskrav som gäller nyttor och effekter av digitaliseringsrelaterade uppdrag eller myndigheters digitalisering. När det förekommer är kraven riktade till större myndigheter, och då nämner kraven endast ibland nyttorealiserings eller effekthemtagning.

Vi bedömer att regeringen särskilt behöver stärka sin styrning av de förvaltningsgemensamma digitala investeringarna. Dessa investeringar drabbas ofta av hinder i form av regelverk kring offentlighet och sekretess, men även kring finansiering. Myndigheterna uppfattar också ofta regeringens styrning av förvaltningsgemensamma investeringar som okoordinerad och svag.

Vår jämförelse med andra länder visar att regeringarna i Danmark, Norge, Finland och Storbritannien har överblick över den digitala utvecklingen inom den offentliga förvaltningen på en central nivå. Länderna har bland annat centralt placerade organ med mandat att påverka beslut om förvaltningsgemensamma digitala investeringar. Danmark, Finland och Storbritannien har dessutom nationella portföljer för digitaliseringsprojekt. De studerade länderna använder även obligatoriska kontroller på central nivå, där en aktör granskar investeringar med förväntade kostnader över ett visst tröskelvärde innan de kan genomföras.

Danmark, Norge och Storbritannien har statliga organ som ger råd och stöd i digitaliseringsfrågor. Organen är sammansatta av representanter för från staten och näringslivet. Dessa representanter har erfarenhet av att driva stora digitaliseringsprojekt.

Av de fyra länder som vi har studerat finns det exempel på andra finansieringslösningar än vad som finns i Sverige. Tre av de studerade länderna i den internationella utblicken använder eller har använt medfinansiering för digitala investeringar. Ett exempel är Norge där statliga organisationer kan ansöka om bidrag från statsbudgeten för att genomföra digitala investeringar. Organisationer kan söka medel för upp till 85 procent av investeringskostnaden.

3.2 Regeringens övergripande styrning ger inte myndigheterna någon vägledning

Det övergripande ansvaret för digitaliseringspolitiken ligger hos Infrastrukturdepartementet och enheten för digital utveckling. Men ansvaret för att genomföra digitaliseringspolitiken ligger på flera departement och aktörer.¹⁶

¹⁶ Statskontoret (2020) *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken. Utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning*, s. 28-29.

3.2.1 Digitaliseringsstrategin presenterar en vision

Den nuvarande digitaliseringsstrategin har funnits sedan 2017.¹⁷ Strategin beskriver en vision med fem delmål med totalt 22 underområden.¹⁸ Strategin säger att Sverige ska vara bäst i världen på att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Vi beskriver här de delar av strategin som vi bedömer är relevanta för vår undersökning.

Viktiga aspekter är nationell samordning, utformning av regelverk och att identifiera hinder

Digitaliseringsstrategin beskriver ett kontinuerligt statligt engagemang. Nationell samordning, utformning av regelverk och förmåga att identifiera hinder och aktivt förhålla sig till uppsatta mål är viktiga aspekter i det arbetet.¹⁹ Lagstiftning och standarder är viktiga verktyg för att driva förändring. För att genomföra digitaliseringsarbetet effektivt utan onödigt dubbelarbete behöver aktörerna dessutom samordna sig mer.²⁰

Offentlig sektor ska kunna utbyta information

I strategin skriver regeringen att det ska vara enkelt för människor och företag att digitalt komma i kontakt med det offentliga Sverige och att uppgifter, där det är möjligt och relevant, bara ska behöva lämnas en gång. Den offentliga sektorn ska kunna utbyta information, samarbeta och öka sin effektivitet genom gemensamma lösningar samtidigt som den ska värna den personliga integriteten.²¹

Digitaliseringsstrategin sätter inte upp mätbara mål

Strategin beskriver inte hur förvaltningen ska arbeta med digitalisering och innehåller inte heller några mätbara mål som gör det möjligt att följa hur digitaliseringen inom förvaltningen utvecklas. Men indirekt går det att urskilja flera områden som påverkar förvaltningen, som digital ledning i form av styrning mot effektivisering med hjälp av digitalisering eller utvecklingen av mjuk infrastruktur.²²

¹⁷ Näringsdepartementet (2017), *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, N2017/03643/D.

¹⁸ Strategins fem delmål är Digital kompetens, Digital trygghet, Digital innovation, Digital ledning och Digital infrastruktur.

¹⁹ Näringsdepartementet (2017), *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, N2017/03643/D, s. 7.

²⁰ Ibid, s. 29.

²¹ Ibid, s. 30.

²² Statskontoret (2020), *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken. Utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning*, s. 31.

3.2.2 Mål som ligger utanför digitaliseringsstrategin

Utöver digitaliseringsstrategin har regeringen också fastställt mål för en digitalt samverkande statsförvaltning.²³ Dessa mål uttrycker tydligare att myndigheterna ska utnyttja digitaliseringens möjligheter för att uppnå:

- en enklare vardag för medborgare
- öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet
- högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.

Förutom digitaliseringsstrategin finns också strategier och handlingsplaner för olika sektorer.²⁴

Regeringen ansvarar för att ta initiativ till investeringar som gör nytta utanför myndigheternas kärnuppdrag. Det kan handla om investeringar som utgår från samhällsproblem som är myndighets- och sektorsövergripande.

Myndigheterna kan självständigt fatta beslut om digitala investeringar utifrån sina instruktionsenliga uppgifter och behov inom ramen för sina uppdrag. Därutöver kan de äska medel från regeringen eller be om att regeringen utökar deras låneram.

3.2.3 DIGG har en viktig roll för digitalisering av offentlig förvaltning

Att inrätta Myndigheten för digitalisering (DIGG) är en viktig del i regeringens utveckling och styrning av digitaliseringspolitiken.²⁵ DIGG ska både samordna och stödja den förvaltningsövergripande digitaliseringen och stödja den offentliga förvaltningen vid digitala investeringar av större eller strategisk karaktär. Dessutom har DIGG i uppdrag att följa och analysera utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.

DIGG har följande tre huvudområden i sitt uppdrag:

- Samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen.
- Ansvara för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen.
- Bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och att följa och analysera utvecklingen av densamma.

²³ Näringsdepartementet (2012), *Med medborgaren i centrum Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*, N2012.37.

²⁴ Till exempel Digitaliseringsstrategi för skolväsendet, en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet eller Vision eHälsa.

²⁵ Prop. 2020/21:1 utgiftsområde 22.

Genom att inrätta DIGG har regeringens styrning inom delområdet digital ledning blivit mer aktiv. Det beror på att DIGG har sektorsövergripande ansvar för att stödja och samordna den offentliga förvaltningens digitalisering.²⁶

DIGG bistår regeringen med underlag om utvecklingen

Inom ramen för sitt uppdrag att följa och analysera utvecklingen inom området, genomför DIGG bland annat en årlig enkätundersökning till alla myndigheter med 10 eller fler årsarbetskrafter. Vi beskriver detta arbete i avsnitt 3.3.3.

DIGG stödjer myndigheternas arbete med nyttorealiserings

Det finns stödmaterial som den offentliga förvaltningen ska kunna använda för arbetet med nyttorealiserings. Ett exempel är *Vägledningen i nyttorealiserings Version 2.0* som togs fram inom ramen för E-delegationens arbete och därefter har förvaltats först av ESV och nu av DIGG. Vägledningen är ett ramverk och en verktygslåda för organisationer att utgå från när de inför eller vidareutvecklar sitt arbete med nyttorealiserings.²⁷

DIGG samordnar även det nationella nätverket för nyttorealiserings. Nätverket riktar sig inte bara till statliga myndigheter utan till hela den offentliga sektorn. Nätverket är ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte i frågor som rör nyttorealiserings, men lägger särskild vikt vid frågor som är av gemensam karaktär. Nätverket har funnits sedan 2009 och samordnades tidigare av ESV. Enligt uppgifter från DIGG är 73 myndigheter medlemmar i nätverket.²⁸

Stöd till myndigheter vid större eller strategiska digitala investeringar har knappt kommit igång

DIGG ska enligt sin instruktion ge stöd till den offentliga förvaltningen vid digitala investeringar av större eller strategisk karaktär. Tidigare hade Expertgruppen för digitala investeringar uppdraget men ansvaret fördes över till DIGG när myndigheten bildades. Inom DIGG ska det också finnas en expertgrupp för digitala investeringar som ska bistå myndigheten med råd i frågor som ligger inom DIGG:s stödjande uppdrag. Regeringen utser ledamöter i expertgruppen.²⁹ Regeringen utsåg ledamöterna när myndigheten inrättades men gruppen har ännu inte startat sitt arbete. Nu har mandaten gått ut och inga nya medlemmar är utsedda. Skälet till att gruppen aldrig började arbeta är brist på resurser. Den tidigare Expertgruppen hade, när den var verksam, ett kansli placerat på Post- och telestyrelsen.

²⁶ Statskontoret (2020), *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken. Utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning*, s. 38.

²⁷ E-delegationen, *Vägledning i nyttorealiserings Version 2.0*.

²⁸ På Myndighetens för digital förvaltnings webbplats, ”Nationellt nätverk för nyttorealiserings” https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/nyttorealiserings#nationellt_natverk_for_nyttorealiserings, hämtad 2020-10-08.

²⁹ Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

Trots att expertgruppen på DIGG har varit inaktiv, har arbetet med att ge stöd till myndigheter ändå kommit igång i mindre skala. DIGG har fått ett särskilt regeringsuppdrag att stödja Jordbruksverkets digitala utveckling. Detta uppdrag skiljer sig från det stödjande uppdrag som Expertgruppen för digitalisering tidigare hade. DIGG ska stötta Jordbruksverket och länsstyrelsernas planering när det gäller det digitala verksamhetsstödet för den gemensamma jordbrukspolitiken. Detta stöd gäller bland annat nyttorealiserings.³⁰ Den tidigare expertgruppens uppdrag handlade mer om att fokusera på enskilda investeringar.

DIGG förvaltar också ramverket för digital samverkan som utvecklats av e-Sam. Syftet med ramverket är att stödja offentliga organisationer att samverka digitalt, till nytta för privatpersoner, företag och samhället i stort.³¹

3.2.4 Regeringens styrning genom regleringsbrev ser olika ut

Statskontoret har gått igenom alla statliga myndigheters regleringsbrev mellan 2019 och 2020 för att kartlägga regeringens styrning av digitala investeringar. Vi har kartlagt verksamhetsinvesteringar där vi bedömer att det har ingått väsentliga inslag av it eller digitalisering. Vi har sammanställt de specifika återrapporteringskrav som finns om effekter eller nyttor i myndigheternas regleringsbrev.³²

Kartläggningen visar att regeringen styr genom återrapporteringskrav, mål eller uppdrag för ungefär en tredjedel av alla myndigheter. En del myndigheter är mer styrda från regeringen än andra, exempelvis genom att de har tilldelats flera uppdrag om digitalisering eller har fått specifika mål eller återrapporteringskrav som rör digital utveckling.

Regeringen styr sektorsövergripande och inom sakfrågor

Vår kartläggning visar att regeringen oftare ger uppdrag till myndigheter inom vissa sektorer och på så vis styr digitaliseringen sektorsvis. Vår genomgång av regleringsbrev visar att det till exempel sker inom områden som rättsväsendet, e-hälsa och informationssäkerhet. Ett ytterligare exempel är uppdraget om bättre digitalt bemötande av brottsoffer som flera myndigheter fått i uppdrag att arbeta med i sina regleringsbrev.

Ett annat uppdrag inom rättsväsendet som har pågått under lång tid är arbetet med Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF). Rättsväsendets myndigheter arbetar för att kunna utbyta information digitalt i brottmålshanteringen. Det här är ett återkommande uppdrag i myndigheternas regleringsbrev. Nu har regeringen tagit

³⁰ Näringsdepartementet (2020) *Uppdrag att utveckla digitaliseringen av verksamhetsstöd för den gemensamma jordbrukspolitiken*, N2020/01636/JL.

³¹ DIGG, *Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3*.

³² Vi har inte sammanställt finansieringen av uppdragen i regleringsbreven.

initiativ till att inrätta ett råd för digitalisering av rättsväsendet, som består av elva myndigheter.³³ Rådet ansvarar bland annat för att identifiera och planera gemensamma utvecklingsinsatser, och för att följa upp resultat och effekter.³⁴

Vår kartläggning av regleringsbrev visar att regeringen i ett fåtal fall styr eller ställer krav på myndigheternas generella digitala utveckling och digitala verksamhetsutveckling.

Ett exempel är Migrationsverket, som fick mål för digitalisering i regleringsbrevet för 2019. Myndigheten skulle till exempel uppnå högre effektivitet och kvalitet i hela verksamheten genom digital verksamhetsutveckling. Migrationsverket fick även generella återrapporteringskrav som gäller vilka digitaliseringsinsatser de har genomfört. Det inkluderade att redovisa effekter och nyttohemtagning av insatserna. I regleringsbrevet för 2020 fick myndigheten återigen ett mål om att uppnå högre effektivitet genom bland annat digitalisering och automatisering samt krav på att redovisa nyttorealiseringsinsatserna.

Regeringen ställer krav på att redovisa nyttor eller hemtagning av effekter framför allt på vissa större myndigheter

Vår kartläggning visar att regeringen relativt sällan ställer krav på att myndigheter ska redovisa nyttor och effekter av uppdrag om digitalisering. När det sker är det framförallt i stora myndigheters regleringsbrev.

Regeringen har sedan 2017 uppdragit åt flera myndigheter att redovisa de viktigaste verksamhets- och it-utvecklingsinsatserna som har genomförts under året.³⁵ Statskontorets genomgång av regleringsbrev för 2019 och 2020 visar att regeringen har fortsatt med detta. I redovisningen ska myndigheterna även beskriva nyttan av insatserna och när de förväntar sig att effekten kommer att uppstå. Denna typ av styrning är koncentrerad till stora myndigheter som Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Tullverket eller Pensionsmyndigheten.

Regeringen ställer krav på Statens jordbruksverk, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen att redovisa effekthemtagning eller nyttorealisering för alla sina genomförda digitaliseringsinsatser. I regleringsbrevet till Jordbruksverket 2019 framgår det till exempel att myndigheten ska redovisa större utvecklingsprojekt inom digitalisering och redovisa planerad och realiserad nytta och vilken effekt som insatserna kommer att ge. Myndigheten ska också bedöma den förväntade nyttan i förhållande till investeringskostnaden.

³³ Myndigheterna som ingår i rådet är följande: Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Rättsmedicinalverket, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

³⁴ Förordning (2019:1283) om rättsväsendets digitalisering.

³⁵ Regeringens skrivelse 2019/20:82, *Riksrevisionens rapport om föråldrade it-system i statsförvaltningen*, s. 10.

Regeringen har även ställt krav på gemensam beskrivning av nyttorealiserings i uppdraget om Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF). I regleringsbrevet för 2019 fick myndigheterna som deltar i uppdrag att gemensamt redovisa uppdraget och realiserade nyttor senast 2020.

3.3 Regeringens strukturer för uppföljning av myndigheternas digitala investeringar

Det finns en fastställd uppföljning av myndigheterna där uppföljning av deras måloppfyllelse och resultat ingår. Denna uppföljning täcker också delvis myndigheternas digitala investeringar, men den ger inte regeringen någon samlad bild över investeringarna:

- Myndigheternas årsredovisningar ger regeringen en bild av myndigheternas större investeringar.
- Genom den löpande dialogen med myndigheterna följer regeringen upp digitala investeringar.
- Uppföljningen ger ingen samlad eller jämförbar bild av myndigheternas digitala investeringar.

3.3.1 Resultat och verksamhet följs upp i myndigheternas årsredovisningar

Årsredovisningarna är ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och hur de har genomfört sin verksamhet. I resultatredovisningen ska myndigheten analysera och bedöma resultatet och utvecklingen av verksamheten i förhållande till de uppgifter som finns i myndighetens instruktion, de mål och krav som regeringen angett i regleringsbrev samt andra regeringsbeslut.³⁶

Det är upp till varje myndighet att bestämma hur de vill redovisa sina resultat, om inte regeringen har beslutat om något annat. Regeringen kan särskilt fråga efter vissa uppgifter om de behöver, exempelvis när det gäller effekter och nyttor av digitala investeringar. Vår kartläggning av myndigheternas regleringsbrev visar att regeringen sällan använder den möjligheten.

Regeringen ska få information om större investeringar genom myndigheternas årsredovisningar

Regeringen tog beslut om att ändra förordningen om årsredovisning och budgetunderlag i juni 2015 för att förbättra redovisningen, styrningen och uppföljningen av statens investeringar.³⁷ Myndigheter ska sedan dess lämna information om

³⁶ ESV hemsida, ”Resultatredovisningen ska vara ett underlag för regeringens bedömning” <https://www.esv.se/statens-ekonomi/redovisning/resultatredovisning/>, hämtad 2020-10-06

³⁷ ESV (2015), *Handledning Investeringar i budgetunderlaget och verksamhetsplanen*, 2015:61.

planerade verksamhetsinvesteringar, särskild information om planerade verksamhetsinvesteringar som överstiger 20 miljoner kronor samt förslag till investeringsplan för samhällsinvesteringar.³⁸

3.3.2 Myndighetshandläggare följer upp myndigheternas arbete löpande

Vi har intervjuat tre myndighetshandläggare på Regeringskansliet. Myndighetshandläggarna beskriver att de ofta kräver att få mer information eller underlag när myndigheterna genomför stora it-investeringar. Då är det viktigt att myndigheterna uppskattar investeringens kostnad och förväntade nytta. Myndighetshandläggarna anser att det kan vara svårt för dem att bedöma om kostnaden som myndigheten uppger är rimlig. Detsamma gäller för bedömningen av nyttor.

Våra intervjuer visar också att myndighetshandläggare följer upp myndigheternas arbete med digitalisering och digitala investeringar på en övergripande nivå. De är intresserade av effekter av investeringarna, men i första hand de effekter som handlar om myndighetens kärnuppgifter. De myndighetshandläggare som vi har intervjuat upplever att de får tillräcklig kunskap och information om myndighetens arbete. Myndighetshandläggarna upplever också att de har verktyg för att närmare följa upp myndigheternas arbete eller en särskild investering om de behöver det. Denna bild bekräftas av Expertgruppen för digitala investeringar. De skriver i sitt slutbetänkande att en myndighetsstyrning som fokuserar på digital verksamhetsutveckling därmed också fokuserar på hur digitaliseringen förändrar myndigheternas verksamhet och vilka effekter förändringarna har bidragit till.³⁹

Tidigare uppföljningar från DIGG visar att myndigheternas digitaliseringsarbete i stor utsträckning följs upp i dialog med departementet. Totalt svarar 70 procent av myndigheterna att deras arbete med digitalisering följs upp av respektive departement. Bland dessa myndigheter svarar majoriteten att uppföljningen sker i myndighetsdialogen. Inom vissa departement sker uppföljningen i mindre utsträckning, till exempel när det gäller myndigheter som tillhör arbetsmarknads-, kultur-, respektive miljödepartementet.⁴⁰

3.3.3 Utmaningar med uppföljningen av myndigheternas it-kostnader och digitala mognad

På uppdrag av regeringen utvecklade ESV en modell för att följa upp myndigheternas it-kostnader och it-investeringar. Modellen gör det möjligt att jämföra investeringar och kostnader mellan myndigheterna. Uppföljningen gällde ett 60-tal stora myndigheter som är mer it-intensiva än andra myndigheter och som därmed står för en stor del av statsförvaltningens totala verksamhetskostnader och

³⁸ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³⁹ SOU 2018:72, *Expertgruppen för digitala investeringar, slutrapport*.

⁴⁰ DIGG (2019), *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader*, Dnr 2019-469, s. 30.

it-kostnader. I dag ansvarar DIGG för uppföljningen. Till skillnad från uppdraget till ESV omfattar DIGG:s uppdrag hela den offentliga förvaltningen och därför ingår fler myndigheter än tidigare i uppföljningen.⁴¹ Hittills har DIGG i huvudsak använt samma enkätfrågor som ESV har utvecklat. Men DIGG kommer att ta fram nya enkätfrågor till nästa enkätutskick i november 2020.

Uppföljningen av myndigheternas it-kostnader är svårtolkade och svåra för myndigheter att rapportera in

Det finns utmaningar med mätmetoden när det gäller vissa nyckeltal i uppföljningen.⁴² Det gäller till exempel uppgifterna om myndigheternas it-kostnader. Myndigheterna upplever att det har blivit allt svårare att rapportera in uppgifter utifrån de definitioner som används. Det har också visat sig vara svårt att ta fram vissa av nyckeltalen och att bryta ut kostnader för digitalisering från andra kostnader.⁴³ Detta är ofta ett praktiskt problem som beror på hur myndigheternas ekonomi- eller redovisningssystem är utformade.

En annan viktig poäng som myndigheterna för fram är att det är svårt att värdera nivån på myndigheternas it-kostnader och avgöra vad som är en lämplig nivå, eftersom myndigheternas verksamheter är väldigt olika. Det kan exempelvis vara svårt att generellt dra slutsatsen att en myndighet som har högre andel it-kostnader i relation till verksamhetskostnaderna är bättre eller sämre än en myndighet med andra värden. Andelen it-kostnader beror på myndigheternas verksamhet, it-miljö och andra förutsättningar.⁴⁴

Med anledning av de omfattande svårigheter många myndigheter har med att redovisa nyckeltal och it-kostnader anser DIGG att det vore lämpligt att på nytt se över vilka olika verksamhetskostnader kopplade till it som är viktiga att följa över tid.⁴⁵ Till exempel föreslår DIGG att ESV får i uppdrag att utveckla nya s-koder så att myndigheterna i stället sammanställer och rapporterar in dessa uppgifter via den vanliga ekonomiska redovisningen.⁴⁶

Det finns inte längre någon specifik uppföljning av myndigheters strategiska it-projekt

Till skillnad från uppdraget till ESV har inte DIGG fått något specifikt uppdrag att följa upp strategiska it-projekt. Vi bedömer att DIGG skulle ha kunnat fortsätta att följa upp dem om de hade ansett att det behövdes, men myndigheten har valt att

⁴¹ Antalet myndigheter som följs upp har i år ökat till 175 och inkluderade fler små myndigheter än tidigare.

⁴² DIGG (2019), *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader*. Dnr 2019-469.

⁴³ Ibid, s. 63-64.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ DIGG (2020), *Ekonomistyrningsverkets förslag på nya föreskrifter och allmänna råd*, Yttrande, Dnr 2020-1437.

inte upprepa den analysen i sin egen uppföljning.⁴⁷ DIGG påpekar till exempel att metoden som använts för att följa strategiska it-projekt har stora brister. Till exempel har den varit mer anpassad till traditionella projektformer, som flera myndigheter uppger att de inte längre arbetar utifrån.⁴⁸ I den senaste uppföljningen från DIGG följer myndigheten därför inte upp strategiska it-projekt på det sätt som ESV tidigare gjort.

3.4 Myndigheternas synpunkter på regeringens styrning varierar

Regeringen styr enskilda myndigheters digitala investeringar samt förvaltningsgemensamma investeringar genom till exempel regleringsbrev, särskilda uppdrag och i myndighetsdialoger. Det sker även genom uppdrag som riktar sig till flera myndigheter. Våra intervjuer visar att myndigheterna anser att regeringens styrning kan förbättras på flera sätt.

3.4.1 Samordningen av styrningen är ofta svag

Flera myndigheter beskriver i intervjuer och enkätundersökningen, att regeringens styrning är okoordinerad och svag. De beskriver de behöver tydligare riktning och styrning av framför allt det utvecklingsarbete där flera myndigheter är beroende av varandra.

Statskontoret bedömer att en okoordinerad och svag styrning riskerar att leda till ineffektivitet för staten som helhet på följande sätt:

- Flera myndigheter försöker lösa samma uppgifter parallellt men utan samarbete.
- Enskilda investeringar i digitala system leder till att varje myndighet väljer egna lösningar.
- Vissa problem förblir olösta, till exempel juridiska hinder mellan myndigheter som kan omkullkasta ett samarbete om en digital lösning.
- Det hämmar utvecklingsarbete där flera myndigheter är beroende av varandra och där syftet ofta är att åstadkomma en utveckling somagnar samhället.

Det finns dock exempel där styrningen har samordnats och fungerat väl. I en av intervjuerna beskrivs hur två myndigheter tog fram detaljplanerna för ett utvecklingsuppdrag i en förstudie. Därefter fick myndigheterna varsitt regeringsuppdrag, där de skulle samverka med varandra utifrån sina olika roller.

⁴⁷ DIGG (2019), *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader*. Dnr 2019-469.

⁴⁸ DIGG (2019), *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader*. Dnr. 2019-162, s. 27.

Ett par av de intervjuade myndigheterna beskriver styrningen från regeringen som ”resultatet av den löpande dialogen mellan myndigheten och departementet.” Det innebär att myndigheten spelar in idéer, ibland tillsammans med andra myndigheter. Därefter fördelar departementet uppgifterna i samförstånd med myndigheterna.

Flera myndigheter efterfrågar en ännu tätare dialog med Regeringskansliet och att de också kan föra en dialog om hur styrningen bör utformas. Denna dialog bör då gälla innehållet i styrningen och på vilken detaljnivå den bör ligga. Vissa myndigheter anser att styrningen är för detaljerad eller leder åt fel håll. Det finns även exempel på att alltför ambitiösa tidplaner från regeringens sida har orsakat problem i de fall där förändringsarbetet ska genomföras av flera olika myndigheter parallellt. Dessutom kan det bli svårare både att genomföra en digitaliseringsinsats och att ta hem effekterna av den om myndigheterna har olika grad av it-mognad eller olika stort intresse av insatsen.

3.4.2 Styrning genom uppdrag kan vara verkningsfullt men roller och ansvar behöver vara tydliga

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen och myndighetsförordningen ska myndigheterna samverka med varandra. Samtidigt är instruktionen och myndigheternas uppgifter det som huvudsakligen styr deras verksamhet och prioriteringar. Det innebär att myndigheter i första hand brukar välja att investera i de digitala system som gör det lättare att genomföra det egna uppdraget. Utan en samordnad styrning från regeringen i vissa av de förvaltningsgemensamma investeringar som behövs, finns det därför en risk att myndigheterna var och en investerar i system som gynnar den egna verksamheten, men som blir kostsamma och ineffektiva för staten som helhet.

Styrning genom uppdrag gör det tydligt för myndigheten vad som förväntas av den. I stort uppfattar myndigheterna i vår undersökning att den typen av styrning av förvaltningsgemensamma investeringar är bra, om den är väl avvägd. De anser att det i många fall är nödvändigt med styrning för att få till en viss utveckling.

Men att använda regeringsuppdrag som styrmedel för att främja samverkan och utveckling kräver också att regeringen tydligt beskriver fördelningen av roller och ansvar mellan myndigheterna. Detta påpekar flera av våra intervjuade myndigheter. Tydligheten och enhetligheten när det gäller krav på myndigheterna varierar mellan olika departement. Myndigheterna anser att det är svårt att hantera uppdrag där en myndighet har huvudansvaret och resterande myndigheter bara har fått i uppdrag att samverka. Till exempel kan det vara svårt att få alla involverade myndigheter att känna ett gemensamt ägarskap över investeringen. I intervjuerna för flera myndigheter fram att detta påverkar utvecklingstakten i, och användningen av, de digitala investeringarna.

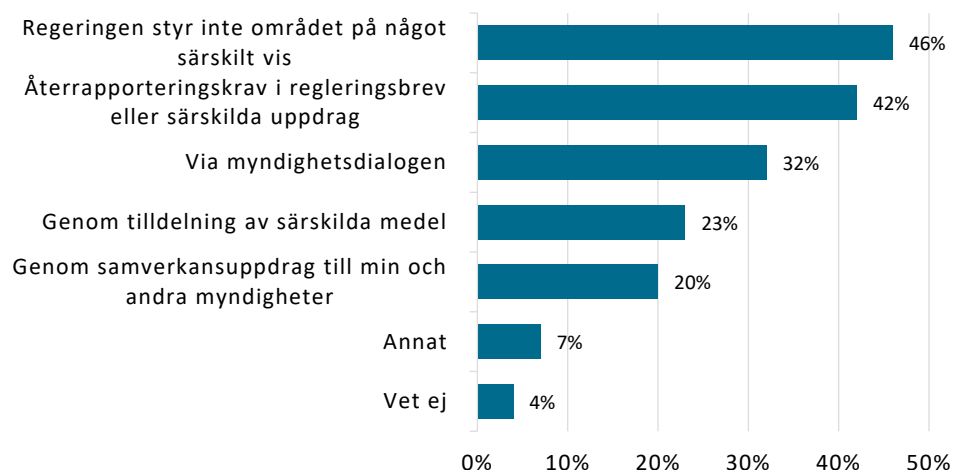
3.4.3 Många myndigheter uppger att de inte är styrda

I Statskontorets enkätundersökning har myndigheterna fått besvara frågor om hur de upplever att regeringen styr genomförandet av digitala investeringar.

Myndigheterna har fått uppge flera svarsalternativ. En ganska stor andel av myndigheterna (42 procent) uppger att regeringen styr via återrapporteringskrav i regleringsbrev eller med särskilda uppdrag. En tredjedel (32 procent) anger att de styrs via myndighetsdialogen.

En relativt stor andel av myndigheterna (46 procent) anger att regeringen inte styr dem på något särskilt vis (totalt 55 stycken). Men när vi tittar närmare på vilka dessa myndigheter är och jämför resultatet i enkäten med vår genomgång av myndigheternas regleringsbrev, ser vi att en del av myndigheterna som uppger att de inte är styrda faktiskt har fått uppdrag om digitalisering i sitt regleringsbrev. En möjlig förklaring till att de inte upplever styrningen, trots att den finns, kan vara att ett regeringsuppdrag ofta är resultatet av en idé som myndigheten själv har fört fram. Det kan vara så att myndigheten därför inte upplever det som styrning.

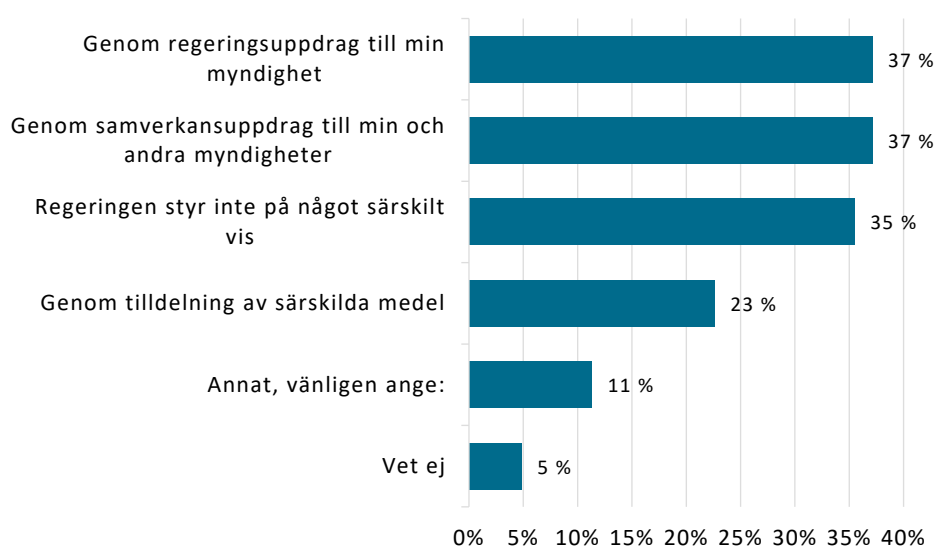
Figur 18. Respondenternas svar på frågan "Hur styr regeringen genomförandet av digitala investeringar i myndigheten?" Flera svar kan anges.



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

Drygt en tredjedel (35 procent) av de myndigheter som har erfarenhet av myndighetsgemensamma investeringar anger att regeringen inte styr dessa digitala investeringar på något särskilt vis, det vill säga en mindre andel än för de interna investeringarna. Något fler (37 procent) anger att regeringen styr genom samverkansuppdrag och lika många (37 procent) att regeringen styr genom uppdrag till den egna myndigheten. En mindre grupp (23 procent) anger att regeringen styr genom tilldelning av särskilda medel. Flera svar kunde anges i enkäten. Det är alltså möjligt att en myndighet anger att de har fått styrning på flera olika sätt.

Figur 19. Respondenternas svar på frågan "Hur styr regeringen de förvaltningsgemensamma digitala investeringar som din myndighet har varit delaktig i. Flera svar kan anges."



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

3.4.4 Myndigheter efterfrågar stöd från DIGG

DIGG har i uppdrag att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Flera av myndigheterna i vår undersökning för fram att de upplever att DIGG inte har fått förutsättningar att ge det stöd som förvaltningen förväntade sig att få från den nya myndigheten.

Flera myndigheter uttrycker också att de behöver stöd. Det gäller framför allt små myndigheter, samt myndigheter som inte har de resurser och den kompetens som krävs för att genomföra de moment som vägledningen i nyttorealiseringsrekommenderar. Dessutom kan it-mognaden skilja sig mycket mellan myndigheter, även mellan stora myndigheter som vanligtvis har goda förutsättningar att bygga upp denna kompetens.

3.4.5 Produktivitetsavdraget skapar ett effektiviseringsstryck som gynnar digitalisering

Regeringen styr också myndigheternas digitala utveckling indirekt genom hur de tilldelar myndigheters anslag genom produktivitetsavdraget. Produktivitetsavdraget är därmed ett styrmedel, som inte bara leder till effektivisering av verksamheter, utan även i många fall till effektivisering med hjälp digitala investeringar. Flera av våra intervjuer visar att myndigheters digitaliseringsinvesteringar ofta sker för att möta effektiviseringsstrycket (se avsnitt 2.4.3). Det beror på att myndigheterna ser digitaliseringen som ett medel för att upprätthålla sin verksamhet.

3.4.6 Den finansiella styrningen av förvaltningsgemensamma investeringar påverkar incitamenten

För vissa förvaltningsgemensamma lösningar tillfaller nyttan andra intressenter än den eller de enskilda myndigheter som har bekostat investeringen. Det påverkar incitamenten för myndigheter och andra aktörer att delta. Finansieringslösningen kan då påverka vilka som ansluter sig till och vilka som använder det digitala system som har tagits fram. Anslutningsgraden kan i sin tur påverka hur nyttorna fördelas mellan olika aktörer. Till exempel riskerar ekonomiska nyttor att utebli om inte tillräckligt många myndigheter ansluter sig.

Den finansiella styrningen av myndighetsgemensamma digitala investeringar är under utredning

Statskontoret har i en rapport redogjort för hur nytto- och kostnadsanalyser för förvaltningsgemensamma digitala funktioner skiljer sig från andra digitala funktioner och föreslagit två modeller för att kartlägga, uppskatta och fördela de nyttor och kostnader som följer av att förvalta ett förvaltningsgemensamt digitalt system. Rapporten beskriver att nyttoanalysen bland annat bör göras i samverkan

mellan relevanta aktörer och utgå från ett standardiserat tillvägagångssätt som tydligt visar på hur nyttor och kostnader fördelas.⁴⁹

Figur 20. Sammanfattning av Statskontorets förslag på modeller.

- Modell 1: Fördelning av kostnader via anslag – beroende på hur nyttorna fördelas presenteras tre möjliga finansieringslösningar inom ramen för anslagsfinansiering. Vilken modell som bör användas följer av principer om hur fördelningen ser ut mellan interna och externa nyttor.
- Modell 2: Fördelning av kostnader via avgift – en eller flera myndigheter får intäkter från andra myndigheter och verksamhet som använder den förvaltningsgemensamma digitala funktionen.

Källa: Statskontoret (2018), *Modeller för fördelning av kostnader och nyttor för digital infrastruktur*, 2018:100 (delrapport) och *Modeller för fördelning av kostnader och nyttor för digital infrastruktur – exemplet verksamt*, 2018:102 (slutrapport).

Det pågår arbete för att utreda finansieringen. I oktober 2020 avrapporterade ESV regeringsuppdraget om att analysera finansieringsformerna för förvaltningsgemensamma digitala tjänster samt föreslå en metod för hur utvecklingskostnader för förvaltningsgemensamma digitala tjänster bör fördelas inom staten och hur ansvaret för sådana tjänster kan föras över till DIGG. ESV föreslår inte någon enhetlig modell som passar för alla situationer, utan anser att utvecklingskostnaderna behöver fördelas olika beroende på vilken typ av investering det rör sig om. ESV anser att regeringen tydligare behöver styra investeringar i digital infrastruktur och att DIGG bör få ett utökat mandat och en mer strategisk roll i arbetet. ESV föreslår att DIGG får ansvaret att ta fram en strategisk plan för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen som riksdagen och regeringen sedan kan besluta om. ESV:s förslag innebär även att myndigheterna ska informera DIGG om befintliga och planerade investeringar.⁵⁰

⁴⁹ Statskontoret (2018), *Modeller för fördelning av kostnader och nyttor för digital infrastruktur*, 2018:100 (delrapport) och *Modeller för fördelning av kostnader och nyttor för digital infrastruktur – exemplet verksamt.se*, 2018:102 (slutrapport).

⁵⁰ ESV (2020), *Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur*, 2020:23.

3.5 Lärdomar från Storbritannien, Norge, Danmark och Finland

Även om vi har beskrivit att myndigheterna i delar bedriver ett strukturerat arbete med digitala investeringar, så kvarstår utmaningar och hinder på några områden. Vi bedömer att vår internationella utblick kan ge inspiration kring dessa utvecklingsområden i den nuvarande svenska strukturen. Sammantaget rör det sig om följande tre områden:

1. Myndigheter i Sverige efterfrågar bättre former för stöd och råd i frågor om digitala investeringar, både de egna och de förvaltningsgemensamma.
2. Det finns hinder för framförallt förvaltningsgemensamma investeringar (till exempel juridik/sekretess, begränsningar att samarbeta på grund av olika it-system, samt svaga incitament att delta om finansiering saknas).
3. Regeringen saknar en samlad överblick av digitala investeringar (till exempel när det gäller storleken på samtliga investeringar, var i staten investeringarna görs liksom möjligheterna att kontrollera kostnader och uppföljning).

En fördjupad beskrivning av de olika ländernas lösningar finns i Bilaga 3.

De lösningar som andra länder har valt kan i vissa fall vara relevanta även för den svenska regeringen. De andra länderna har visserligen andra förvaltningsmodeller än den svenska, vilket påverkar möjligheterna att styra myndigheterna på olika sätt, men vi kan ändå konstatera att det är möjligt för den svenska regeringen att kombinera och välja ut ett urval av lösningar med inspiration av andra länder. Vi kan också konstatera att även de andra ländernas regeringar har utmaningar att hantera inom området.

3.5.1 Regeringarna i de studerade länderna styr digitala investeringar mer aktivt än Sveriges regering

En gemensam nämnare för de studerade länderna är att regeringarna styr de digitala investeringarna mer aktivt generellt, både de enskilda och de förvaltningsgemensamma. Förvaltningsmodellen skiljer sig dessutom åt genom att fackdepartementen ansvar för sina egna budgetar. De har också ansvar för att följa upp politiken och nyttorealiseringsen inom sina ansvarsområden. I detta ansvar ingår bland annat digitala investeringar. Inget av de studerade länderna har heller lika hög grad av fristående myndigheter som i Sverige.

Exempel på samordning på central nivå

Den internationella utblicken visar att de fyra studerade länderna, Danmark, Norge, Finland och Storbritannien, har överblick över den digitala utvecklingen inom offentlig förvaltning på en central nivå. Länderna har bland annat centralt placerade organ med mandat att påverka beslut om förvaltningsgemensamma digitala investeringar. I Danmark, Finland och Storbritannien finns nationella portföljer för digitaliseringsprojekt. I de studerade länderna finns även obligatoriska kontroller

på central nivå, där en aktör granskar investeringar med förväntade kostnader över ett visst tröskelvärde innan de kan genomföras.

Exempel på råd och stöd till myndigheter

I Danmark, Norge och Storbritannien finns centralt placerade statliga organ som har i uppdrag att ge råd och stöd. Organen är sammansatta av representanter för från stat och näringsliv där representanterna har erfarenheter av att driva stora digitaliseringsprojekt.

Exempel för att hantera finansiering

I tre av de länder som vi har studerat finns det exempel på andra finansieringslösningar än de lösningar som finns i Sverige. I till exempel Norge kan statliga organisationer ansöka om bidrag från Digitaliseringsdirektoratet för att genomföra digitala investeringar. Organisationer kan söka medel för upp till 85 procent av investeringskostnaden. Det finns även exempel på ett mer utvecklat stöd till myndigheter och i Danmark finns även processer för att hantera juridiska utmaningar. Vi kan även se att regeringarna eller andra centralt placerade organ i dessa studerade länder ställer större krav på myndigheterna än vad den svenska regeringen gör.

Exempel på styrning av ett mer effektivt genomförande

Ett exempel på en mer aktiv styrning av de digitala investeringarna är att samtliga länder har centralt placerade organ med mandat att påverka beslut om tvärspektoriella digitala investeringar. Ett annat exempel är att Danmark, Finland och Storbritannien dessutom har nationella portföljer för digitaliseringsprojekt. Avsikten är inte bara att skapa en överblick utan även att bidra till ett mer effektivt genomförande av digitala investeringar.

Referenser

Regelverk

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

Förordning (2019:1283) om rättsväsendets digitalisering.

Svenska publikationer

DIGG, *Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3.*

DIGG (2019), *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader. En enkätundersökning riktad till statliga myndigheter*, Dnr. 2019-162.

DIGG (2020a), *Myndigheternas digitala mognad och it-kostnader – en enkätundersökning riktad till statliga myndigheter*, Dnr. 2019-469.

DIGG (2020b), *Ekonomiverkets förslag på nya föreskrifter och allmänna råd*, Yttrande, Dnr. 2020-1437.

DIGG, *Nationellt nätverk för nyttorealiserings* https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/nyttorealiserings#nationellt_natverk_for_nyttorealiserings, hämtad 2020-10-08.

E-delegationen, *Vägledning i Nyttorealiserings Version 2.0.*

ESV (2015), *Investerings i budgetunderlaget och verksamhetsplanen*, 2015:61.

ESV (2017a), *Digitalisering av det offentliga Sverige. Del 2*, 2017:13.

ESV (2017b), *Myndigheters strategiska it-projekt och it-kostnader. Delrapport it-användningsuppdraget*, 2017:77.

ESV (2018a) *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad. It-användningsuppdraget*, 2018:30.

ESV (2018b), *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*, 2018:31.

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

ESV, <https://www.esv.se/statens-ekonomi/redovisning/resultatredovisning/>, hämtad 2020-10-06.

Justitiedepartementet (2018), *Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet*, skr. 2016/17:213, bilaga: Uppdatering om genomförandet av Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet.

Näringsdepartementet (2012), *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*, N2012.37.

Näringsdepartementet (2017), *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, N2017/03643/D.

Proposition 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*.

Regeringens skrivelse 2019/20:82, *Riksrevisionens rapport om föråldrade it-system i statsförvaltningen*.

Regeringsbeslut, *Uppdrag att utveckla digitaliseringen av verksamhetsstöd för den gemensamma jordbrukspolitiken*, N2020/01636/JL.

Socialdepartementet (2016), *Vision eHälsa 2025 – gemensamma utgångspunkter för digitalisering i socialtjänst och hälso- och sjukvård*.

SOU 2017:114, *reboot – omstart för den digitala förvaltningen*.

SOU 2018:72, *Expertgruppen för digitala investeringar, slutrapport*.

Statskontoret (2018a), *Modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur. Delrapport*, 2018:100.

Statskontoret (2018b), *Modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur – exemplet verksamt.se. Slutrapport*, 2018:102.

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

Utbildningsdepartementet (2017), *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet, Bilaga till regeringsbeslut I:1*, 2017-10-19.

Internationella publikationer

Cabinet Office (2012), *Government Digital Strategy*.

Cabinet Office & Government Digital Service (2017). *Government Transformation Strategy*.

Digitaliseringsdirektoratet (2015), *Digitaliseringsrådet*.

Digitaliseringsstyrelsen (2016), *Evaluering af It-projektrådet og Ministeriernes projektkontor*.

Digitaliseringsstyrelsen (2018a), *Væsentlige ændringer i it-projektmodellen i september 2018*.

Digitaliseringsstyrelsen (2018b), *Statusredegørelse 2018 for den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi*.

Digitaliseringsstyrelsen (2019), *Vejledning til statens it-projektmodel*.

Digitaliseringsstyrelsen (2020a), *Om Digitaliseringsstrategien 2016–2020*.

Digitaliseringsstyrelsen (2020b), *Rådets opgaver*.

Digitaliseringsstyrelsen (2020c), *Sekretariatet*.

European Commission (2019), *Digital Government Factsheet 2019. The United Kingdom*: s. 21.

Finansministeriet (2018a), *Aftale om digitaliseringsklar lovgivning*.

Finansministeriet (2018b), *Digikärkihankkeille kiitosta poikkihallinnollisuudesta ja alustamaisuudesta*.

Finansministeriet (2020a), *Sipilän hallituksen 2015–2019 digihankkeet*.

Finansministeriet (2020b), *Finanslov for finansåret 2020*, s. 43.

Finne, H. (2019), *Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter Eksperters erfaringer og vurderinger*.

Government Digital Service (2020). *GovTech Catalyst overview*.

Gartner (2018), *Digitalisaation kärkihankkeiden arviointi*.

Infrastructures and Projects Authority (2020a), *About us*.

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019), *Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*.

Statsministeriet (2020), *Oversigt over faste regeringsudvalg*.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

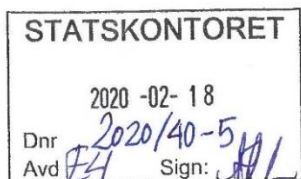
II 3

2020-02-13
I2020/00420/DF

Infrastrukturdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

m.fl.



Uppdrag att analysera och ta fram förslag på utvecklad styrning av digitala investeringar i offentlig förvaltning

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret och Myndigheten för digital förvaltning att analysera och ta fram förslag på utvecklad styrning av digitala investeringar i offentlig förvaltning. Uppdraget består av två delar. I den första delen ska Statskontoret i samverkan med Myndigheten för digital förvaltning analysera om nuvarande styrning av, och statliga myndigheters arbete med, nyttorealiserings och effekthemtagning av digitala investeringar är ändamålsenlig. Statskontoret ska också analysera om den styrning av digitala investeringar som gjorts i t.ex. Norge, Danmark och England kan vidareutvecklas för att passa svenska förhållanden.

I den andra delen ska Myndigheten för digital förvaltning i samverkan med Statskontoret lämna förslag på hur regeringens styrning och myndigheternas arbete kan vidareutvecklas. Uppdraget ska utföras i enlighet med vad som anges under rubriken Närmare om uppdraget. Statskontoret och Myndigheten för digital förvaltning ska, när så är relevant, hämta in synpunkter från Ekonomistyrningsverket (ESV). Avstämning ska ske med Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) under arbetets gång.

Uppdraget ska i sin helhet redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) i en skriftlig rapport senast den 10 december 2020. Resultatet av uppdragets första del (analysen) ska redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) i en delrapport i oktober 2020.

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

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

Bakgrund

Den svenska välfärden står till följd av samhällsutvecklingen inför betydande utmaningar. Ålderssammansättningen av befolkningen förändras och antalet äldre och barn ökar, samtidigt som andelen av befolkningen i arbetsför ålder minskar. Detta innebär att kostnaderna för välfärden ökar. Statskontoret har konstaterat att den statliga förvaltningen har stora investeringsbehov, inte minst när det gäller ny teknik och digitala tjänster riktade till medborgarna. Det finns dessutom en förväntan om att tillämpning av ny teknik på offentlig verksamhet har möjlighet att optimera resursanvändningen inom en rad områden, inte minst för att säkra framtidens välfärd.

Ett systematiskt arbete med nyttorealiserings och effekthemtagning kan leda till bättre investeringsbeslut och därmed säkerställa att nyttan för investerade medel uppnås. Som stöd i detta arbete finns modeller, vägledningar och rutiner för att arbeta med att realisera nyttan och för att skapa bättre underlag inför investeringsbeslut, som till exempel Vägledning i Nyttorealiserings och Digitaliseringssnurran.

År 2018 uppskattade ESV statens it-kostnader till mellan 25 och 30 miljarder kronor. Myndigheten för digital förvaltning konstaterade 2019 att det finns stor förbättringspotential hos statliga myndigheter vad gäller nyttorealiserings då endast ett fåtal myndigheter beslutar om och följer upp hur nyttor av genomförda it-investeringar realiseras. Expertgruppen för digitala investeringar pekade i sin slutrapport (SOU 2018:72) på att förväntade effekter alltför sällan var det som låg till grund för beslut om en digital investering och Riksrevisionen har konstaterat att många myndigheter är dåligt rustade för att göra den digitala transformation som de önskar sig, något som kan försvåra och försena den effekthemtagning som hade varit önskvärd.

Digitaliseringen inom offentlig sektor kommer framgent att i allt högre grad handla om gemensamma lösningar och därmed också gemensamma digitala investeringar. Förvaltnings-, sektors- och myndighetsövergripande investeringar är särskilt utmanande även utifrån ett effekthemtagningsperspektiv eftersom det inte alltid är den aktör som står för merparten av finansieringen som kan realisera den största nyttan. Den kan uppstå hos en annan offentlig aktör eller i samhället i stort. ESV har påpekat att det finns ett behov av utvecklat stöd för såväl samhällsekonomiska konsekvensanalyser som ekonomiska kalkylmodeller för att effektivt hantera resurser vid verksamhetsutveckling som förutsätter digitala investeringar.

Närmare om uppdraget

Statskontoret ska analysera om nuvarande styrning av, och statliga myndigheters arbete med, nyttorealiserings och effekthemtagning av digitala investeringar är ändamålsenlig. Statskontoret ska:

- Analysera ett urval av statliga myndigheters arbete med nyttorealiserings och effekthemtagning av digitala investeringar samt effekthemtagningen av dessa investeringar. Urvalet av myndigheter görs av Statskontoret i dialog med ESV och Myndigheten för digital förvaltning.
- Undersöka incitament för att bedriva ett arbete med nyttorealiserings och effekthemtagning, såväl inom som mellan myndigheter och inom sektorer.
- Belysa om regeringens befintliga styrmedel för nyttorealiserings och effekthemtagning för så väl enskilda myndigheters investeringar som förvaltningsgemensamma investeringar är ändamålsenliga.
- Analysera styrintstrument för digitala investeringar i t.ex. Norge, Danmark och England och se om det finns ytterligare möjligheter för att förtydliga och förstärka den befintliga styrningen.

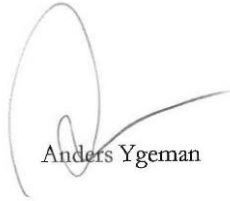
Myndigheten för digital förvaltning ska med utgångspunkt i genomförd analys och med stöd från Statskontoret:

- Lämna förslag på hur styrningen av och stödet kring nyttorealiserings och beräkningar av förväntade effekter kan bli tydligare. Särskild vikt ska läggas vid att ge förslag på en förbättrad modell för att redovisa och fördela realiserbara nyttor av sektors- och förvaltningsgemensamma digitala investeringar. Utgångspunkten ska vara att myndigheterna ska ha goda incitament för gemensamma digitala investeringar som leder till att digitaliseringen utnyttjas till fullo så att statsförvaltning blir innovativ, samverkande och ger medborgare och företagare enklare, öppnare och effektivare service. Vidare ska redovisningen av digitala investeringar tydligt påvisa nyttor/effekter av investeringarna.

I uppdraget ska tidigare analyser och arbete som gjorts av Statskontoret, ESV, Myndigheten för digital förvaltning, Post- och telestyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner samt andra genomförda utvärderingar inom frågeområdet beaktas.

Syftet med uppdraget är att öka regeringens förmåga att effektivisera, styra och följa upp offentlig förvaltnings digitala investeringar i syfte att optimera fördelningen av realiserbara nyttor av de samma.

På regeringens vägnar



Anders Ygeman



Tim Käll

Likalydande till

Myndigheten för digital förvaltning

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA, EA och SFÖ
Näringsdepartementet/MK
Post- och telestyrelsen
Ekonomistyrningsverket

Bilaga 2

Genomförande av uppdraget

I denna bilaga beskriver vi närmare hur Statskontoret har tolkat uppdraget. Vi redogör först för centrala utgångspunkter och avgränsningar, hur vi har genomfört uppdraget, vilka metoder och material vi har använt oss av, samt för våra processer för kvalitetssäkring. Slutligen redovisar vi enkätfrågorna.

Redogörelsen gäller endast den första delen av uppdraget som ska redovisas i oktober 2020. I denna första del har Statskontoret:

- analyserat ett urval av statliga myndigheters arbete med nyttorealiserings och effekthemtagning av dessa investeringar
- undersökt incitamenten för att bedriva ett arbete med att realisera nyttor och ta hem effekter, såväl inom som mellan myndigheter och sektorer
- belyst om regeringens befintliga styrmedel för nyttorealiserings och effekthemtagning, för såväl enskilda myndigheters investeringar som förvaltningsgemensamma investeringar, är ändamålsenliga
- analyserat styrinstrument för digitala investeringar i Danmark, Norge, Storbritannien och Finland för att finna möjligheter att förtydliga och förstärka regeringens befintliga styrning. Finland lades till eftersom Finland har många förhållanden som liknar de svenska.

Utgångspunkter och avgränsningar

En central utgångspunkt i uppdraget är att vi betraktar digitalisering som en del av myndigheters verksamhetsutveckling, och inte som ett ändamål i sig. Vi har fokuserat på regeringens styrning av nyttorealiserings och effekthemtagning av digitala investeringar, men vi har även berört digital verksamhetsutveckling ur ett bredare perspektiv. Vi har utgått från det arbete som redan har gjorts av bland annat ESV och DIGG.

Vår analys gäller problem med finansiering av digitala tjänster som flera myndigheter tar fram i samverkan. Men vi har inte fördjupat oss i hur regeringen kan hantera finansieringen av förvaltningsgemensamma digitala tjänster. ESV har haft i

uppdrag att analysera finansieringsformerna för förvaltningsgemensamma digitala tjänster. Uppdraget rapporterades i oktober 2020 till regeringen.⁵¹

Vår analys är avgränsad till statlig förvaltning, vilket innebär att vi inte närmare har undersökt kommuner eller regioner. Vårt uppdrag anger att vi ska ta hänsyn till tidigare publikationer från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) inom nyttorealiserings. SKR stödjer och tar fram vägledning med anledning av att kommuner och regioner arbetar med nyttorealiserings. Denna vägledning har vi tagit del av.⁵²

Metod och analysfrågor

Vi har kombinerat metoder för att få en heltäckande bild av regeringens styrning av och myndigheternas arbete med effekthemtagning av digitala investeringar. Vi har även brutit ned uppdraget i ett antal frågor för att tydliggöra vår tolkning. Tabell B1 sammanfattar hur vi har genomfört de olika delarna av uppdraget.

Tabell B1. Metoder och analysfrågor i uppdragets olika delar.

Del av uppdraget	Analysfrågor	Metoder
Myndigheternas arbete med nyttorealiserings och effekthemtagning	• Är statliga myndigheters arbete med nyttorealiserings och effekthemtagning av digitala investeringar ändamålsenligt? • Hur har myndigheterna organiserat arbetet? • Vilka typer av effekter har myndigheterna hämtat hem? Hur mäter man effekter? Utmaningar i det arbetet? • Vad kan försvåra ett systematiskt arbete med nyttorealiserings och effekthemtagning	• Enkät till 182 myndigheter om hur myndigheterna arbetar med effekthemtagning av digitala investeringar. • Intervjuer med personer i ledande ställning på ett urval av 21 myndigheter. • Intervjuer med sakkunniga inom området
Regeringen styrning av nyttorealiserings och effekthemtagning	• Hur ser regeringens befintliga styrmedel för nyttorealiserings och effekthemtagning i enskilda myndigheter ut? Vilka effekter har styrmedlen?	• Kartläggning av generell styrning.

⁵¹ ESV (2020), *Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur*, 2020:23.

⁵² Exempelvis *Nyttorealiserings i korthet*.

Del av uppdraget	Analysfrågor	Metoder
	- Hur ser regeringens befintliga styrmedel för nyttorealiserings och effekthemtagning ut för förvaltningsgemensamma investeringar? Vilka effekter har styrmedlen? - Vilka utvecklingsbehov finns vad gäller regeringens styrning av området?	- Kartläggning av styrning av enskilda myndigheter genom studier av samtliga myndigheters regleringsbrev 2019-2020. - Intervjuer med myndighetshandläggare inom Regeringskansliet. - Intervjuer med andra nyckelaktörer. - Material under punkten ovan.
Incitament för myndigheter att arbeta med nyttorealiserings	- Hur ser incitamenten för nyttorealiserings och effekthemtagning ut inom och mellan myndigheterna? - Hur ser incitamenten för nyttorealiserings och effekthemtagning ut inom och mellan sektorerna? - Vilka incitament skapar regeringen och vilka ytterligare skulle den kunna skapa? - Finns det incitament att undvika att arbeta med nyttorealiserings och effekthemtagning?	Material under punkterna ovan.
Styrningen av digitala investeringar i andra länder	- Hur ser regeringens styrning i respektive land ut? - Vilka erfarenheter från dessa länder kan anpassas till den svenska förvaltningsmodellen?	- Intervjuer med ansvariga i Danmark, Norge, Finland och Storbritannien. - Webbsidor och styrdokument - Utvärderingsrapporter

Intervjuer med ett urval av myndigheter

Statskontoret har genomfört intervjuer med ett urval av 21 myndigheter för att djupare analysera myndigheternas arbete med nyttorealiserings och effekthemtagning av digitala investeringar samt hur de uppfattar regeringens styrning. Vi har stämt av urvalet med DIGG och ESV.

Vår avsikt var att urvalet skulle fånga upp myndigheters olika förutsättningar, till exempel när det gäller uppdrag och storlek. Vi har haft tyngdpunkten på myndigheter som har kommit långt i sitt arbete med såväl digitalisering som nyttorealiserings och effekthemtagning. Därför har vi inkluderat flera myndigheter som är medlemmar i eSam. Vi har även valt att intervjua några myndigheter som inte har kommit lika långt i sin digitalisering och som bedriver få verksamhetsutvecklingsprojekt med digitala inslag.

Vi har baserat urvalet av myndigheter på parametrar som vi bedömer är relevanta. Vi har strävat efter en spridning i storlek och departementstillhörighet, men urvalet är inte representativt för hela populationen av myndigheter. Vi har vägt in enkätdata om myndigheternas arbete med nyttorealiserings och andelen it-kostnader av den totala verksamhetskostnaden. Dessa data har hämtats från DIGG:s enkätundersökningar.⁵³ Vi har lagt tyngdpunkten på de myndigheter som har eller har påbörjat att implementera en strategi för nyttorealiserings. Detta för att fånga upp utmaningarna med arbetet.

De 21 myndigheter som vi har intervjuat har därmed olika uppdrag och tillhör olika departement. Det finns en övervikt av stora myndigheter; 11 av 20 myndigheter har fler än 1 000 årsarbetskrafter. Endast 1 myndighet har färre än 20 årsarbetskrafter.

Intervjuerna har genomförts digitalt. Myndigheterna har avgjort vem vi har intervjuat. Instruktionen var att intervjupersonen ska ha god överblick över myndighetens verksamhet, och att det normalt innebär att den intervjuade ingår i ledningsgruppen eller har god insyn i ledningsgruppens arbete. I de flesta fall intervjuade vi it-chefer eller motsvarande. På tre myndigheter intervjuade vi fler än en person. Totalt intervjuade vi 25 personer.

⁵³ DIGG (2019a), *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader. En enkätundersökning riktad till statliga myndigheter*, Dnr. 2019-162 och DIGG (2019b), *Myndigheternas digitala mognad och it-kostnader – en enkätundersökning riktad till statliga myndigheter*, Dnr. 2019-469.

Enkät till myndigheterna

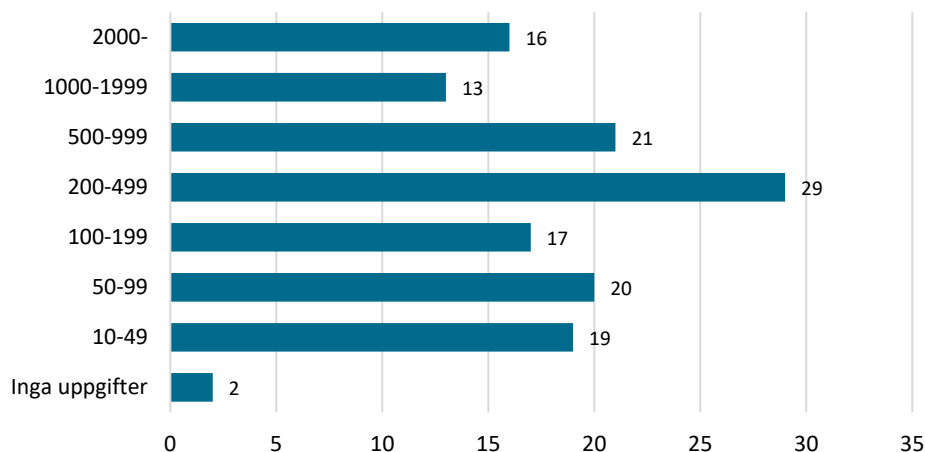
Vi har genomfört en enkätundersökning för att få kunskap om myndigheternas arbete med nyttorealisering och effekthemtagning av digitala investeringar samt om hur myndigheterna uppfattar regeringens styrning. Undersökningen innehåller frågor om både myndigheternas enskilda digitala investeringar och om förvaltningsgemensamma digitala investeringar.

Vi har skickat enkäten till myndigheter med fler än 10 årsarbetskrafter. Vi har exkluderat domstolarna och alla länsstyrelser förutom länsstyrelsen i Västra Götaland. Anledningen är att Domstolsverket samordnar domstolarnas it-verksamhet och länsstyrelsen i Västra Götaland samordnar länsstyrelsernas it-verksamhet.

Enkäten skickades elektroniskt till 182 myndigheter. Undersökningen genomfördes under perioden 2020-08-18 till 2020-09-1. Två påminnelser skickades via e-post. Enkäten var adresserad till myndigheternas generaldirektör, som vid behov kunde vidarebefordra den. Enkäten besvarades av relativt få generaldirektörer (14 procent). Merparten av de svarande (74 procent) hade en chefsposition på myndigheten. Majoriteten (76 procent) av de svarande var knutna till ledningsgruppen.

Sammanlagt 137 myndigheter har besvarat enkäten, vilket innebär en svarsfrekvens på 75 procent. Myndigheterna som besvarat enkätundersökningen är relativt jämnt fördelade utifrån antalet årsarbetskrafter. Men det finns en viss övervikt av myndigheter med 200–499 årsarbetskrafter.

Figur B1. Antal myndigheter som besvarat enkätundersökningen efter antal årsarbetskrafter, 2020.



Källa: Statskontorets enkätundersökning 2020.

Beträffande sammansättningen av de myndigheter som inte har besvarat enkäten, totalt 45 myndigheter, har vi inte kunnat se att det finns några avvikelser jämfört med gruppen myndigheter som besvarat enkäten.

Enkätfrågorna redovisas sist i denna bilaga.

Kartläggning av myndigheters regleringsbrev och särskilda uppdrag 2019–2020

Som en del i att studera regeringens styrning har vi gått igenom samtliga myndigheters regleringsbrev under perioden 2019–2020 samt särskilda uppdrag från samma period. Syftet har varit att kartlägga regeringens styrning av digitala investeringar. Vi har studerat uppdrag om verksamhetsinvesteringar, där vi bedömer att väsentliga inslag av it eller digitalisering har ingått, och noterat i vilken utsträckning det förekommer specifika återrapporteringskrav om effekter eller nyttor i myndigheternas regleringsbrev. Vi har gått igenom regleringsbreven utifrån följande faktorer:

- Hur har regeringen styrt myndigheten?
 - via mål eller återrapporteringskrav
 - via uppdrag i regleringsbrev
- Vilken typ av krav har ställts på myndigheternas digitala utveckling, digitala investeringar eller it-satsningar vad gäller nyttor och effekter?

Intervjuer med myndighetshandläggare

Vi har intervjuat myndighetshandläggare för tre myndigheter som tillhör olika departement. Vi har ställt frågor om myndighetshandläggarnas styrning av digitala investeringar och effekthemtagningen av dessa. Intervjuerna med myndighetshandläggarna har fördjupat vår förståelse för regeringens styrning, men resultaten är inte representativa för Regeringskansliet som helhet.

Kartläggning av andra länders styrning av digitala investeringar

Ramboll har fått i uppdrag av Statskontoret att kartlägga hur Norge, Danmark, Finland och Storbritannien arbetar med styrinstrument för digitala investeringar. Syftet med kartläggningen var att undersöka om det finns ytterligare möjligheter att förtydliga och förstärka den befintliga styrningen i Sverige. Uppdraget bestod av två delar:

- Kartläggning och analys av regeringens styrinstrument för digitala investeringar i Norge, Danmark, Finland och Storbritannien.
- Analys av i vilken utsträckning de olika ländernas styrning av digitala investeringar är överförbara till den svenska förvaltningsmodellen.

Rambolls kartläggning utgick från dokumentstudier och intervjuer med experter inom digitalisering i de olika länderna. Totalt genomfördes tio intervjuer med företrädare i de fyra länderna.

- I Danmark intervjuades två företrädare för Digitaliseringsstyrelsen, en medarbetare vid Statens it-råd och en tidigare anställd från Finansministeriet.
- I Norge intervjuades en medarbetare från Digitaliseringsrådet, en från Finansdepartementet och en företrädare för Medfinansieringsordningen.
- I Finland intervjuades en medarbetare från Finansministeriet och en från Statens Revisionsverk.
- I Storbritannien intervjuades en medarbetare från National Audit Office i Storbritannien.

Ramboll avrapporterade uppdraget i två promemorior.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av Kristina Althoff (t.o.m. 2020-09-28), Charlotte Andersson (projektledare), Gabriella Jansson (t.o.m. 2020-08-17) och Sanna Rehn.

Uppdragets inriktning, slutsatser och förslag har förankrats i en intern referensgrupp.

Avstämningar har gjorts regelbundet med DIGG och vid två tillfällen med ESV. Vi har bland annat stämt av urval av myndigheter för intervjuer och enkätfrågor.

Vi har även knutit en extern referensperson, Kjell Nyman, konsult, till projektet för att stämma av sakinnehåll och preliminära slutsatser.

Enkätfrågor

Bakgrundsfrågor

1. **Vilken är din befattning i myndigheten?**
 - a) Myndighetschef (generaldirektör eller motsvarande)
 - b) Annan chef, vänligen ange:
 - c) Annan befattning, vänligen ange:
2. **Sitter du i myndighetens ledningsgrupp?**
 - a) Ja
 - b) Nej
 - c) Är adjungerad till ledningsgruppen?

Myndigheters arbete med effekthemtagning av digitala investeringar

*I följande avsnitt ställer vi några frågor om hur din myndighet arbetar med effekthemtagning av digitala investeringar, och regeringens styrning av arbetet. Vi fokuserar på **enskilda myndigheters digitala investeringar** – längre ned i enkäten kommer några frågor om förvaltningsgemensamma digitala investeringar.*

*Med digitala investeringar avser vi **verksamhetsinvesteringar** där väsentliga inslag av **it eller digitalisering** ingår.*

3. **Har din myndighet under de senaste 5 åren genomfört, eller planerar att genomföra, en eller flera digitala investeringar?** [VILLKORAD FRÅGA]
 - a) Ja
 - b) Nej
4. **Om nej: Vänligen ange en eller flera orsaker till att din myndighet inte genomfört digitala investeringar.**

Fritext
5. **Vilka syften har myndighetens digitala investeringar huvudsakligen haft under de senaste 5 åren? Gör en samlad bedömning – flera svarsalternativ är möjliga.**
 - a) Leva upp till lagkrav eller regelverk
 - b) Genomföra ett regeringsuppdrag
 - c) Öka kvalitén i verksamheten
 - d) Möta målgruppers behov
 - e) Minska kostnader i verksamheten
 - f) Säkerställa att gamla it-system fortsätter att fungera
 - g) Öka rättssäkerheten
 - h) Stärka informationssäkerheten eller annan säkerhet
 - i) Annat, vänligen ange:

6. **Inför genomförandet av digitala investeringar, identifierar ni vilka förväntade effekter ni vill uppnå?** *Med effekter avser vi en förändring som uppstår av en viss åtgärd, t.ex. kortare handläggningstider, bättre service eller minskade kostnader.* [VILLKORAD FRÅGA]
- a) Inte alls
 - b) I liten utsträckning
 - c) I ganska stor utsträckning
 - d) I mycket stor utsträckning
 - e) Ej aktuellt för vår myndighet
7. **Om ”inte alls” och ”i liten utsträckning”, varför?** *Flera svarsalternativ är möjliga.*
- a) Effekterna förväntas på längre sikt
 - b) Effekterna tillfaller främst en annan part
 - c) Effekterna är utspridda på ett stort antal aktörer
 - d) Effekterna tillfaller främst samhället
 - e) Vi följer upp andra parametrar, t.ex. tid och kostnader för genomförandet
 - f) Vi har inte resurser eller kompetens för att identifiera effekterna
 - g) Vi har inte prioriterat att identifiera förväntade effekter av digitala investeringar
 - h) Annat, vänligen ange:
8. **Efter genomförandet av digitala investeringar, följer ni upp effekterna av investeringen?** [VILLKORAD FRÅGA]
- a) Inte alls
 - b) I liten utsträckning
 - c) I ganska stor utsträckning
 - d) I mycket stor utsträckning
 - e) Ej aktuellt för vår myndighet
9. **Om ”inte alls” och ”i liten utsträckning”, varför?** *Flera svarsalternativ är möjliga.*
- a) Effekterna förväntas på längre sikt
 - b) Effekterna tillfaller främst en annan part
 - c) Effekterna är utspridda på ett stort antal aktörer
 - d) Effekterna tillfaller främst samhället
 - e) Vi följer upp andra parametrar, t.ex. tid och kostnader för genomförandet
 - f) Vi har inte resurser eller kompetens för att följa upp effekterna
 - g) Vi har inte prioriterat att följa upp effekterna av digitala investeringar
 - h) Annat, vänligen ange:

10. För vilka digitala investeringar följer ni upp effekterna?

- a) Vi följer upp effekterna för samtliga digitala investeringar som vi genomför
- b) Vi följer främst upp effekterna av större digitala investeringar, nämligen över kronor. [vänligen ange summan]
- c) Vi följer främst upp effekterna av strategiskt viktiga digitala investeringar, dvs. digitala investeringar som är särskilt viktiga för myndighetens ledning att följa.
- d) Annat, vänligen ange:

11. I vilken utsträckning avser de effekter av digitala investeringar som ni följer upp... MATRISFRÅGA. Gör en samlad bedömning.

Svara enligt skala 1-4 där 1 är "inte alls", 2 är "i liten utsträckning", 3 är "i ganska stor utsträckning", 4 är "i mycket stor utsträckning", 5 = ej aktuellt för min myndighet.

- a) ekonomiska effekter i kronor
- b) andra mätbara, kvantifierbara effekter
- c) kvalitativa effekter (dvs. inte ekonomiska effekter)
- d) aktörer utanför myndigheten, t.ex. medborgare, företag, kommuner, regioner eller andra myndigheter
- e) den interna verksamheten i myndigheten

12. I vilken utsträckning har din myndighet kunnat hämta hem följande effekter av digitala investeringar under de senaste 5 åren?

MATRISFRÅGA

Svara enligt skala 1-4 där 1 är "inte alls", 2 är "i liten utsträckning", 3 är "i ganska stor utsträckning", 4 är "i mycket stor utsträckning", 5 = ej aktuellt för min myndighet.

- a) Ökad kvalitet inom verksamheten
- b) Ökad produktivitet i verksamheten
- c) Ökad rättssäkerhet
- d) Bättre service för medborgare, företag eller andra intressenter
- e) Andra effekter för medborgare, företag eller andra intressenter
- f) Annat, vänligen ange:

13. I vilken utsträckning stämmer följande påståenden in på din myndighet:

Svara enligt skala 1-4 där 1 är "inte alls", 2 är "i liten utsträckning", 3 är "i ganska stor utsträckning", 4 är "i mycket stor utsträckning", 5= ej aktuellt för min myndighet. MATRISFRÅGA

- a) Inför en digital investering genomför vi en analys av behoven hos berörda användare eller intressenter
- b) Vi tillämpar strukturerade arbetssätt för att genomföra digitala investeringar, t.ex. en projektmodell
- c) Vi har en struktur för att prioritera mellan våra digitala investeringar, t.ex. portfölj- och/eller programstyrning
- d) Vi använder eller har använt *Vägledning i Nyttorealiserings 2.0* (<https://www.digg.se/globalassets/dokument/digital-samverkan/nyttorealiseringsvagledning-i-nyttorealiserings-version-2.0-huvudrapport-med-bilagor.pdf>)
- e) Ledningsgruppen eller motsvarande strategiskt forum fattar beslut om att genomföra betydande digitala investeringar
- f) Genomförandet av den digitala investeringen återrapporteras regelbundet till ledningsgruppen
- g) Det är tydligt vem eller vilka som ansvarar för att följa upp förväntade effekter av den digitala investeringen
- h) Det händer att vi omvärderar och ändrar de förväntade effekterna under genomförandet av den digitala investeringen

14. I vilken utsträckning har *Vägledning i Nyttorealiserings 2.0* varit ett stöd i ert arbete? <https://www.digg.se/globalassets/dokument/digital-samverkan/nyttorealiseringsvagledning-i-nyttorealiserings-version-2.0-huvudrapport-med-bilagor.pdf> [VILLKORAD FRÅGA]

- a) Inte alls
- b) I liten utsträckning
- c) I ganska stor utsträckning
- d) I mycket stor utsträckning

15. Om "inte alls", varför har din myndighet inte använt vägledningen som stöd? Välj den främsta anledningen.

- a) Vi kände inte till att vägledningen finns.
- b) Vägledningen är svår att applicera på vår verksamhet.
- c) Vi använder oss av andra vägledningar och stöd, vänligen ange vilka:
- d) Annan orsak, vänligen ange:

16. Hur styr regeringen genomförandet av digitala investeringar i myndigheten? Flera alternativ kan anges.

Vänligen svara utifrån regeringens styrning av digitala investeringen inom din myndighet (inte förvaltningsgemensamma investeringar).

- a) Regeringen styr inte området på något särskilt vis
- b) Återrapporteringskrav i regleringsbrev eller särskilda uppdrag
- c) Via myndighetsdialogen
- d) Genom tilldelning av särskilda medel
- e) Genom samverkansuppdrag till min och andra myndigheter
- f) Annat, vänligen ange:
- g) Vet ej

17. Vilka är de största utmaningarna med effekthemtagning av digitala investeringar i din myndighet enligt dig?

Fritextsvar

Förvaltningsgemensamma digitala investeringar

I följande avsnitt ställer vi några frågor om hur din myndighet arbetar med förvaltningsgemensamma digitala investeringar, och hur regeringen styr arbetet.

*Med förvaltningsgemensamma digitala investeringar avser vi **investeringar som inbegriper flera myndigheter och/eller andra aktörer**.*

18. Har din myndighet varit delaktig i utvecklingen av förvaltningsgemensamma digitala investeringar? [VILLKORAD FRÅGA]

- a) Ja
- b) Nej [ENKÄTEN AVSLUTAS]

19. Inför genomförandet av förvaltningsgemensamma digitala investeringar, identifierar ni vilka förväntade effekter ni vill uppnå? Med effekter avser vi en förändring som uppstår av en viss åtgärd, t.ex. kortare handläggningstider, bättre service eller minskade kostnader [VILLKORAD FRÅGA]

- a) Inte alls
- b) I liten utsträckning
- c) I ganska stor utsträckning
- d) I mycket stor utsträckning
- e) Ej aktuellt

20. **Om ”inte alls” och ”i liten utsträckning”, varför? Flera svarsalternativ är möjliga.**
- a) Effekterna förväntas på längre sikt
 - b) Effekterna är utspridda på ett stort antal aktörer
 - c) Effekterna tillfaller främst en annan part
 - d) Effekterna tillfaller främst samhället
 - e) Vi följer upp andra parametrar, t.ex. tid och kostnader för genomförandet
 - f) Det finns ingen utpekad aktör som ansvarar för att följa upp
 - g) Vi har inte resurser eller kompetens för att följa upp effekterna
 - h) Vi har inte prioriterat att följa upp de förväntade effekterna av digitala investeringar
 - i) Annat, vänligen ange:
21. **Efter genomförandet av förvaltningsgemensamma digitala investeringar, följer ni upp effekterna av investeringen? [VILLKORAD FRÅGA]**
- a) Inte alls
 - b) I liten utsträckning
 - c) I ganska stor utsträckning
 - d) I mycket stor utsträckning
 - e) Vet ej
22. **Om ”inte alls” och ”i liten utsträckning”, varför? Flera svarsalternativ är möjliga.**
- a) Effekterna förväntas på längre sikt
 - b) Effekterna är utspridda på ett stort antal aktörer
 - c) Effekterna tillfaller främst en annan part
 - d) Effekterna tillfaller främst samhället
 - e) Vi följer upp andra parametrar, t.ex. tid och kostnader för genomförandet
 - f) Det finns ingen utpekad aktör som ansvarar för att följa upp
 - g) Vi har inte resurser eller kompetens för att följa upp effekterna
 - h) Vi har inte prioriterat att följa upp effekterna av digitala investeringar
 - i) Annat, vänligen ange:

23. **Hur styr regeringen de förvaltningsgemensamma digitala investeringar som din myndighet har varit delaktig i?** *Flera alternativ kan anges.*

- a) Regeringen styr inte på något särskilt vis
- b) Genom regeringsuppdrag till min myndighet
- c) Genom tilldelning av särskilda medel
- d) Genom samverkansuppdrag till min och andra myndigheter
- e) Annat, vänligen ange:
- f) Vet ej

24. **Vilka är de största utmaningarna när det gäller regeringens styrning av förvaltningsgemensamma digitala investeringar enligt dig?**

Fritextsvar

Bilaga 3

Styrmedel i fyra länder

Statskontoret har gett en konsult i uppdrag att kartlägga fyra länders arbete med styrinstrument för digitala investeringar. De fyra länder som har ingått i kartläggningen var Danmark, Norge, Finland och Storbritannien. Samtliga av de studerade länderna har svårigheter med att styra nyttorealiserings av digitala investeringar. Konsulten bedömer att ingen av länderna har lyckats helt med detta. Men vissa av länderna har erfarenheter av andra styrmedel som har fungerat väl. I jämförelse med Sverige styr regeringarna i de studerade länderna digitala investeringar i större utsträckning.

Aktörer i de fyra länderna

I samtliga länder som vi har studerat är departementen involverade i beslut om eller har kontroll över digitala investeringar inom sina ansvarsområden. I samtliga studerade länder finns även organ under departementen, som ansvarar för förvaltningsgemensamma frågor. Detta innefattar digitala investeringar. Det finns aktörer som på olika sätt har i uppgift att stödja myndigheterna.

Danmark

Det finns flera myndigheter, råd och arbetsgrupper som har i uppgift att stödja, genomföra och utveckla digitala investeringar. Vi beskriver här uppgifterna för:

- Statens It-råd
- Digitaliseringsstyrelsen
- Folketingets Finansudvalg (Riksdagens finansutskott)

Statens It-råd har i uppgift att bidra till att digitala investeringar blir mer framgångsrika genom att bland annat ge råd om hur it-projekt kan genomföras. Rådet gör också en systematisk riskbedömning av de statliga it-projekt över 10 som är dyrare än miljoner danska kronor.⁵⁴

Digitaliseringsstyrelsen är en myndighet inom Finansministeriet som ansvarar för att stödja myndigheternas arbete med it-projekt. Myndigheten ska underlätta samordning, erfarenhetsutbyte och samarbete mellan statliga myndigheter, regioner och kommuner. Den fungerar även som ett sekretariat för Statens it-råd, vilket innebär att den deltar i riskbedömningen av statliga it-projekt.⁵⁵

⁵⁴ Digitaliseringsstyrelsen (2020b). *Rådets opgaver*.

⁵⁵ Digitaliseringsstyrelsen (2020c). *Sekretariatet*.

Folketingets Finansudvalg (Finansutskott) har en central roll i beslut om större statliga it-investeringar. Finansutskottet tar del av riskbedömningar av statliga digitala investeringar, som var och en kostar mer än 60 miljoner danska kronor.

Norge

De andra organ på central nivå som ska stödja myndigheter i digitaliseringsfrågor är:

- Digitaliseringsdirektoratet
- Skate
- Digitaliseringsrådet

Digitaliseringsdirektoratet har en central roll i digitaliseringen av den offentliga sektorn. Myndigheten främjar och utvecklar centrala förvaltningsgemensamma lösningar och samordnar digitaliseringen i den offentliga sektorn.

Skate tillhör Digitaliseringsdirektoratet. Skate är ett strategiskt samarbetsråd ger råd till Digitaliseringsdirektoratet och till Digitaliseringsministern. Skate består av höga chefer från offentliga organisationer.

Digitaliseringsrådet sorterar också under Digitaliseringsdirektoratet.

Digitaliseringsrådet är ett oberoende organ som ger råd till statliga organisationer. Rådet kan också utföra oberoende utvärderingar av genomförda projekt på uppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KMD.⁵⁶

Dessutom finns det organ på central nivå som ansvarar för att stödja digitalisering i stora sektorer i samhället, till exempel Direktoratet för e-hälsa, direktoratet för IKT och gemensamma tjänster inom högre utbildning och forskning samt direktoratet för offentlig förvaltning och ekonomi.

Finland

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata arbetar med digitaliseringsfrågor och digitala investeringar. Myndigheten bildades 1 januari 2020 och sorterar under Finansministeriet. Myndigheten stödjer statliga myndigheter och organisationer i deras digitala utveckling. Myndigheten ansvarar för projektportföljsverktyget *Hankesalkku*, där alla digitala investeringar i offentlig sektor som är dyrare än en miljon euro finns sammanställda.

⁵⁶ Digitaliseringsdirektoratet (2015). *Digitaliseringsrådet*.

Storbritannien

De två centrala organ som finns inom digitaliseringsområdet är:

- Government Digital Service (GDS)
- Infrastructure and Projects Authority (IPA)

Myndigheten Government Digital Service (GDS) har stort inflytande över digitaliseringspolitiken. Myndigheten är ett centrum för digital expertis och har till uppgift att transformera den offentliga sektorn genom digitalisering. GDS granskar och godkänner investeringar över ett visst tröskelvärde. De har ansvar för att

- utveckla departementens gemensamma plattform GOV.UK
- ta fram och utveckla standarder, tjänster och verktyg för offentliga aktörer
- samarbeta med regeringen för att göra offentliga tjänster enklare och bättre
- hjälpa departementen att fatta mer informerade beslut kring it-investeringar.⁵⁷

Infrastructure and Projects Authority (IPA) är regeringens expertorgan för stora projekt som har i uppdrag att övervaka stora statliga projektleveranser. IPA ska även stödja och minimera risker i komplexa högriskprojekt, utveckla färdigheter och förmågor hos individer som levererar stora projekt samt följa upp projektens genomförande.⁵⁸

Att samordna och kontrollera på central nivå

I Sverige har regeringen i dag ingen överblick över de investeringar med digitala inslag som myndigheterna genomdriver. Det finns inte heller någon generell kostnadskontroll över investeringarna. Myndigheterna fattar i princip självständiga beslut om digitala investeringar, även om sakdepartementen i vissa fall har ett inflytande i det att de beviljar utökade låneramar för investeringar som inte rymms inom den ordinarie låneramen.

Samordning på regerings- och riksdagsnivå

De studerade länderna har centralt placerade organ med mandat att påverka beslut om tvärssektoriella digitala investeringar. Under eller inom departementen finns dessutom myndigheter som har särskilt ansvar för digitala investeringar.

⁵⁷ European Commission (2019). *Digital Government Factsheet 2019. The United Kingdom*: s. 21.

⁵⁸ Infrastructures and Projects Authority (2020a). *About us*.

Danmark

Regeringen har en samordningskommitté som samordnar ministeriernas digitaliseringsarbete centralt. Samordningen sker även i Folketingetingets finansutskott och genom redovisningar till Finansministeriet.⁵⁹ Riksdagen har större inflytande över digitala investeringar än i övriga länder, eftersom Folketingets finansutskott har makt att avvisa statliga investeringar som är dyrare än 60 miljoner danska kronor.⁶⁰

Norge

Kommunal- och moderniseringsdepartementet (KMD) har det sektorsövergripande ansvaret för digitaliseringsområdet.

Finland

Finansministeriet har det huvudsakliga ansvaret för digitaliseringspolitiken. Ministeriet ansvarar för förvaltningsgemensamma tjänster och stora digitala investeringsprojekt inom den offentliga förvaltningen. Utöver finansministeriet har andra ministerier också ansvar för delar av digitaliseringspolitiken. Kommunikationsministeriet ansvarar bland annat för fungerande och säkra trafik- och kommunikationsförbindelser. Finansieringen av digitala investeringar behandlas i rambeslut och i statsbudgeten. Beslut om investeringar skiljer sig beroende på investeringens omfattning.

Storbritannien

Ansvaret för digitaliseringsfrågor i Storbritannien ligger hos Cabinet Office (motsvarande statsrådsberedningen i Sverige).

En nationell portföljstyrning

Genom att samla digitala investeringar i den offentliga förvaltningen i en nationell portfölj, kan ett land underlätta uppföljning och få en överblick över kostnader. Offentliga aktörer rapporterar in digitala investeringar till portföljen, som en utsedd aktör ansvarar för. Fördelarna med portföljstyrning är att portföljägaren enklare kan jämföra befintliga projekt med varandra och prioritera mellan dem.

Danmark, Finland och Storbritannien har nationella portföljer för digitaliseringsprojekt. Det ger en överblick och bidrar till att genomföra digitala investeringar mer effektivt. Portföljsammanställningarna har liknande funktion i de tre länderna men skiljer sig något åt i utseende och innehåll. Myndigheter eller departement rapporterar löpande in projektens status till en offentligt utsedd aktör.

Norge och Sverige har inte någon nationell portföljstyrning, men flera statliga organisationer tillämpar portföljstyrning i båda länderna.

⁵⁹ Se Statsministeriet (2020). *Oversigt over faste regeringsudvalg*.

⁶⁰ Digitaliseringsstyrelsen (2019). *Vejledning til statens it-projektmodel*.

Danmark

Två gånger per år sammanställer Statens it-råd information om it-projekt som de bedömer är riskfyllda. Projekten redovisas i form av en trafikljusskala där de riskbedöms och poängsätts utifrån om de förväntas hålla planerad budget, tidsplan och nyttorealiseringsgrad eller inte.

Finland

Det finns inget krav på att rapportera investeringar. Men det finns en stark rekommendation från regeringen att alla digitala investeringar som överstiger 1 miljon euro ska registreras i ”Hankesalkku”. Det är ett webbaserat register som Finansministeriet tillsammans med Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är ansvariga för.

Storbritannien

Det är obligatoriskt att rapportera samtliga investeringar som hamnar utanför departementens delegerade budgetram och som räknas som stora investeringsprojekt (government major projects).

Synpunkter om portföljstyrningen

Digitaliseringsstyrelsen i Danmark bedömer att den nationella portföljstyrningen har bidragit till större intern medvetenhet om komplexiteten i att driva projekt.

Av Storbritanniens myndighet IPA:s årliga portföljsammanställning från 2018/2019 framgår att den nationella portföljen har bidragit till bättre överblick över pågående investeringar. Enligt National Audit Office däremot är portföljstyrningen ineffektiv eftersom det saknas ett enhetligt sätt att samla in och strukturera data och information om de pågående digitala investeringarna. Detta försämrar både uppföljningen och jämförbarheten mellan projekt.

Enligt det finska Finansministeriet har portföljstyrningsverktyget skapat en bättre överblick över de statliga digitala investeringarna. Däremot är företrädare från både Finansministeriet och Statens Revisionsverk i Finland överens om att verktyget inte fungerar tillräckligt effektivt i praktiken. Det beror framförallt på att resultatet från sammanställningen inte används i styrningen av digitala projekt, samt att inte alla myndigheter och departement registrerar samtliga projekt. Det kan bero på att de inte förstår syftet och hur resultatet ska användas. Enligt Finansministeriet pågår ett arbete med att utreda hur de kan utveckla verktyget för att fler myndigheter ska använda det utan att behöva ställa krav på dem.

Kontroll över kostnader

Den svenska regeringen har ingen helhetsbild av de utvecklingsprojekt med digitala inslag som myndigheterna genomför. Därmed har regeringen inte heller full insyn i kostnaderna.

I de studerade länderna finns obligatoriska kontroller på central nivå, där en aktör granskar investeringar med förväntade kostnader över ett visst tröskelvärde innan de kan genomföras. Granskningen säkerställer att investeringen är väl analyserad och att den uppskattade nyttohemtagningen är rimlig i relation till kostnaderna.

Danmark

Digitala investeringar som innebär utveckling av något nytt eller är förenat med särskilda risker och kostar över 10 miljoner danska kronor måste rapporteras till och riskbedömas av Statens It-råd. Om en investering förväntas kosta över 60 miljoner danska kronor måste den dessutom granskas av Riksdagens Finansutskott.

Norge

Samtliga digitala investeringar över 300 miljoner norska kronor granskas av Finansdepartementet och måste godkännas av Stortinget.

Finland

Vem som tar beslut om digitala investeringar skiljer sig beroende på investeringens omfattning. Ministerier kan besluta om digitala investeringar vars totala kostnader förväntas hamna inom budgetramen. Men om det gäller en större investering, som definieras i Informationshanteringslagen⁶¹ (över 1-5 miljoner euro), behöver Finansministeriet ge sin bedömning innan ett beslut kan tas, även om summan ligger inom ministeriets budgetram.

Storbritannien

GDS granskar samtliga statliga investeringar för digitala tjänster, som ska brukas av invånare och som överstiger hundra tusen pund. GDS granskar även alla tekniska tjänster som ska brukas av offentliga aktörer och som överstiger 5 miljoner pund.

Synpunkter om kostnadskontroll

Konsultens kartläggning visar att kostnadskontroller har haft störst effekt och nytta i Danmark. Enligt en tidigare anställd vid Danmarks Finansdepartement har de sett att Statens it-råds granskning av digitala investeringar har bidragit till följande:

- Myndigheterna har blivit mer mogna i projektarbetet och följer i större utsträckning best practise inom området.
- Ledningen har blivit mer involverad och tar ansvar för större it-projekt.
- Projekten har blivit mindre i omfattning för att minimera riskerna. Till exempel delas projekt numera upp i mindre delar.
- Digitala investeringar är mer avgränsade och analyserade.
- Det har blivit ett visst ökat fokus på nyttorealiserings.

⁶¹ Informationshanteringslagen (906/2019) gäller sedan januari 2020 och ska främja standardiseringen av myndigheters informationshantering och informationssäkerhet, samt digitaliseringen av myndigheternas verksamhet. I lagen definieras bland annat vilka digitala investeringsprojekt som kräver ett utlåtande av Finansministeriet.

För regeringen har riskanalyserna gett bättre översikt över större digitala investeringar och en bättre möjlighet att påverka projekt genom insatser från Statens it-råd. När många digitala investeringar analyseras kan de inblandade aktörerna lära sig vilka risker som projekt står inför och vad som är särskilt utmanande.

Dokumentationskraven har nyligen förenklats på grund av att myndigheterna har upplevt att dokumentationskraven i samband med riskanalyserna varit för omfattande.

Enligt en företrädare från norska Finansministeriet så underlättar kostnadskontroller när de ska säkerställa att projekten uppnår förväntade kostnader och nyttor. Däremot är det en utmaning att jämföra olika digitaliseringsprojekt och ta beslut om vilka projekt som ska få genomföras. Det blir en individuell bedömning varje gång.

Enligt en företrädare från National Audit Office i Storbritannien har vissa förändringar skett i GDS kostnadskontroller på grund av att statliga aktörer har varit missnöjda. Departementen och myndigheterna ansåg att de krav som GDS tidigare har ställt var orimliga och irrelevanta samtidigt som granskningen tog för lång tid. Idag har därför flera av GDS krav ändrats till rekommendationer.

Rådgivning och stöd

Ett stödjande organ kan tillhandahålla guider, mallar och standarder som skapar förutsättningar för bättre investeringar. Rådgivningen kan vara frivillig eller obligatorisk att följa för till exempel planerade investeringar med kostnader över ett visst tröskelvärde.

Stödjande organ i de studerade länderna

I Danmark, Norge och Storbritannien finns statliga organ som har i uppdrag att ge råd och stöd. Organen är sammansatta av representanter från den statliga sektorn och näringslivet, med erfarenheter av att driva stora digitaliseringsprojekt. I Finland fokuserar rådgivningen inte på just digitala investeringar.

I samtliga studerade länder är rådgivningen frivillig. I samtliga länder tillhandahåller också organen annat stöd som guider, vägledning och mallar för digitala investeringar. Majoriteten av guiderna är frivilliga att använda.

Danmark

Statens It-råd och Digitaliseringsstyrelsen ger rådgivning och stöd. Regeringen rekommenderar att statliga digitala investeringsprojekt tar del av Statens It-råds rådgivning. Rådgivningsprocessen inkluderar bland annat projektgranskning och rekommendationer. Rådet kan peka på när det behövs nya metoder och vägledning för it-projekt och it-hantering, samt uppmärksamma om det behövs nya initiativ för att stärka samarbetet och dialogen med statens it-leverantörer. I Danmark finns arkitekturguider, projektguider, guider för implementering och nyttorealiserings.

Norge

Digitaliseringsrådet ger råd och stöd. I Norge rekommenderar regeringen statliga organisationer som förvaltar och genomför små och medelstora digitaliseringsprojekt (5–50 miljoner norska kronor) att ta del av rådgivningen.⁶²

Norge har en projektguide som beskriver den process som projekten bör följa, ända fram till nyttorealiseringsen. I Norge finns dessutom en nyttorealiseringsguide som statliga verksamheter rekommenderas att följa.

Finland

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata tillhandahåller råd och stöd vid digital utveckling hos statliga myndigheter och organisationer men inte specifikt för digitala investeringar. Finansministeriet har tagit fram mallar och guider för hur myndigheter och departement ska förbereda sig om de ska granskas av Finansministeriet.⁶³

Storbritannien

Infrastructure and Projects Authority (IPA) ger råd och stöd till stora digitala investeringar som har kostnader utanför departementens budgetramar (government major projects). GDS och IPA har tagit fram flera guider, både obligatoriska och frivilliga. GDS har infört en obligatorisk tjänstestandard, som ska användas som en förvaltningsgemensam utgångspunkt för hur tjänster kan utformas på departementens alternativt myndigheternas webbplatser. GDS och IPA har också tagit fram flera frivilliga guider som ska underlätta framgångsrika investeringar.

Utvärderingar om stödjande organ

Av de studerade länderna är det enbart Norge som har utvärderat den rådgivande funktionen.⁶⁴ En kvalitativ utvärdering av norska Digitaliseringsrådets rådgivning genomfördes 2019. Utvärderingen baserades på användarnas erfarenheter. Resultaten var mestadels positiva. Slutsatsen var att Digitaliseringsrådet fyller en viktig funktion för att stödja myndigheter att genomföra projekt. Kompetenshöjande erfarenhetsutbyten och tillgång till rådgivare med hög kompetens var exempel på uppskattade inslag. Utvärderingen visade också att även om rådgivningen är frivillig så uppmuntrar flera departement starkt myndigheter att efterfråga råd. En intervjuad expert uppger att rådgivning och guider underlättar att genomföra digitala investeringsprojekt och ökar kompetensen hos statliga aktörer när det gäller att genomföra digitala investeringar.

⁶² Digitaliseringsdirektoratet (2015). *Digitaliseringsrådet*.

⁶³ Enligt krav i Informationshanteringslagen (906/2019).

⁶⁴ KPMG (2019) *Evaluering av Digitaliseringsrådet*.

Enligt en företrädare från Statens it-råd i Danmark följs rådets rekommendationer i stor utsträckning. Om rekommendationerna inte följs måste det ansvariga ministeriet förklara varför de inte följer rekommendationerna.

En företrädare från National Audit Office i Storbritannien uppger att landets guider inte fungerar i praktiken. Även om vissa guider är obligatoriska att följa, sker ingen uppföljning om de faktiskt används.

Projektmodeller för digitala investeringar

En statlig projektmodell för digitala investeringar innebär förutbestämda processer som myndigheter och departement ska följa. En gemensam och genomtänkt modell kan bidra till att investeringar genomförs på liknande sätt, vilket möjliggör uppföljning och jämförelser.

Samtliga studerade länder har tagit fram en statlig projektmodell som kan användas vid digitala investeringar, som går att likna vid den vägledning för nyttorealiserings som har tagits fram i Sverige.⁶⁵ Det finns skillnader mellan länderna när det gäller vilka digitala investeringar som omfattas av projektmodellen och om modellen är obligatorisk eller frivillig att följa.

Projektmodellerna i länderna är olika omfattande. I Danmark, Norge och Storbritannien omfattar modellen steg som ska följas genom hela investeringsprocessen från idé till nyttorealiserings. Pilotversionen av den finska projektmodellen inkluderade däremot enbart steg från förberedelse till verkställande, det vill säga inte nyttorealiserings.

Danmark

Det är obligatoriskt för samtliga statliga aktörer att följa modellen för digitala investeringar. Modellens syfte är att undvika felaktiga investeringar, ha god kontroll över kostnader och skapa förutsättningar för nyttorealiserings.

Norge

Projektmodellen ska användas för digitala investeringar över 300 miljoner norska kronor. Modellens syfte är att undvika felaktiga investeringar och hålla god kontroll över kostnader och skapa förutsättningar för nyttorealiserings.

Finland

En projektmodell för digitala investeringar lanserades i form av en pilotinsats under mandatperioden 2015–2019. Projektmodellen var obligatorisk för investeringar över 1 miljon euro men kunde även tillämpas för andra investeringsprojekt. Piloten implementerades aldrig på grund av att en ny lag infördes 2020, där liknande processer som definierats i projektmodellen ingår.

⁶⁵ E-delegationen, *Vägledning Nyttorealiserings 2.0*.

Storbritannien

Projektmodellen har både obligatoriska och frivilliga moment, men den ska följas i samband med samtliga digitala investeringar.

Utvärderingar om projektmodeller

Kvalitativa utvärderingar av projektmodellerna har genomförts i Danmark och Norge. En utvärdering av den danska modellen från 2018 visade att myndigheterna upplevde att modellens dokumentationskrav var för omfattande. Projektmodellen reviderades för att dels underlätta den administrativa bördan för myndigheter genom minskade dokumentationskrav, dels lägga större tonvikt på nyttorealiserings som tidigare inte varit i fokus.⁶⁶ Ett år efter revideringen bedömde danska Statens it-råd att myndigheternas och departementens förståelse och medvetenhet kring planering och genomförande av projekt har förbättrats.

När Statens it-råd reviderade modellen 2018 ökade fokuset på nyttorealiserings genom att myndigheterna bland annat ska ta fram en nyttorealiseringsplan vid genomförande av projekt. Det finns numera också en mall som kan användas för beräkning av nyttor. Samtidigt konstaterar Statens it-råd att det fortfarande finns utmaningar när det gäller att identifiera och operationalisera nyttor, så att projekten kan styras efter dem. Men Statens it-råd hoppas ändå att det nya nyttofokuset vid planering av statliga it-projekt kan stödja myndigheterna att förverkliga de önskade nyttorna.

I Norge har forskningsprogrammet Concept i uppgift att utveckla statens projektmodell genom att samla in data om större investeringsprojekt. Deras rapport från 2019⁶⁷ visar bland annat att även om projektmodellen bidrar till nyttor, så är flera projekt för komplexa. Det innebär att projekten ändå har svårt att leverera i tid, inom budget och av tillräcklig kvalitet, trots att de följer projektmodellen.

Finlands projektmodell har inte utvärderats eftersom den aldrig implementerades. Men enligt en företrädare från finska Finansministeriet upplevde myndigheterna att modellen var svårt att hantera, eftersom den innehöll processer som inkluderade flera komplicerade administrativa faser.

Storbritanniens projektmodell, eller standard, har inte utvärderats. Enligt en företrädare från National Audit Office genomförs inte samtliga obligatoriska delar av modellen i praktiken. Exempelvis finns krav på nyttorealiserings och uppföljningar av projekt enligt modellen som generellt inte sker. En anledning är att det inte finns någon central enhet som ser över om de obligatoriska uppföljningarna görs eller inte.

⁶⁶ Digitaliseringsstyrelsen (2016). *Evaluering af It-projektrådet og Ministeriernes projektkontor*.

⁶⁷ Finne, H. (2019). *Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter Eksperters erfaringer og vurderinger*.

Främjande av nyttorealiserings

I samtliga studerade länder är departementen ansvariga för att följa upp nyttorealiserings inom sitt ansvarsområde. En utmaning är att departementen följer upp nyttor på olika sätt och försök att utforma centrala processer har misslyckats. Även inom enskilda departement eller sektorsområden kan metoder för att följa upp nyttor skilja sig åt. Vi beskriver här hur det centrala arbetet med nyttorealiserings är organiserat i Danmark.

Danmark

Den statliga it-projektmodellen måste användas av alla myndigheter när de genomför statliga it-projekt. Enligt modellen ska myndigheterna bland annat ta fram en nyttorealiseringsplan och det finns en mall som kan användas för att beräkna nyttorna.

Statens it-råd har i uppgift att följa upp om myndigheter uppnår önskade förändringar och genererar förväntade nyttor. Rådet sammanställer en rapport varje halvår. Digitaliseringsstyrelsen anser att nyttorealiserings har fått ett större fokus nu när myndigheter rapporterar in status i pågående projekt.⁶⁸ Samtidigt konstaterar Statens it-råd att det fortfarande finns utmaningar när det gäller att identifiera och operationalisera nyttor, så att projekten kan styras efter dem. Det finns inga incitament att följa upp nyttorealiserings. Det innebär i många fall att effekthemtagning faktiskt sker ute bland myndigheterna, men att den inte följs upp. Digitaliseringsstyrelsen håller på att utveckla en ram för att följa upp nyttorealiserings av projekt.

En utvärdering av främjande av nyttorealiserings

Enligt en nyligen genomförd granskning av Rigsrevisionen i Danmark finns ingen egentlig central uppföljning av nyttorealiserings av it-projekt.⁶⁹

Övriga styrmedel

I Sverige uttrycker myndigheterna att både finansiering och uppdrag tydligt behöver peka ut rollerna när det gäller myndighetsgemensamma investeringar. De pekar också på att olösta juridiska problem kan vara ett hinder för samverkan mellan myndigheterna när det gäller att ta fram gemensamma lösningar, framför allt om de involverar utbyte av information med sekretesskydd.

⁶⁸ Digitaliseringsstyrelsen (2018a) *Væsentlige ændringer i it-projektmodellen i september 2018*.

⁶⁹ Rigsrevisionen (2020) *Gevinstrealisering i statslige it-projekter*.

Undanröja juridiska hinder för digital utveckling

Danmark är det enda av de studerade länderna som på central nivå har processer för att behandla juridiska hinder för digitalisering. Övriga länder hanterar juridiska utmaningar på ett liknande sätt som Sverige. Det saknas etablerade funktioner som centralt hanterar juridiska hinder som påverkar den digitala utvecklingen i Norge, Finland och i Storbritannien.

Juridiska utmaningar påverkar den digitala utvecklingen olika mycket i olika länder. Storbritannien står inför liknande utmaningar som i Sverige med långa processer för att genomföra förändringar i den befintliga lagstiftningen och det finns inget departement som särskilt driver frågorna. I Norge hanteras frågor som rör juridiska hinder för digitalisering genom att alla departement involveras i lagstiftningsarbetet. En företrädare från Riksrevisionen i Finland anser att juridiska hinder oftast inte är det största hindret för samarbete och delning av information mellan myndigheter. Det handlar snarare om att det saknas välfungerande informationssystem och processer.

Danmark

En kommitté under Digitaliseringsstyrelsen hanterar juridiska utmaningar. Kommittén består av en ordförande från Digitaliseringsstyrelsen och representanter för departement, kommuner, regioner och myndigheten Udbetaling Danmark. Kommittén prioriterar mellan tvärgående juridiska utmaningar som de offentliga aktörerna har identifierat och utarbetar sedan lösningar.⁷⁰

Danmark har även sedan januari 2018 ett avtal mellan de politiska partierna, som innebär att framtida lagstiftning ska granskas för att se till att regler inte är utformade så att digitaliseringen försvåras och att ny lagstiftning är digitalt förberedd. Avtalet gäller för ärenden som lämnas till statliga utskott, större centrala politiska förhandlingar och reformer samt lagförslag.⁷¹

Medfinansieringsmodeller

Tre av de studerade länderna har, eller har haft, medfinansiering för digitala investeringar.

Danmark

Det finns ingen medfinansieringsmodell, men regeringen har en bestämd fördelning av utgifter för förvaltningsgemensamma investeringar som ingår i deras digitaliseringsstrategi. Utgifter fördelas mellan stat, kommuner och regioner på 40, 40 respektive 20 procent. Finansieringen bestäms gemensamt mellan stat, kommuner och regioner som en del av de årliga ekonomiska förhandlingarna.

⁷⁰ Digitaliseringsstyrelsen (2018b). *Statusredegørelse 2018 for den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi*.

⁷¹ Finansministeriet (2018a). *Aftale om digitaliseringsklar lovgivning*.

Fördelningsmodellen underlättar beslut om att satsa på nya digitaliseringsinitiativ eftersom finansieringen är förutbestämd.

I Danmark finns även en investeringsfond för digitala välfärdslösningar. Regeringen, kommunerna och regionerna har en överenskommelse om kommunernas och regionernas budget för 2020, genom en investeringsfond på 200 miljoner danska kronor för 2019–2022. För 2020 har parterna prioriterat tio projekt som har valts ut för att sammanställa och dra nytta av erfarenheter som kan förbättra kvalitet och kapacitet inom hälso- och sjukvården.⁷²

Norge

Statliga organisationer kan ansöka om bidrag från Digitaliseringsdirektoratet för att genomföra digitala investeringar. Organisationer kan söka medel för upp till 85 procent av investeringskostnaden. För att organisationer ska kunna ansöka om medfinansiering i Norge behöver de digitala investeringarna uppgå till mellan 5 och 100 miljoner norska kronor. De måste också vara kopplade till Norges digitaliseringsstrategi. Ett ytterligare villkor är att investeringarna ska bidra till samhällsekonomiska nyttor och vara kostnadseffektiva. För att säkerställa detta ställs krav på att insatserna ska redovisa sin nyttorealiserings. Aktörerna ansvarar för att realisera nyttorna. Ansvaret för uppföljningen ligger hos det ansvariga departementet.

Om projekten beräknas ge en ekonomisk vinst, så ska hälften av den beräknade vinsten skäras bort från organisationens budgetram. Denna bestämmelse infördes 2017.

Finland

Finland hade 2015-2019 ett finansieringsprogram på 100 miljoner euro som skulle främja förvaltningsgemensamma digitala investeringsprojekt i offentlig sektor. Efter regeringsskiftet 2019 finns ingen sådan medfinansiering längre.

Under perioden 2015–2019 fanns även ett särskilt finansieringsprogram på 100 miljoner euro, som skulle främja förvaltningsgemensamma digitala investeringsprojekt i den offentliga sektorn.⁷³ En betydande del av medlen gick till statliga myndigheter samt regionala och kommunala myndigheter för att anpassa sina it-system till att ansluta till förvaltningsgemensamma lösningar, såsom digital identitet och digital post. Programmet finansierade även digitalisering av andra offentliga tjänster. Vid ansökan om medel behövde aktörer lämna in en redovisning av förväntade kostnader och nyttor. Totalt fick de in 263 ansökningar varav 17

⁷² Finansministeriet (2020b). *Finanslov for finansåret 2020*, s. 43.

⁷³ Finansministeriet (2020a). *Sipilän hallituksen 2015–2019 digihankkeet*.

tilldelades finansiering.⁷⁴ Alla departement var ansvariga för att genomföra uppföljningar av nyttorealiserings från egna projekt.

Storbritannien

Offentliga aktörer kan ansöka om medel för hela investeringskostnaden genom finansieringsinsatsen GovTech Catalyst. Projektet omfattar 20 miljoner pund för närvarande. Medlen ska användas för att lösa olika förvaltningsgemensamma utmaningar i offentlig sektor med hjälp av innovativa digitala lösningar. Offentliga aktörer lämnar förslag till utmaningar. Upp till fem privata leverantörer får finansiering för att arbeta under tre månader. Om arbetet ser lovande ut efter tre månader, får upp till två av dessa leverantörer fortsätta arbeta med en lösning under ett år. De offentliga aktörer som lämnade förslaget måste vara villiga att köpa den digitala lösningen i slutet av processen. Hittills har 15 utmaningar fått finansiering.⁷⁵

Utvärderingar av medfinansieringsmodeller

Det finns inga externa utvärderingar av Norges medfinansieringsmodell men däremot interna uppföljningar och utvärderingar. En företrädare för norska medfinansieringsordningen anser de sökande organisationerna har blivit mer mogna när det gäller samhällsekonomiska analyser, nyttoberäkningar och möjligheter till nyttorealiserings. Företrädare för medfinansieringsordningen anser att flera organisationer har en brant inlärningskurva inom detta område och att modellen i viss utsträckning hjälper till att överbrygga kunskapsbehovet. Det beror på att den stimulerar till att hämta in kunskap om nyttorealiserings av projekt.

I Finland visar en kvalitativ utvärdering av medfinansieringsprogrammet att regeringen har lyckats med den övergripande ledningen av digitala investeringsprojekt. Samtidigt har de inte lyckats skapa en långsiktighet eftersom programmet enbart pågick under en mandatperiod. Finansieringen löpte därmed under fyra år samtidigt som några av projekten skulle ha behövt längre tid för att kunna genomföras effektivt. Dessutom var det ofta svårt att veta vilket departement som var ansvarigt vid förvaltningsgemensamma projekt. Det har gjort det svårare att bland annat följa upp nyttorealiserings, eftersom det ansvariga departementet för respektive investering hade i uppdrag att genomföra det.⁷⁶

Det danska fördelningssystemet för förvaltningsgemensamma investeringar fastställdes 2001 som en finansieringsprincip inom ramen för den första förvaltningsgemensamma digitaliseringsstrategin och det systemet gäller sedan dess. Det beror framförallt på att systemet har visat sig vara framgångsrik eftersom det underlättar för tvärspektoriella digitala investeringar mellan stat, kommuner och

⁷⁴ Finansministeriet (2018b). *Digikärkihankkeille kiitosta poikkialinnollisuudesta ja alustamaisuudesta*.

⁷⁵ Government Digital Service (2020). *GovTech Catalyst overview*.

⁷⁶ Gartner (2018). *Digitalisaation kärkihankkeiden arviointi*.

regioner. Tidigare förhandlade parterna om varje initiativ separat, vilket krävde mycket resurser och tid. Myndigheterna upplevde också att fördelningen av kostnader och fördelar fördelades ojämnt. Enligt en företrädare från Digitaliseringsstyrelsen upplevde myndigheterna att modellen fungerar väl och att kostnader fördelas mer jämt än tidigare.

Digitaliseringsstrategier med operativ utformning

Sverige har liksom de studerade länderna en digitaliseringsstrategi som anger inriktningen för regeringens digitaliseringspolitik.⁷⁷ Finland och Sveriges digitaliseringsstrategier liknar varandra på så sätt att ingen av dem belyser styrmedel. Sverige och Finlands strategier har bredare fokus än de andra ländernas, men innehåller inte några särskilda insatser som riktas mot digitala investeringar. I övriga studerade länder fokuserar strategierna mer på digitala investeringar.

I Norge och Danmark är digitaliseringsstrategierna mer operativa än i Sverige och det finns statliga organ som har operativt ansvar för att genomföra målen i strategin. Norges och Danmarks strategier består i olika utsträckning av finansiella styrmedel.

Danmark

Digitaliseringspolitiken styrs sedan 2001 av en förvaltningsgemensam strategi⁷⁸ som regeringen, kommunerna och regionerna förhandlar fram vart femte år.⁷⁹ I strategin finns en fördelningsnyckel som reglerar hur kostnader ska fördelas vid digitala investeringar som berör stat, kommun och regioner. Företrädare från Digitaliseringsstyrelsen anser att den gemensamma fördelningsnyckeln och det operativa arbetet har bidragit till de goda resultaten.

Norge

Digitaliseringsstrategin för offentlig sektor definierar regeringens mål och insatsområden för perioden 2019–2025.⁸⁰ Strategin innehåller, liksom den i Danmark, ett inslag som ska främja digitala investeringar. Statens projektmodell ingår och ska användas för större projekt, det vill säga de som överstiger 300 miljoner norska kronor. Det finns också en medfinansieringsordning.

⁷⁷ Regeringen (2018). *För ett hållbart digitaliserat Sverige –en digitaliseringsstrategi*.

⁷⁸ Se Danmarks senaste strategi: Digitaliseringsstyrelsen (2020a). *Om Digitaliseringsstrategien 2016–2020*.

⁷⁹ På grund av covid -19 har förhandlingarna om nytt avtal mellan regeringen, kommunerna och de danska regionerna skjutits fram till 2021.

⁸⁰ Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019) *Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*.

Storbritannien

Storbritannien har flera digitaliseringsstrategier, vilka delvis har olika syften. *Government Digital Strategy*⁸¹ beskriver grunden för regeringens arbete med utgiftskontroller för digitala investeringar. Den senaste strategin som har tagits fram är *Government Technology Innovation Strategy*.⁸² Den är ett ramverk för departement och myndigheter när de utvecklar budgetplaner för digitala investeringar. Strategin beskriver särskilt investeringar i så kallade banbrytande teknologier, som exempelvis maskininlärning och virtual reality.

⁸¹ Cabinet Office (2012). *Government Digital Strategy*.

⁸² Cabinet Office & Government Digital Service (2017). *Government Transformation Strategy*.