

Regeringsuppdrag

Rapport

Fördjupat it-kostnadsuppdrag

Slutrapport: Förslag inför framtiden



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner från ESV:s webbplats
esv.se.

Datum: 2015-12-23

Dnr: 139/2015

ESV-nr: ESV 2015:64

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Magnus Gunnarsson

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av regeringen (N2015/738/EF) att fördjupa arbetet med jämförelser av de statliga myndigheternas it-kostnader. Inom uppdraget skulle ESV hämta in information om vilka strategiska it-projekt som ett antal myndigheter driver och som bedöms ha en högre risk vad gäller nytta och budget. ESV skulle också kartlägga myndigheternas it-kostnader.

Kartläggningen av it-projekt med högre risk redovisades till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) i maj 2015 och kartläggningen av it-kostnader rapporterades i oktober 2015.

Inom ramen för uppdraget ska ESV också utarbeta förslag till regeringen på hur mätning och rapportering av de statliga myndigheternas it-användning kan utvecklas, samt hur statsförvaltningens digitalisering kan följas upp. Förslagen kan bland annat omfatta hur statliga myndigheter ska mäta och rapportera effektiviteten i användningen av it, it-kostnader, strategiska it-projekt och it-projekt med hög risk. Vidare framgår att arbetet skulle genomföras i samverkan med en grupp statliga myndigheter och i dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Denna del av uppdraget rapporteras härmed.

ESV vill rikta ett stort tack till projektets referensgrupp och alla de myndigheter som deltagit i arbetet.

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Utredaren Magnus Gunnarsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även avdelningscheferna Eva Lindblom och Pia Heyman, enhetschefen Tina J Nilsson samt utredarna Patrick Freedman och Svante Andersson deltagit. Konsulten Klas Söderlund har deltagit i arbetet.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Digitalisering för en effektiv förvaltning	6
2.1 Uppdraget.....	7
2.2 ESV:s utgångspunkter.....	7
2.3 Angränsande uppdrag.....	9
3 Stärk den interna styrningen och kontrollen av it	10
3.1 Stärk den digitala mognaden.....	10
3.2 Myndigheterna måste stärka sin kostnadsmedvetenhet.....	11
3.3 Myndigheterna måste utveckla relationen mellan it och verksamhet.....	11
3.4 Myndigheterna måste ta del av varandras erfarenheter.....	13
3.5 Myndigheterna måste samarbeta, samverka och samordna sig.....	14
3.6 Regeringen måste stärka sitt fokus på it.....	14
3.7 Stärkt kompetens om digitalisering och it.....	15
4 Förslag till fortsatt utveckling	16
4.1 Fortsatt arbete med uppföljning av nyckeltal, mognadsmätning och strategiska it- projekt.....	17
4.2 Ramverk för it-kostnader på komponentnivå.....	19
4.3 Utveckla mognadsmätningen.....	20
4.4 Utveckla redovisningen av strategiska it-projekt.....	21
4.5 Utveckla den interna styrningen och kontrollen av it.....	21
4.6 Utred möjligheter för samarbete, samverkan och samordning.....	22
4.7 Stimulera nätverk och stöd för informationsutbyte och lärande.....	22
4.8 Utveckla kompetens inom it och digitalisering.....	23
5 Alla har ett ansvar	24
5.1 Myndigheterna.....	24
5.2 Regeringen och Regeringskansliet.....	25
5.3 Ekonomistyrningsverket.....	25
Referensgrupp	27
Deltagande myndigheter	28
Referenser	29
Bilaga 1, Regeringsuppdraget	30
Bilaga 2, Mognadsmätningens dimensioner	34
Bilaga 3, Beskrivning av nyckeltal	37
Bilaga 4, Myndighetslägesrapport	41
Bilaga 5, Sammanfattning av delrapporterna	42

1 Sammanfattning

Syftet med uppdraget är ytterst att bidra till en effektiv statsförvaltning genom att bättre tillvarata it som möjliggörare för verksamhetsutveckling och ett effektivt tillhandahållande av it. ESV:s utgångspunkt är att detta uppnås genom en förstärkt styrning och samordning av it-användningen i statsförvaltningen, samt genom en förstärkt uppföljning av de statliga myndigheternas it-användning. Det uppnås också genom att skapa möjlighet för myndighetsledningarna att stärka den interna styrningen och kontrollen på sina respektive myndigheter.

Den mognadsmätning som ESV genomfört pekar på att många myndigheter inte uppvisar acceptabla resultat inom tre centrala områden som ska hantera relationen mellan ledning, verksamhet och it: strategi för it-försörjning, portföljhantering och nyttorealiserings. ESV:s kartläggning av it-kostnader visar att alltför få av de deltagande myndigheterna har god kontroll på sina kostnader för it. Alltför många myndigheter beräknade sina it-kostnader för första gången under arbetet med kartläggningen och alltför få myndigheter jämför sina kostnader för it med andra myndigheter eller aktörer.

ESV anser att myndigheternas interna styrning och kontroll av it måste stärkas. En god intern styrning och kontroll skapar förutsättningar för att säkerställa ett effektivt tillhandhållande av it och tillvaratagande av digitaliseringens möjligheter.

ESV konstaterar att it utgör en integrerad del av varje myndighets verksamhet och att digitaliseringen är den viktigaste nu pågående reformeringen av statsförvaltningen. Förvaltningen behöver ha en förmåga att transformera verksamheten från den analoga till den digitala världen och ta till vara de möjligheter till samarbete, samverkan och samordning som industrialiseringen av it och digitaliseringen skapar.

ESV föreslår en rad åtgärder som bidrar till att säkerställa ett effektivt tillhandhållande av it och att it tas tillvara som möjliggörare för verksamhetsutveckling. Våra förslag ger regeringen en tydligare bild av it-användningen i staten och kan stödja myndighetsledningarna att uppfylla kraven på intern styrning och kontroll.

Det är ESV:s bedömning att nyckeltalen och mognadsmätningen kan utgöra en grund för en utvecklad dialog mellan regeringen och myndigheterna. ESV föreslår att arbetet med att samla in nyckeltalen, mognadsmätningar och strategiska it-projekt ska fortsätta och att uppgifterna samlas in en gång per år. Informationen ger regeringen en god bild av de enskilda myndigheternas it-användning och strategiska it-projekt och skapar förutsättningar att ge relevant styrning. Det skapar också kostnadsmedvetenhet i myndigheterna och möjligheter till gemensamt lärande.

2 Digitalisering för en effektiv förvaltning

Statsförvaltningen ska vara innovativ och samverkande och samtidigt rättssäker och effektiv. Statsförvaltningen ska ha en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidra till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. Statsförvaltningen ska utnyttja skattemedel ändamålsenligt och inte använda mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med rätt kvalitet. Varje myndighet ska sträva efter en hög effektivitet men ska samtidigt beakta statens samlade effektivitet. Utgångspunkterna finns i det förvaltningspolitiska målet, i budgetlagen (2011:203) men också i myndighetsförordningen (2007:515).

I arbetet med att uppnå det förvaltningspolitiska målet är it en kritisk hävstång. Verksamhetsutveckling med it som möjliggörare är sedan länge ett framgångsrikt och viktigt medel för effektiviseringar i statsförvaltningen och it är grundläggande för myndigheternas verksamhet.

It utgör också en betydande kostnad för staten som helhet. Kostnaderna för it har tredubblats sedan 1999 då Statskontoret uppskattade kostnaderna till cirka 9 miljarder.¹ Det ska jämföras med att ESV i dag uppskattar kostnaderna till mellan 24 och 30 miljarder kronor per år.

Samtidigt är det svårt att bedöma om it används effektivt, både för myndighetsledningarna och för regeringen. Ett skäl till detta är att det inte finns några system eller processer som fångar it-kostnader eller uppgifter om myndigheternas it-verksamhet. Myndigheterna har inte heller tillgång till några gemensamma verktyg för att enkelt och kostnadseffektivt kunna följa sina kostnader över tiden eller jämföra sig med andra myndigheter.

Det är därför angeläget att stärka den interna styrningen och kontrollen av it i statsförvaltningen och att ha en god bild av statliga myndigheters it-användning för att ta till vara de möjligheter it och digitaliseringen ger och säkra effektivitet och hushållning. Regeringen avser att förstärka styrningen och samordningen av den övergripande it-användningen i statsförvaltningen och förstärka uppföljningen av de statliga myndigheternas it-användning.

¹ Statskontoret 1999:37, It-kostnader i statsförvaltningen.

² Se bilaga med deltagande myndigheter.

³ Se även Statskontorets rapport Delegerad digitalisering (Statskontoret 2014:12).

2.1 Uppdraget

Den 15 januari 2015 gav regeringen ESV och de myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (med undantag för Försvarmakten, Polismyndigheten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut) samt Bolagsverket i uppdrag att fördjupa arbetet med it-kostnader och it-projekt. Arbetet skulle genomföras med utgångspunkt från ESV:s rapport It-kostnadsmodell (ESV 2014:50). I uppdraget specificerades att ESV med stöd av de deltagande myndigheterna skulle fördjupa arbetet med jämförelser av de statliga myndigheternas it-kostnader. Inom uppdraget skulle ESV hämta in information om vilka strategiska it-projekt som myndigheterna driver och som bedöms ha en högre risk vad gäller nytta och budget och kartlägga myndigheternas it-kostnader.

ESV redovisade kartläggningen av it-projekt med högre risk (ESV 2015:48) till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) i maj 2015 och kartläggningen av it-kostnader (ESV 2015:58) redovisades i oktober 2015.

ESV fick vidare till uppdrag att utarbeta förslag till regeringen på hur mätning och rapportering av de statliga myndigheternas it-användning kan utvecklas och hur statsförvaltningens digitalisering kan följas upp. Arbetet skulle genomföras i samverkan med en grupp statliga myndigheter och i dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Denna del av uppdraget rapporteras härmed.

Arbetet med denna slutrapport har genomförts i samverkan med en grupp statliga myndigheter² och i dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

ESV har träffat sin referensgrupp ett antal gånger och genomfört ett antal seminarier inom ramen för arbetet med slutrapporten. Seminarier har genomförts med representanter från Regeringskansliet och myndigheter samt ESV:s insynsråd respektive ekonomichefs- och kontrollerråd. ESV har även träffat ett antal externa aktörer, bland annat konsulter inom området.

2.2 ESV:s utgångspunkter

Syftet med uppdraget är ytterst att bidra till en effektiv statsförvaltning genom att bättre tillvarata it som möjliggörare för verksamhetsutveckling och ett effektivt tillhandahållande av it. ESV:s utgångspunkt är att detta uppnås genom en förstärkt styrning och samordning av it-användningen i statsförvaltningen, samt genom en förstärkt uppföljning av de statliga myndigheternas it användning. Det uppnås också genom att skapa möjlighet för myndighetsledningen att stärka den interna styrningen och kontrollen på sina respektive myndigheter.

² Se bilaga med deltagande myndigheter.

ESV:s utgångspunkt för de bedömningar och förslag som lämnas i denna rapport grundar sig på tidigare delrapporter och riksdagens och regeringens styrning genom exempelvis budgetlagen, myndighetsförordningen och förordning om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

ESV anser att it i dag inte kan ses som en separat företeelse - vid sidan av statsförvaltningens verksamhet. It-lösningar är och kommer att vara en alltmer väsentlig del av statsförvaltningens kärnverksamhet. It och digitaliseringen ger statsförvaltningen nya möjligheter till att utveckla sin verksamhet för att möta kraven på tillgänglighet och effektivitet. I och med att it alltmer integreras med verksamheten samt att tidigare manuell analog handläggning digitaliseras och i olika grad automatiseras går det inte längre att skilja it från verksamhet. För att ta till vara på dessa möjligheter behöver medvetandet om digitaliseringens möjligheter öka i förvaltningen. ESV ser digitaliseringen som den viktigaste nu pågående reformeringen av statsförvaltningen.

ESV ser två dimensioner i arbetet med it och digitalisering:

- Den första dimensionen är tillhandahållandet av it till verksamheten.
- Den andra dimensionen är it som möjliggörare för verksamhetsutveckling.

Båda dimensionerna rymmer utvecklingsmöjligheter. Myndigheterna måste säkerställa sin förmåga att tillhandahålla it effektivt samtidigt som man säkerställer sin förmåga att ta tillvara it som möjliggörare för verksamhetsutveckling. ESV menar att en god intern styrning och kontroll rymmer båda dimensionerna ovan och integrerar de styrmodeller och verktyg som används inom it. En god intern styrning och kontroll tar också tillvara myndigheternas innovationsförmåga och förändringskraft.

ESV anser att det är rimligt att myndighetsledningarna inför regeringen kan bedöma effektiviteten i myndighetens it-verksamhet. Vidare bör myndighetsledningarna kunna redovisa, bedöma och motivera sin resursanvändning och hur digitaliseringen bidrar till verksamheten. Det handlar om att ha kunskap om och perspektiv på den nytta som it bidrar med i förhållande till vad it kostar. I första hand i den egna verksamheten men även i jämförelse med andra verksamheter.

ESV ser ett värde i att stödet till myndigheterna hålls samman. Det gäller både stöd till de enskilda myndigheterna och det stöd till samarbete, samverkan och samordning som ges inom ramen för de pågående gemensamma e-förvaltningsinitiativen och arbetet med verksamhetseffektiviseringar.

2.3 Angränsande uppdrag

ESV har andra regeringsuppdrag som direkt angränsar till detta uppdrag.

2.3.1 Uppdrag att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning

ESV har i uppdrag att ge stöd till regeringen och Regeringskansliet i genomförandet av satsningen på e-förvaltningsfrågor och verka för samordning, bland annat genom att det ska bli lättare att få information om strategiska initiativ och gemensamma e-förvaltningsinitiativ inom offentlig sektor.

ESV ska bland annat sammanställa förslag på och behov av nya gemensamma e-förvaltningsinitiativ i samverkan med relevanta myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting. ESV ska också bidra till att gemensamma e-förvaltningsinitiativ kan följas upp och bistå myndigheterna i uppföljning av nyttorealiseringsprojekt.

ESV ska utveckla och tillhandahålla ett operativt stöd för nyttokalkylering och projektplanering för gemensamma initiativ. ESV ska säkerställa att det finns kompetensstöd, handledningar för myndigheterna, samla och dela kunskap om, samt vidareutveckla och tillhandahålla övrigt metodstöd för nyttorealiseringsprojekt.

ESV ska även följa upp statsförvaltningens digitalisering genom att inhämta status och ge en samlad bild för gemensamma e-förvaltningsinitiativ utifrån regeringens mål i strategin för en digitalt samverkande statsförvaltning.

ESV ska också bedöma vilka, för detta uppdrag, relevanta delar av E-delegationens arbete, såsom vägledningar med mera, som bör tas vidare och vidareutvecklas.

2.3.2 Genomförande av en förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar

Redovisningen och styrningen av statens investeringar utvecklas för närvarande för att ge en mer heltäckande bild av investeringarna. Genom ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag har regeringen beslutat om förändringar när det gäller redovisningen av investeringar i myndigheternas budgetunderlag. Myndigheterna ska lämna mer information om investeringar och hur de finansieras. ESV lämnar stöd på olika sätt i detta, bland annat genom en handledning som stöd i arbetet med genomförandet av de nya bestämmelserna.

2.3.3 Effektivare statsförvaltning

ESV fick i regleringsbrevet för 2015 i uppdrag att under 2015 och 2016 sprida goda exempel på effektivisering i statsförvaltningen avseende resultat, arbetssätt och metoder, som exempelvis digitalisering, samt styrning och uppföljning. Uppdraget ska genomföras i samverkan med Statskontoret.

3 Stärk den interna styrningen och kontrollen av it

En god intern styrning och kontroll skapar förutsättningar för att säkerställa ett effektivt tillhandhållande av it och tillvaratagande av digitaliseringens möjligheter. ESV anser att myndigheternas interna styrning och kontroll av it behöver stärkas. Det görs mot bakgrund av de observationer som ESV gjort i arbetet med detta regeringsuppdrag och som redovisats i uppdragets två delrapporter.

ESV anser att det är rimligt utifrån kraven i myndighetsförordningens tredje paragraf om effektivitet och hushållning samt förordningens fjärde paragraf om intern styrning och kontroll att myndighetsledningarna gentemot regeringen kan bedöma effektiviteten i myndighetens it-verksamhet både vad gäller tillhandahållandet av it samt som it som möjliggörare för verksamhetsutveckling.

Vidare framgår i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag att myndigheter i årsredovisningen ska lämna information av väsentlig betydelse för regeringens prövning av myndigheten. Myndighetsledningen intygar med sin underskrift av årsredovisningen att den ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat. Myndighetsledningen kan genom att upprätta en betryggande intern styrning och kontroll med rimlig säkerhet bedöma att verksamheten fullgör kraven om effektivitet, god hushållning, regelefterlevnad samt att verksamheten har redovisats på ett tillförlitligt sätt.

En förutsättning för att kunna göra detta är att det finns ett gemensamt språk för att bedöma myndigheternas it-mognad och it-kostnader och att it omfattas av myndighetens interna styrning och kontroll.

3.1 Stärk den digitala mognaden

Myndigheterna måste ta till vara på digitaliseringens möjligheter och utmaningar. En myndighets ledning väljer hur den ska använda it för att fullgöra sina uppgifter. Det kräver strategiska ställningstaganden och avväganden om hur myndigheten på bästa sätt ska kunna möta sina och statsförvaltningens mål. ESV anser att en myndighet som har kontroll på ett antal verktyg och dimensioner har förutsättningar för att ha en betryggande intern styrning och kontroll av it. Dessa verktyg och dimensioner är:

- strategi för it-försörjning
- förvaltningsmodell
- informationssäkerhet
- portföljstyrning
- nyttorealiserings

- kompetensförsörjningsstrategi
- jämförelser av it-kostnader
- projektmodell

Den mognadsmätning som ESV genomfört pekar på att alltför många myndigheter inte uppvisar acceptabla resultat inom tre centrala områden: strategi för it-försörjning, portföljhantering och nyttorealiserings. ESV anser att dessa tre områden behöver bli föremål för åtgärder i myndigheterna. Samtidigt har många myndigheter kontroll inom de delar som traditionellt hanteras internt i it-funktionen, såsom projektmodell och förvaltningsmodell.

En strukturerad tillämpning av verktyg och dimensioner skapar också en utgångspunkt för ett gemensamt språk i myndigheterna.

3.2 Myndigheterna måste stärka sin kostnadsmedvetenhet

ESV:s arbete visar att alltför få av de myndigheter som deltog i arbetet har fullgod kontroll på sina kostnader för it. Alltför många myndigheter beräknade sina it-kostnader för första gången under arbetet och allt för få myndigheter jämför sina kostnader för it med andra myndigheter eller aktörer.

Myndighetsledningens kunskap om hur it kan tillhandahållas effektivt måste öka. Om myndighetsledningarna gentemot regeringen ska kunna verifiera effektiviteten i myndighetens tillhandahållande av it, måste myndigheterna regelbundet beräkna och följa upp sina it-kostnader. För att vilja sänka kostnaderna måste man kunna bedöma om de är för höga. Samtidigt anger cirka 40 procent av de deltagande myndigheterna att it-kostnaderna kommer att öka under de kommande åren.

Myndigheterna behöver tillgång till referensdata för att kunna jämföra och bedöma sina egna verksamheter och för att få idéer till bättre lösningar. Ett viktigt syfte med nyckeltal är att ansvariga inom myndigheten får en referensram för dialog. En annan är att de ska kunna göra en bedömning av hur effektivt it tillhandahålls och hur väl den bidrar till myndighetens effektivitet.

ESV konstaterar vidare att det är svårt att ta ställning till bland annat utkontraktering av verksamhet om man inte vet vad verksamheten kostar att tillhandahålla internt.

3.3 Myndigheterna måste utveckla relationen mellan it och verksamhet

Det går inte längre att skilja it från annan verksamhet i en myndighet. Dialogen mellan myndighetens ledning, verksamheten och it-verksamheten måste stärkas och vara en del av den ordinarie verksamhetsstyrningen. ESV observerar att det finns ett

allt för stort avstånd mellan ledning, verksamhet och it i för många myndigheter.³ Det är viktigt att ägarskapet för it inte ses som en uppgift för en it-funktion. I stället anser ESV att ansvaret bör samlas tillsammans med ansvaret för verksamheten hos ansvariga chefer och hos myndighetens ledning.

På samma sätt som en myndighet följer upp resursanvändningen och resultaten av verksamheten för att kunna styra den, behöver också it och digitaliseringen följas upp. Uppföljningen av it och digitaliseringen behöver därför integreras med den ordinarie planeringen och uppföljningen av verksamheten. Varje chef måste ta ansvar för hur it och digitaliseringen används och bidrar inom sitt ansvarsområde.

Att separera verksamhet och it strategiskt och taktiskt är inte längre möjligt. På den operativa nivån har it-verksamheten sin naturliga särart i de specifika kompetenser som krävs för att förstå de underliggande tekniska lösningarna. På strategisk och taktisk nivå krävs i allt högre grad tvärfunktionell kompetens. Detta för att förstå möjligheterna med digitaliseringen och hur den kan tas tillvara inom organisationen, samt i interaktion med omvärlden.

Det finns ofta ett gap i erfarenhet och kunskap mellan myndighetsledningen, verksamheten och it-funktionen. Ledning och verksamhet saknar tillräcklig kunskap för att se möjligheter med digitaliseringen och it-funktionen saknar tillräcklig kunskap om verksamheten för att se hur digitaliseringen kan bidra till en effektiv verksamhet. ESV bedömer att det finns ett behov att säkerställa att det i myndigheterna finns stöd för att överbrygga detta kunskapsgap och skapa tvärfunktionell kompetens.

Om myndigheterna arbetar strukturerat med it-kostnader och nyckeltal ökar verksamhetens möjligheter att förstå it och bli en bra beställare. Det underlättar också möjligheterna för strukturerad nyttorealiserings och förenklar ställningstaganden till utkontraktering. Därför anser ESV att myndigheterna måste ta ett ökat ansvar för att utveckla relationen mellan it-verksamheten och den övriga verksamheten.

Att ta tillvara de möjligheter som it erbjuder utgör en viktig beståndsdel i de krav på myndigheterna att utveckla verksamheten som ställs i 6 § myndighetsförordningen. It och digitaliseringen är också av betydelse för att kunna ta till vara på de fördelar som kan vinnas genom samarbete.

ESV ser ett behov av att stärka den tvärfunktionella förståelsen och kompetensen hos fler inom myndigheternas ledningsskikt. ESV anser att beslut rörande till exempel it-försörjning, prioritering av utveckling och nyttorealiserings behöver tas inom ramen för den struktur som tar ställning till den samlade verksamheten.

³ Se även Statskontorets rapport Delegerad digitalisering (Statskontoret 2014:12).

3.4 Myndigheterna måste ta del av varandras erfarenheter

Ingen myndighet är en ö, hel och fullständig i sig själv, varje myndighet är en del av statsförvaltningen. Myndigheterna har egna uppgifter att utföra och mål att nå men dessa är inte avskilda från andra uppgifter och mål i statsförvaltningen. För att uppnå syftet med våra verksamheter och för att nå våra mål behöver vi i statsförvaltningen samarbeta, samverka eller samordna vår verksamhet på olika sätt. En viktig förutsättning för att det ska kunna göras är att vi kan förstå och kommunicera med varandra. För att kunna kommunicera behöver vi ha gemensamma utgångspunkter och en gemensam förståelse. Genom att använda oss av gemensamma definitioner, modeller och enhetliga mått kan vi möjliggöra jämförelser, diskussion och dialog.

Även i sådana fall där myndigheters kärnverksamhet inte har direkta beröringspunkter finns det möjlighet till lärande och jämförelser inom it och digitalisering. Myndigheterna kan vinna mycket på att utbyta erfarenheter om hur de driver, förvaltar och utvecklar sin it-verksamhet. Det finns redan nätverk inom dessa områden, särskilt för de myndigheter som deltog i E-delegationens arbete. Det är ESV:s bedömning att denna typ av samarbete behöver stärkas. Med utgångspunkt i nätverken kan också ett mer operativt stöd utvecklas i form av olika ”uttryckningsstyrkor”.

Med hjälp av de nyckeltal som har tagits fram i arbetet kan myndigheterna göra jämförelser mellan den egna myndigheten och en eller flera andra myndigheter. Sådana jämförelser kan skapa en grund för en diskussion och dialog inom myndigheten för att avgöra om de val som de har gjort är de optimala, eller om myndigheten bör sträva efter någon annan fördelning än den som nyckeltalen visar.

ESV anser att det också är rimligt att myndighetsledningarna utifrån sitt ansvar för verksamheten kan redovisa, bedöma och motivera sin resursanvändning för it i förhållande till annan verksamhet i organisationen. Att kunna göra en jämförelse mellan effektiviteten i myndighetens it-verksamhet i relation till andra myndigheter är en förutsättning för detta.

På samma sätt som det är viktigt att enskilda myndigheter utbyter erfarenheter och lär av varandra behöver också statsförvaltningen lära av andra. En första naturlig partner för utbyte av erfarenheter är den övriga offentliga förvaltningen. Men också den privata sektorn är relevant när det handlar om att jämföra olika kostnader inom it-området. För många myndigheter kan det också vara naturligt att jämföra sig med och lära sig av liknande organisationer i andra länder. Ett exempel på det är lärosätena som redan i dag har ett väl utbyggt samarbete nationellt och internationellt. Det kan bidra till en utveckling och effektivisering av användningen och integreringen av it i statsförvaltningen.

3.5 Myndigheterna måste samarbeta, samverka och samordna sig

Allmänheten förväntar sig att möta myndigheter som samverkar och samordnar sina verksamheter så att den enskildes insats begränsas till så få kontakter som möjligt. Myndigheternas system och processer bör utifrån till exempel olika livshändelser interagera med varandra, med hänsyn till integritet, effektivitet och vad som är tekniskt möjligt. Myndigheterna behöver därför kommunicera med varandra och ha kunskap om utvecklingen i olika delar av statsförvaltningen för att kunna driva en gemensam utveckling där det behövs och är möjligt.

Myndigheterna behöver fortsätta att utveckla sina digitala lösningar för att nå upp till målsättning att det digitala mötet ska vara förstahandsvalet för allmänheten när den kontaktar en myndighet.

Digitaliseringen skapar större möjligheter till samarbete, samverkan och samordning mellan myndigheter, men även mellan de offentliga sektorerna, till exempel vid utkontraktering. Denna potential till gemensamt arbete och gemensamma lösningar kommer den offentliga sektorn att behöva ta till vara. Både för att möta kraven på effektiviseringar och besparingar men också för att möta de krav på service som allmänheten ställer. Digitaliseringens möjligheter skapar nya förutsättningar och ställer nya krav på myndigheterna att utveckla sina verksamheter och att samarbeta för att ta till vara de fördelar som kan vinnas, både för enskilda myndigheter som för staten som helhet.⁴

Det är ESV:s bedömning att staten måste ta tillvara de möjligheter till samarbete, samverkan och samordning mellan myndigheter som digitaliseringen skapar, så att de stordriftsfördelar som finns i industrialiseringen av it tas tillvara.

3.6 Regeringen måste stärka sitt fokus på it

Regeringen avser att förstärka styrningen och samordningen av den övergripande it-användningen i statsförvaltningen samt att förstärka uppföljningen av de statliga myndigheternas it-användning. I budgetpropositionen för 2016 (2015/16:1) (utgiftsområde 22, s. 120) skriver också regeringen att digitala tjänster, så långt det är möjligt och där det är relevant, ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag – digitalt först. För att kunna följa blanda annat digitalt först krävs det att regeringen har en god bild av de statliga myndigheternas it-användning.

Det är ESV:s bedömning att de nyckeltal och den mognadsmätning som har tagits fram kan utgöra en grund för dialogen mellan regeringen och myndigheterna.

⁴ 6 § myndighetsförordningen.

Dialogen skulle lämpligen inte fokusera på de faktiska nyckeltalen utan på vilken bedömning myndigheterna har gjort om nyckeltalet påvisar en lämplig nivå, samt om myndigheten vill förändra de förhållanden som nyckeltalet påvisar. ESV anser att regeringen hittills inte har gett detta område tillräcklig uppmärksamhet i sina dialoger och i uppföljningen av myndigheterna.

3.7 Stärkt kompetens om digitalisering och it

ESV ser ett behov av att det i statsförvaltningen finns tillgång till erfarenhet och kunskap som säkerställer att verksamheten får rätt förutsättningar för att ta tillvara de möjligheter som digitaliseringen medför.

Ett sätt att göra det är att utveckla utbildningar med inriktning mot intern styrning och kontroll av it. Vidare kan dessa frågor integreras i de utbildningar som redan idag tillhandahålls av bland annat ESV.

Ett annat sätt att stärka kompetensen i staten är genom nätverk. Det finns ett flertal myndighetsnätverk inom området. Många myndigheter deltar också i nätverk tillsammans med andra aktörer. Detta är bra, men ESV ser ett behov av att fler får möjlighet att ingå och delta i sådana nätverk. Ett sätt att vidga kretsen som kan delta i nätverken är att göra dessa tillgängliga digitalt.

4 Förslag till fortsatt utveckling

Medborgarnas förväntningar ökar på att myndigheterna ska vara tillgängliga i digitala kanaler, inte bara med generell information utan med personliga tjänster och information om enskilda ärenden.

För att bättre kunna svara upp mot medborgarnas ökande förväntningarna behöver statsförvaltningen ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Förvaltningen behöver därför stärka sin förmåga att transformera verksamheten från den analoga till den digitala världen. ESV menar att samtliga myndigheter ska sträva mot att stärka sin förmåga att samla verksamheten och it i aktiva samarbeten som fokuserar på att skapa verksamhetsnytta.

Ingen myndighet är längre opåverkad av digitaliseringen. ESV konstaterar att it är en integrerad del av varje myndighets verksamhet. It måste hanteras utifrån denna verklighet, vilket kräver att vi lär oss nya verktyg. Detta är en utmaning för regeringen, Regeringskansliet och för varje enskilt departement och huvudman. Det är också en utmaning för varje myndighet och myndighetsledning samt för ESV.

En viktig förutsättning för att kunna hantera denna utmaning är att det finns gemensamma strukturer och definitioner i arbetet med att stärka den interna styrningen och kontrollen av it för att säkerställa ett effektivt tillhandahållande av it och bättre tillvarata it som möjliggörare för verksamhetsutveckling inom statsförvaltningen.

Myndigheternas förståelse och erfarenhet av dessa frågor skiljer sig kraftigt åt. ESV:s ambition är att de förslag som lämnas i denna rapport ska stödja samtliga myndigheter att stärka sin mognad. Samtidigt ser ESV en stor nytta i att inledningsvis fokusera på att bidra till att stärka de myndigheter som har en lägre it-mognad. För att snabbt kunna stärka it-mognaden i statsförvaltningen är stöd och inspiration från de myndigheter som har en högre mognad av central betydelse. Flera av de myndigheter som samarbetar inom e-Samverkansprogrammet är exempel på myndigheter med högre it-mognad.

Ambitionen är att det utvecklingsarbetet som ESV föreslår ska utgå från den kunskap och den erfarenhet som redan finns i statsförvaltningen. ESV ska ta vara på befintliga verktyg och metoder i så hög grad som möjligt och minimera dubbelarbete. Samtidigt innebär behovet av harmonisering en avvägning mot verksamhetsanpassning och redan befintliga verktyg och metoder.

ESV ska enligt regeringsuppdraget utarbeta förslag till regeringen på hur mätning och rapportering av de statliga myndigheternas it-användning kan utvecklas och hur statsförvaltningens digitalisering kan följas upp. Det är inte möjligt eller nödvändigt att kategorisera förslagen inom det ena eller det andra området då dessa är tätt sammanflätade. Förslagen riktar sig inte i första hand mot behov som är kopplade till de gemensamma e-förvaltningsinitiativen. Förslagen ESV lämnar bör genomföras successivt under de närmaste åren och genomförandet måste beakta erfarenheter och förutsättningar som uppstår under arbetets gång.

Förslagen stödjer regeringen i deras arbete med att uppfylla kraven i regeringsformen och budgetlagen. Förslagen stödjer även myndigheterna med att ta ansvar för verksamheten i enlighet med myndighetsförordningen.

4.1 Fortsatt arbete med uppföljning av nyckeltal, mognadsmätning och strategiska it-projekt

ESV föreslår att arbetet med att samla in nyckeltal, mognadsbedömningar och strategiska it-projekt ska fortsätta och att det ska göras en gång per år. ESV anser att det finns ett stort värde i detta, som ökar då informationen kan jämföras över flera år. Det ger myndigheterna en möjlighet att regelbundet ta ställning till på vilken nivå myndigheten ska ligga och varför myndigheten bedömer att dessa nivåer är rimliga. Detta skapar vidare ett underlag för lärande i och mellan myndigheter. Informationen ger också regeringen en bild av de enskilda myndigheternas it-mognad, it-användning och strategiska it-projekt som grund för att stärka dialogen inom området.

ESV anser att det finns ett värde i att flera myndigheter omfattas av arbetet. ESV föreslår att regeringen prövar ett breddat deltagande bland de myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen eller har en verksamhetskostnad över 500 miljoner kronor per år och som ännu inte deltar i arbetet. Skulle dessa myndigheter omfattas innebär det att knappt 100 myndigheter skulle delta i arbetet.

En återkommande prövning behöver göras av vilka nyckeltal som är relevanta. Som en del av förvaltningen av modellen kan nyckeltal behöva tillföras eller avföras från mätningen utifrån förändrade behov av uppföljning. Inrapporteringen kan också utvecklas, till exempel genom att myndigheterna rapporterar in prognoser för tre år för respektive nyckeltal.

Den befintliga mognadsmätningen kan också utvecklas. Fokus på den enskilda myndighetens faktiska tillämpning i de olika dimensionerna kan stärkas tillsammans med förmågan att samarbeta, samverka och samordna verksamheten i staten. Ett annat utvecklingsområde kan vara att skapa en modell för att bedöma balansen i de enskilda myndigheternas förvaltnings- och applikationsportföljer. Bedömningen görs

dels för att säkerställa myndighetens it-system ur ett livscykelperspektiv, dels för att myndigheten inte ska riskera att bygga upp utvecklingsskulder. Det kan till exempel uppnås genom att tillämpa en modell inspirerad av Transportstyrelsens applikationsportföljanslysmodell⁵ eller Bostonmatrisen⁶ (men anpassat till statsförvaltningens förutsättningar).

ESV föreslår att en mall för myndighetsanpassade it-lägesrapporter (myndighetslägesrapport) utvecklas. I myndighetslägesrapporten redovisas myndighetens värden för nyckeltalen, mognadsmätningen och strategiska it-projekt tillsammans med ett urval av värden från andra myndigheter och myndighetskluster som myndigheten själv väljer. Varje myndighet analyserar sedan själva informationen och tar ställning till om den behöver vidta några åtgärder. Myndighetslägesrapporten blir ett underlag som myndigheter kan använda för att jämföra sig med andra myndigheter. I nästa steg kan rapporten utvecklas så att myndigheterna kan jämföra sig med andra sektorer och länder.⁷

ESV föreslår att den insamlade informationen görs tillgänglig för samtliga myndigheter. Det möjliggör för de myndigheter som så önskar och som regeringen inte beslutat ska omfattas av arbetet att ta del av arbetet på frivillig basis.

ESV ska verka för en samordning av ESV:s olika regeringssuppdrag inom området. Förslag om att utöka myndigheternas uppgiftslämnarbörda måste samordnas och minimieras. ESV arbetar för närvarande med utveckling av tre områden där myndigheter ska redovisa uppgifter som rör investeringar: inrapportering av investeringsramar, strategiska it-projekt och förvaltningsgemensamma e-förvaltningsinitiativ. Inom dessa tre områden finns det ett behov av att undersöka möjligheten att samordna vilka uppgifter som ska redovisas och hur de ska inrapporteras. Det bör utredas om ett stöd för inrapportering kan utvecklas inom ramen för Hermes.

ESV föreslår att det prövas om den löpande inrapporteringen av it-kostnader kan samordnas med statsredovisningssystemet. Det bör också utredas om baskontoplanen som beskrivs i Baskontoplan för statliga myndigheter (ESV 2015:53) kan utvecklas för att fånga upp it-kostnader eller om objektsplaner kan användas i utökad utsträckning.

⁵ En modell för flerdimensionell analys av en organisations applikationer, med utgångspunkt i bland annat livscykel, teknisk hälsa, funktionell hälsa, kostnad och verksamhetsnytta.

⁶ Bostonmatrisen eller BCG-matrisen, (skapad av konsultfirman BCG, Boston Consulting Group), ibland benämnd Tillväxt-marknadsandelmatrisen är en enkel tvådimensionell analys av ett företags produktportfölj eller verksamhetsområden. Relativ marknadsandel ställs mot marknads tillväxtgrad och fyra olika kategorier kan identifieras. Dessa benämns i modellen som Kassakor (låg tillväxt, hög marknadsandel), Stjärnor (hög tillväxt, hög marknadsandel), Frågetecken (hög tillväxt, låg marknadsandel) och Hundar (låg tillväxt, låg marknadsandel).

⁷ Se bilaga 4 för mer information.

Regeringskansliet behöver stärka sin uppföljning av myndigheternas it-kostnader, it-mognad och strategiska it-projekt. Ett viktigt underlag är den myndighetslägesrapport ESV föreslår ska utvecklas. Ett viktigt tillfälle är den årliga myndighetsdialogen. Regeringskansliets kan också överväga att komplettera sina interna styrdokument för exempelvis budgetpropositionen och myndighetsdialogen.

4.2 Ramverk för it-kostnader på komponentnivå

ESV föreslår att det tas fram ett för staten gemensamt, öppet och fritt tillgängligt ramverk⁸ för hur it-kostnader definieras och beräknas på komponentnivå. ESV ser att möjligheten att fördela it-kostnaderna på en mer detaljerad nivå (i ett första skede på komponentnivå, och i förlängningen på applikationer) rymmer stora möjligheter. Det skapar förutsättningar för att jämföra kostnader mellan olika myndigheter och ta ställning i frågor om it-försörjning då kostnader på komponentnivå i hög grad är oberoende av verksamhetens art. I ett nästa steg kan ramverket även omfatta kostnader för applikationer (vars kostnader baseras på definierade komponenter). Detta för att kunna se relationen mellan kostnaden och nyttan i olika processer eller inom olika verksamhetsområden. Att kunna göra jämförelser på en mer detaljerad nivå ger, enligt ESV:s uppfattning, en myndighet större möjlighet att ifrågasätta och pröva sina tidigare ställningstaganden för att utveckla verksamheten. Det kan också ge ett underlag och en hävstång för att minska kostnaderna för dessa komponenter och tjänster. ESV föreslår att ramverket utvecklas tillsammans med ett antal frivilliga myndigheter och lärosäten, för att ta tillvara deras kunskap och befintliga ramverk.

Flera myndigheter genomför redan i dag sådana här mätningar med stöd av externa parter. Mätningarna görs inte utifrån gemensamma definitioner eller ramverk, utan med hjälp av kunskap som ägs av den specifika part som anlitas, och som oftast inte får göras offentligt tillgänglig. Mätningarna är dyra samtidigt som möjligheten till jämförelser i statsförvaltningen går förlorad.

Utvecklingsarbetet bör innefatta att ta ställning till om ramverket kan knytas till redan existerande öppna modeller där stöd kan erhållas från olika externa parter men med samma modell i grunden. Detta för att säkerställa god tillgång på kompetens, möjlighet till kompetensöverföring till myndigheterna samt framför allt för att öka möjligheten till jämförelser också utanför statsförvaltningen, både nationellt och internationellt. Ett exempel på ett sådant ramverk är The Technology Business Management (TBM) som idag bland annat används av offentlig förvaltning i USA. Ramverket ger möjlighet till jämförelser med organisationer både inom den offentliga och privata sektorn.

⁸ Med ramverk menas vägledande principer (t.ex. regler, riktlinjer och rekommendationer) samt tillhörande anvisningar för hur de ska tillämpas.

4.3 Utveckla mognadsmätningen

ESV:s mognadsmätning har ett fokus på intern styrning och kontroll och relationen mellan ledning, verksamhet och it. ESV bedömer att mognadsmätningen behöver utvecklas.

En organisations digitala mognad kan beskrivas på många sätt. En tänkt modell kan utgå från tre mognadsnivåer där organisationer på första nivån har fokus på tekniken och där it betraktas som ett kostnadscenter i organisationen. En organisation som nått nästa nivå har fokus på hur befintlig verksamhet kan effektiviseras och det finns en dialog om hur it bidrar med verksamhetsnytta och samarbetet som syftar till utveckling blir tydligare. När organisationen når den högsta nivån finns fokus både på hur verksamheten kan omdanas med stöd av it och vad effekten blir både inom och utanför organisationen och it deltar aktivt i att driva verksamhetensutveckling tillsammans med verksamheten.

En viktig aspekt är att organisationen när den tar sig vidare till en högre nivå samtidigt behåller goda förmågor från lägre nivåer. ESV föreslår därför att mognadsmätningen kompletteras med två delar som värderar:

- myndigheternas förmåga att ta till vara it som möjliggörare
- myndigheternas förmåga att tillhandahålla it effektivt.

Ett arbete behöver genomföras tillsammans med ett antal myndigheter för att identifiera vilka modeller som finns för att sedan ta ställning till en eventuell anpassning och anslutning till någon. ESV kan också se behov av att utforma mätningarna i linje med de internationella index som finns inom it-området, till exempel från EU, OECD eller FN.

4.3.1 Ta tillvara it som möjliggörare

Att ta tillvara it som möjliggörare kan till exempel handla om att fånga en myndighets digitala mognad, it-mognad och på vilket sätt it bidrar till verksamhetsprocesserna. Det kan till exempel handla om vilken andel av totalkostnaden som it står för inom olika processer, hur it bidrar till verksamhetens resultat/måluppfyllnad och hur it bidrar till långsiktiga verksamhetsmål.

Det kan göras till exempel genom kund- och användarundersökningar. Genom information om hur stor andel av en myndighets ärenden som initieras, hanteras och beslutas och informeras digitalt, eller hur stor del av tjänsteutbudet som är tillgängligt digitalt samt i vilken mån dessa är tillgängliga för exempelvis personer med funktionshinder. Exempel på det kan vara utbildningar vid universitet och högskolor, teaterföreställningar, utställningar och museisamlingar med mera.

4.3.2 Tillhandahålla it effektivt

En utveckling av bedömningen om att tillhandahålla it effektivt kan vara att säkerställa basleveransen i form av stabilitet, prestanda, tjänstenivåer och kostnadskontroll. Fokus på en sådan mätning kan vara hur väl myndigheten tillvaratar teknikutvecklingen för att tillhandahålla ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt it-stöd inom olika komponenter eller tjänster. Myndighetens förmåga att leverera utveckling är också centralt att mäta inom detta område.

4.4 Utveckla redovisningen av strategiska it-projekt

ESV bedömer att det är värdefullt att fortsätta arbetet med att identifiera och följa de strategiska it-projekten⁹ i staten, så som ESV föreslår i avsnitt 4.1.

Myndigheternas förmåga att genomföra verksamhetsutveckling med it som möjliggörare behöver stärkas. Att driva verksamhetsutveckling med stöd av it innebär ofta höga risker. Det är ett utvecklingsarbete som på många sätt kan liknas med att bedriva en utveckling mot ett rörligt mål i en ständigt föränderlig omvärld. Att öppet redovisa uppgifter om de it-projekt som bedrivs på myndigheterna och därigenom ge möjlighet till informationsutbyte och lärande kan utgöra ett stöd för att utveckla och underhålla denna förmåga.

För att stärka myndigheternas möjligheter till samarbete, samverkan och samordning föreslår ESV att myndigheterna även ska identifiera och redovisa framtida it-projekt. Det möjliggör för myndigheterna att tidigt identifiera områden för samarbete, samverkan och samordning. Detta kan också fungera som underlag för ESV:s uppdrag att stödja Regeringskansliet och regeringens it-strategiska råd.

ESV föreslår också att myndigheterna ska bedöma och redovisa de it-projekt som avslutats. Det skapar en för statsförvaltningen unik grund för gemensamt lärande.

I arbetet med att utveckla redovisningen av strategiska it-projekt är samordningen med andra utvecklingsarbeten central, bland annat utvecklingen av redovisningen av investeringar.

4.5 Utveckla den interna styrningen och kontrollen av it

Utifrån kraven på intern styrning och kontroll i staten anser ESV att det är rimligt att myndighetsledningarna gentemot regeringen kan bedöma effektiviteten i myndighetens it-verksamhet. Vidare bör myndighetsledningarna kunna redovisa, bedöma och motivera sin resursanvändning för it i förhållande till andra verksamheter, samt sin förmåga att ta tillvara it som en möjliggörare för verksamhetsutveckling.

⁹ För definition av strategiska it-projekt se ESV 2015:48.

ESV föreslår att stödet för tillämpningen av intern styrning och kontroll i staten kompletteras med delar riktade mot den interna styrningen och kontrollen av it. Det kan göras med utgångspunkt i de områden som ingår i den genomförda mognadsmätningen, och också integrera styrmodeller och verktyg som används inom it idag.

ESV bedömer att det finns ett behov av att säkerställa att det i myndigheter finns ett stöd till ledningen kring it och digitalisering exempelvis i ledningsgruppen eller i generaldirektörens stab. Detta stöd behöver samordnas med det stöd som normalt ges till en ledning rörande bland annat verksamhet, ekonomi och juridik. Motsvarande förstärkning av regeringskansliet bör också övervägas.

4.6 Utred möjligheter för samarbete, samverkan och samordning

Utifrån de uppgifter som har hämtats in under året kan ESV se en antydning till att de mindre myndigheterna har högre it-kostnader än de större myndigheterna. ESV kan också se motsvarande antydning vad gäller it-investeringar. ESV bedömer dock att sambanden är så otydliga att de inte kan ligga till grund för ett ställningstagande. De utgör dock en grund till att ESV föreslår att sambanden mellan myndighetens storlek och it-kostnader utreds. ESV föreslår att det ska genomföras en fördjupad analys inom området för att utreda om en ökad effektivisering kan uppnås genom samarbete, samverkan och samordning.

Förutsättningarna för samarbete, samverkan och samordning inom upphandling kan också stärkas, delvis genom så enkla medel som att publicera alla genomförda upphandlingar med de olika anbuden på en gemensam webbplats.

4.7 Stimulera nätverk och stöd för informationsutbyte och lärande

ESV ser ett behov av fler öppna nätverk som är tillgängliga för alla som är intresserade av att delta. Detta som ett komplement till redan existerande nätverk. Det behövs en sammanhållande funktion i staten som administrerar dessa nätverk och sprider information om dem, för att säkerställa att de hålls levande och att intresserade kan hitta dem.

Exempel på områden för nätverkande som lyfts fram under arbetets gång är riskhantering, stöd i kalkylering av kostnader och nytta, utkontraktering och ”good practice” inom området. Nätverken bör vara öppna för samtliga statliga myndigheter inklusive Regeringskansliet samt myndigheterna under riksdagen.

Genom att räkna varandra handen inom nätverken kan ”utryckningsstyrkor” skapas bestående av medarbetare på myndigheterna med specialistkunskap inom olika

områden. De kan ge ett stöd till andra myndigheter som har ett tillfälligt behov av utökad kompetens inom ett visst område. Stödet kan både vara proaktivt och reaktivt, till exempel inför större utvecklingsinsatser på en myndighet eller inom en sektor eller när myndigheter riskerar att misslyckas med en verksamhetskritisk utveckling. Ett utbyte mellan myndigheterna ger tillgång till förvaltningsintern kunskap och erfarenhet. ESV ser detta som ett komplement till den externa kompetens som myndigheterna behöver tillgodogöra sig i huvudsak genom konsultstöd.

4.8 Utveckla kompetens inom it och digitalisering

ESV konstaterar att statsförvaltningen måste stärka sin samlade kompetens inom it, digitalisering och verksamhetsutveckling.

Vidare behöver utbildningar utvecklas exempelvis de utbildningar som ges till myndighetsledningar. Utbildningarna bör innefatta delar som ger ledningarna kunskap och verktyg för att kunna följa upp och utveckla it och digitalisering på myndigheterna. Det kan också vara interna utbildningar inom Regeringskansliet riktade mot huvudmän, myndighetshandläggare och kontaktpersoner.

Myndigheterna behöver stöd för att ta till sig det arbete som beskrivs i ovanstående förslag. ESV ser områdena it-försörjning, portföljhantering och nyttorealiseringsområdena som prioriterade områden. Stödet till myndigheternas utveckling av planering och uppföljning behöver utvecklas med fokus på it. Detsamma gäller inom effektiviseringsarbetet. Exempel på det är att utveckla stöden inom redovisningsområdet, bland annat vad gäller immateriella tillgångar¹⁰ men också kopplat till nyttokalkylering och nyttorealiseringsområden i samband med investeringar.

Inom statsförvaltningen behöver det också finnas ett utbildningserbjudande som tar sin utgångspunkt i de ramverk och modeller som finns framtagna, bland annat av E-delegationen och ESV. Det behöver utvecklas ett utbildningserbjudande mot målgrupper inom it, såsom CIO:s¹¹, it-chefer och it-controllerns.

¹⁰ Immateriella anläggningstillgångar är icke-monetära tillgångar utan fysisk substans med framtida ekonomiska fördelar eller servicepotential.

¹¹ Chief Information Officer.

5 Alla har ett ansvar

Syftet med ESV:s uppdrag är ytterst att bidra till en effektiv statsförvaltning genom ett effektivare användande och tillhandahållande av it. För att uppnå detta finns ett utvecklingsbehov i statsförvaltningen som beskrivs i avsnitt 4. Utvecklingen behöver bedrivas successivt under de närmaste åren och beakta erfarenheter och förutsättningar som uppstår under arbetets gång. De olika aktörerna har olika roller att fylla.

5.1 Myndigheterna

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Myndighetens ledning ska vidare bland annat säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Styrningen av it måste integreras med myndigheternas verksamhetsstyrning, så att den interna styrningen och kontrollen främjar kostnadsmedvetenhet och säkerställer att it tas till vara som möjliggörare för verksamhetsutveckling.

ESV föreslår därför att de myndigheter regeringen beslutar:

- prövar om de behöver stärka kompetensen i det stöd som ställs till myndighetens chefs förfogande
- mäter och bedömer sin mognadsgrad
- beräknar och bedömer nyckeltalen
- bedömer sina strategiska it-projekt
- tar ställning till på vilka nivåer myndigheten ska ligga.

ESV ser ett värde i att också andra myndigheter än de som regeringen beslutar ska kunna ta del av det fortsatta arbetet. ESV bedömer att detta sammantaget ger förutsättningar för att få en bättre bild av it-användningen i staten.

5.2 Regeringen och Regeringskansliet

ESV föreslår att regeringen och Regeringskansliet:

- följer upp frågor som rör myndigheternas it-mognad, it-kostnader och strategiska it-projekt
- säkerställer att det i de kravprofiler som ställs upp inför rekrytering av ledamöter till myndigheters styrelser eller myndighetschefer finns krav på kunskap och erfarenhet om digitalisering
- säkerställer att de utbildningar som ges till myndighetsledning ger ledningarna kunskap och verktyg för att kunna följa upp och utveckla it och digitalisering på myndigheterna.
- förstärker huvudmän, myndighetshandläggare samt kontaktpersoners möjlighet att analysera och följa upp myndigheternas förmåga att tillhandahålla it effektivt och att ta tillvara it som möjliggörare för verksamhetsutveckling
- vid utvärdering av verksamheter inkludera förmågan att tillhandahålla it effektivt och att ta tillvara it som möjliggörare för verksamhetsutveckling
- beslutar att de myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen eller har en verksamhetskostnad över 500 miljoner kronor ska rapportera sin it-mognad, it-kostnader och strategiska it-projekt till ESV
- beslutar att dessa myndigheter redovisar sin kompetensförsörjning inom området i årsredovisningen för 2016
- prövar om det ska upprättas en ”utryckningsstyrka” internt i Regeringskansliet som kan stödja enskilda huvudmän och myndighetshandläggare.

5.3 Ekonomistyrningsverket

ESV ska enligt sin instruktion utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet. ESV ska bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. ESV ska också utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för effektiv ekonomisk styrning i staten. ESV ska särskilt ansvara för bland annat statsredovisningen, utveckla och förvalta statlig redovisning, finansiell styrning och resultatstyrning samt utveckla och förvalta intern styrning och kontroll i staten.

ESV ser de följande förslagen som de första stegen mot att ESV 2018 är ett kunskapsnav i staten för dessa frågor. Den information som ESV tillhandahåller ska utgöra en utgångspunkt för att kunna möta digitaliseringens möjligheter och kraven på en effektivisering av statsförvaltningen. Detta måste göras med utgångspunkt i den enskilda myndighetens behov, och med beaktande av de krav som den förvaltningsgemensamma utvecklingen skapar.

ESV bör inom ramen för ett fortsatt uppdrag arbeta vidare med:

- förvalta de framtagna modellerna, samla in och sprida information om nyckeltal, mognad och strategiska it-projekt samt utveckla ett verktyg för att göra detta effektivt
- ansvara för att samla och presentera myndigheternas redovisning i produkter som är ändamålsenliga för myndigheterna och regeringen, exempelvis i en myndighetslägesrapport
- utveckla ett ramverk på komponentnivå och utveckla mognadsmätningen
- stödja myndigheterna i deras arbete med strategier för it-försörjning, portföljhantering och nyttorealiserings
- stödja nätverk inom området och förmedla goda exempel
- lämna en rapport 2018 om statusen för it i svensk statsförvaltning som tas fram i samarbete med de statliga aktörerna inom området och vid behov också i samarbete med den övriga offentliga sektorn.

Utöver dessa förslag har ESV identifierat ett antal andra utvecklingsinsatser som kommer att genomföras inom ramen för ESV:s löpande verksamhet. Det kan exempelvis handla om att:

- utreda förutsättningarna för att samordna vilka uppgifter som ska redovisas och hur de ska inrapporteras när det gäller myndigheternas redovisning av investeringsram, strategiska it-projekt samt förvaltningsgemensamma e-förvaltningsinitiativ
- utreda hur rapporteringen av it-kostnader i staten kan utvecklas, till exempel i statsredovisningssystemet.

Referensgrupp

I referensgruppen har följande personer ingått:

Johnny Carlberg, Arbetsförmedlingen, eSam

Magnus Mähring, Handelshögskolan i Stockholm

Marie Rudberg, Svenskt näringsliv

Peder Sjölander, Pensionsmyndigheten

Roger Sundberg, Transportstyrelsen.

Deltagande myndigheter

Internrevisionsmyndigheter:

Affärsverket Svenska Kraftnät
 Arbetsförmedlingen
 Boverket
 Centrala studiestödsnämnden
 Domstolsverket
 E-hälsomyndigheten
 Finansinspektionen
 Försäkringskassan
 Göteborgs universitet
 Havs- och vattenmyndigheten
 Inspektionen för vård och omsorg
 Kammarkollegiet
 Karlstads universitet
 Karolinska institutet
 Kriminalvården
 Kronofogdemyndigheten
 Kungl. Tekniska högskolan
 Lantmäteriverket
 Linköpings universitet
 Linnéuniversitetet
 Luftfartsverket
 Luleå tekniska universitet
 Lunds universitet
 Läke-medelsverket
 Länsstyrelsen i Skåne län
 Länsstyrelsen Västra Götalands län
 Malmö högskola
 Migrationsverket
 Mittuniversitetet
 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
 Myndigheten för yrkeshögskolan
 Naturvårdsverket
 Pensionsmyndigheten
 Riksgäldskontoret
 Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige

Skatteverket
 Skogsstyrelsen
 Specialpedagogiska skolmyndigheten
 Statens energimyndighet
 Statens fastighetsverk
 Statens institutionsstyrelse
 Statens jordbruksverk
 Statens kulturråd
 Statens servicecenter
 Statens skolverk
 Statens tjänstepensionsverk
 Statistiska centralbyrån
 Stockholms universitet
 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
 Sveriges lantbruksuniversitet
 Tillväxtverket
 Trafikverket
 Transportstyrelsen
 Tullverket
 Umeå universitet
 Universitets- och högskolerådet
 Uppsala universitet
 Åklagarmyndigheten
 Örebro universitet

Övriga myndigheter:

Bolagsverket
 Ekonomistyrningsverket
 Livsmedelsverket
 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
 Vetenskapsrådet

Referenser

Ekonomistyrningsverket

- Beräkna och använda nyckeltal för stödfunktioner och lokaler (ESV 2013:34)
- En förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar (ESV 2013:59)
- Fördjupat it-kostnadsuppdrag – Delrapport 1: Kartläggning av strategiska it-projekt med hög risk (ESV 2015:48)
- Fördjupat it-kostnadsuppdrag – Delrapport 2: Kartläggning av it-kostnader (ESV2015:58)
- Handledning om immateriella anläggningstillgångar (ESV 2002:3)
- Investeringar i budgetunderlaget och verksamhetsplanen (ESV 2015:61)
- It-kostnader – ett första steg mot ett gemensamt språk (ESV 2014:50)
- Ramverk för programstyrning (ESV 2008:11)
- Statens verksamhetskostnader i nyckeltal 2008 (ESV2009:28)
- Statliga inrapporteringskoder 2015 (ESV 2015:16)
- Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt (ESV 2014:2)

Riksrevisionen

- Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen (RiR 2014:23)
- It inom statsförvaltningen (RiR 2011:4)
- Statliga it-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5)

Inspektionen för socialförsäkringen

- Dolda it-kostnader i verksamheten (ISF 2012:5)

E-delegationen

- Effektiv it-drift inom staten (förstudie version 1.0)
- Introduktion till portföljstyrning – Bilaga 5 i Vägledning i Nyttorealiserings 2.0
- Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86)
- Vägledning för effektiv it-försörjning/sourcing (2013-10-08)
- Vägledning i Nyttorealiserings 2.0

Statskontoret

- Delegerad digitalisering (Statskontoret 2014:12)
- It-kostnader i statsförvaltningen (Statskontoret 1999:37)

OECD

- e-Government for Better Government 2005
- Value for money in Government - Sweden 2013

Bilaga 1, Regeringsuppdraget



Näringsdepartementet

Regeringsbeslut III 1

2015-01-15

N2015/738/EF

Ekonomistyrningsverket
Box 45316
104 30 Stockholm

Uppdrag att fördjupa arbetet med jämförelser av it-kostnader och att kartlägga it-projekt med hög risk

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att i enlighet med vad som anges nedan under rubriken Närmare om uppdraget fördjupa arbetet med jämförelser av de statliga myndigheternas it-kostnader, inhämta information om vilka strategiska it-projekt som bedrivs och som kan bedömas ha en högre risk, samt utarbeta förslag till hur mätning och rapportering av de statliga myndigheternas it-användning kan utvecklas och hur statsförvaltningens digitalisering kan följas upp.

Arbetet ska på sikt bidra till ett lärande för berörda myndigheter.

Uppdraget ska rapporteras till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 maj, den 30 oktober och den 31 december 2015 i enlighet med vad som anges nedan under rubriken Närmare om uppdraget.

ESV får för uppdraget rekvirera högst 5 000 000 kronor under 2015. Kostnaderna ska belasta anslaget 2:6 *Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse*, anslagsposten 1 Gem. e-förv.proj - e-förvaltning, under utgiftsområde 22 Kommunikationer. Medlen utbetalas engångsvis efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet senast den 15 maj 2015. Medel som inte utnyttjats ska återbetalas till Kammarkollegiet på bankgiro 5052-5781 senast den 31 mars 2016. Vid samma tidpunkt ska ESV lämna en ekonomisk redovisning över använda medel till Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Rekvisition, eventuell återbetalning och redovisning ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Mäster Samuelsgatan 70

Telefonväxel
08 405 10 00
Telefax
08-411 35 16

E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

2

Bakgrund

I regleringsbrevet för 2014 fick ESV i uppdrag att utveckla en modell för beräkning av myndigheternas it-kostnader och it-investeringar (it-kostnadsmodell) i syfte att effektivisera användning av it, skapa jämförbarhet, möjlighet till överblick och återanvändbarhet.

ESV utarbetade en modell i samverkan med 22 myndigheter och redovisade den 1 oktober 2014 uppdraget. Med utgångspunkt i en definition av it-kostnader har de 22 myndigheterna beräknat sina it-kostnader. ESV estimerar utifrån detta att statens it-kostnader är mellan 24 och 31 miljarder kronor, men lyfter fram att siffran är osäker.

ESV bedömer att de nyckeltal som tagits fram inom ramen för uppdraget kan ses som ett första steg i utvecklingen mot att stärka kostnadsmedvetenheten om it. Nyckeltalen kan användas i arbetet med att effektivisera tillhandahållandet av it och att stärka fokus på hur it kan användas för att utveckla verksamheten inom myndigheterna.

Riksrevisionens granskning av statliga it-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5) visar att en tredjedel av it-projekten drar över sina budgetar och att det är rimligt att anta att budgetöverskridandet ett normalt år ligger i intervallet 200–300 miljoner kronor. Riksrevisionens bedömning är att myndigheternas förmåga att hålla budgeten i projekt inte har förbättrats jämfört med 1999 när en liknande granskning gjordes av Riksrevisionsverket.

Orsakerna till budgetöverskridanden handlar enligt Riksrevisionen om brister i beställarkompetens och förmåga att styra och kontrollera verksamheten. Myndigheterna förmår som Riksrevisionen ser det inte heller att skapa en relevant riskhantering. En av Riksrevisionens slutsatser är att myndigheterna inte har ägnat uppföljning av projekten tillräcklig uppmärksamhet. E-delegationens uppföljning från 2013 visar att fler myndigheter arbetar med behovs- och nyttoanalys jämfört med 2011, men endast en viss förbättring har skett i hur stor andel myndigheter som har en strategi för it-försörjning.

I ESV:s uppdrag i regleringsbrevet för 2014 om it-kostnader ingick också att identifiera strategiska vägval som har stor betydelse för it och effektivitet i verksamheten. I rapporten framkommer att de flesta myndigheter som ingick i ESV:s arbetsgrupp har hög mognad avseende exempelvis beslutad projektmodell, men att få myndigheter arbetar strukturerat med nyttohemtagning. Vidare använder dessa myndigheter en it-förvaltningsmodell i sin verksamhet, men det finns utrymme för

utveckling avseende portföljstyrning och strategisk kompetensförsörjning.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen avser att förstärka styrningen och samordningen av övergripande it-användning i statsförvaltningen och förstärka uppföljningen av de statliga myndigheternas it-användning.

It är grundläggande för många myndigheters verksamhet och it utgör en betydande kostnad för staten som helhet. Det är därför angeläget att regeringen har en god bild av de statliga myndigheternas it-användning.

Ett arbete med nyckeltal för it-kostnader kan göra det möjligt för myndigheterna att jämföra och lära sig av varandra samt att jämföra sin egen verksamhet över tid.

Effektiviserings- och förändringsarbete i myndigheter har ofta stora inslag av it och det finns ett allt större beroende mellan myndigheternas it-system. Det är angeläget att följa upp effekter av investeringar i it och att få en samlad bild av strategiska it-projekt med högre risk. Det gäller både för enskilda myndigheter och för staten som helhet.

Närmare om uppdraget

ESV ska fördjupa arbetet med jämförelser av de statliga myndigheternas it-kostnader. ESV ska med utgångspunkt från rapporten It-kostnadsmodell (2014:50) och med stöd av en arbetsgrupp av representanter från statliga myndigheter identifiera och definiera fler nyckeltal för jämförelse av de statliga myndigheternas it-kostnader. ESV ska också fördjupa analysen av skillnaderna mellan olika myndigheter och identifiera möjligheter till samverkan mellan myndigheter för att öka effektiviteten inom området.

ESV ska inom ramen för uppdraget inhämta sammanställda nyckeltal, enligt de definitioner för nyckeltal som utarbetats enligt ovan, från de myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228) och Bolagsverket, med undantag för Försvarsmakten, Polismyndigheten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Myndigheterna ska ta fram grundläggande information och beräkna nyckeltal i enlighet med de definitioner som ESV utarbetat. Underlaget som inhämtas från myndigheterna ska även omfatta de strategiska val ESV beskriver i sin rapport It-kostnadsmodell (ESV 2014:50). ESV ska tillhandahålla stöd till myndigheterna för beräkning av nyckeltal.

4

Dessutom ska ESV inhämta information om vilka strategiska it-projekt som bedrivs bland ovanstående myndigheter och som kan bedömas ha en högre risk för att överskrida budget eller att inte kunna realisera planerade effekter. För riskbedömningen av it-projekten ska en enklare modell för riskbedömning av it-projekt tas fram av ESV. ESV ska samråda med berörda myndigheter om modellen.

Kartläggningen av it-projekt med högre risk ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 maj 2015 och kartläggningen av it-kostnader senast den 30 oktober 2015.

ESV ska, bl.a. med utgångspunkt från ovanstående, utarbeta förslag till regeringen på hur mätning och rapportering av de statliga myndigheternas it-användning kan utvecklas och hur statsförvaltningens digitalisering kan följas upp. Detta kan bl.a. omfatta hur statliga myndigheter ska mäta och rapportera effektiviteten i användningen av it, it-kostnader, strategiska it-projekt och projekt med hög risk. Arbetet ska genomföras i samverkan med en grupp statliga myndigheter och i dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Denna del av uppdraget ska rapporteras till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 december 2015.

På regeringens vägnar



Mehmet Kaplan



Juha Alskog

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
 Finansdepartementet/BA, MSS, TOT, SKA och SFÖ
 Näringsdepartementet/EH och KLS
 Utrikesdepartementet/Astrid Hofslagare
 Ansvariga för budgetsamordning i A, Fi, Fö, Ju, M, N, S, U och UD
 De myndigheter som berörs av uppdraget

Bilaga 2, Mognadsmätningens dimensioner

Mognadsmätningen som har tagits fram inom ramen för detta regeringsuppdrag har fokuserat på en bedömning av intern styrning och kontroll med fokus på it. Den framtagna mognadsmätningen har åtta dimensioner:

- strategi för it-försörjning
- förvaltningsmodell
- informationssäkerhet
- portföljstyrning
- nyttorealiserings
- kompetensförsörjningsstrategi
- jämförelser av it-kostnader
- projektmodell

Strategi för it-försörjning

Strategin för it-försörjningen (sourcing) pekar ut de överväganden som en myndighet ska göra i beslut om hur it ska tillhandahållas i myndigheten. Det kan vara styrande principer för vilken försörjningsform myndigheten anser lämplig för olika typer av it-tjänster, samt framtida målbilder för hur it-försörjningen ska säkras.

Förvaltningsmodell

Verksamhet och it har ett gemensamt ansvar för myndighetens it-lösningar. En förvaltningsmodell tydliggör hur ansvaret ska fördelas mellan dem och säkerställer att it effektivt stödjer verksamheten. I den ryms portföljhanteringen av förvaltningsobjekten. Förvaltningsmodellen säkerställer att redan driftsatt stöd behåller avsedd funktionalitet, och att stödet förändras i samband med förändringar i verksamhetens behov. Ett tydligt förvaltningsuppdrag säkrar att förvaltningen av it stödjer de mål och intentioner som finns bland annat i verksamhetsplaner. Det skapar ramar och roller för relationen mellan verksamhet och it i närtid och nära framtid.

Informationssäkerhet

Det är viktigt att myndigheterna har en god informationssäkerhet. Modellen bygger på myndighetens egen bedömning av informationssäkerheten med utgångspunkt i myndighetens verksamhet. Syftet är att skapa en möjlighet för dialog mellan ledning, it och verksamhet om myndighetens behov av informationssäkerhet och faktiska position.

Portföljstyrning

Portföljhantering ger ledningen ett beslutsunderlag för sina prioriteringar och en överblick över pågående och planerade projekt. Det blir till exempel lättare att identifiera vilka projekt som behöver initieras, behöver förstärkning, bör skjutas upp eller avbrytas. Portföljstyrningen säkerställer att de projekt som bäst svarar mot strategiska mål och aktuell prioritering får rätt förutsättningar på bekostnad av mer perifera aktiviteter. Portföljstyrningen säkerställer styrningen av genomförandet av strategiska och taktiska utvecklingsinitiativ.

Nyttorealiserings

En modell för nyttorealiserings ger tydligare fokus på nytta vid effektiviserings- och utvecklingsarbete. Ansvar för de identifierade nyttorna bör inte ligga hos it-verksamheten utan i den verksamhet som är mottagare av utvecklingsinsatsen. Detta tydliggörs med en modell för nyttorealiserings. Den skapar den viktiga länken mellan utvecklingsarbetet och den framtida förvaltningen. ESV anser att det inför projektstart är självklart att göra en kalkyl som även omfattar effekter av eller nyttan med projektet. Det är också självklart att man efter genomfört (it-) projekt säkerställer att den tilltänkta nyttan realiserar. En modell för nyttorealiserings som tillämpas konsekvent i alla projekt säkerställer att de effekter som projektet syftar till faktiskt fokuseras och realiserar.

Kompetensförsörjningsstrategi för it

En väl fungerande it-kompetensförsörjningsplan ger översikt över den kompetens verksamheten har och tydliggör vilken kompetens som behövs i framtiden. Planen kan också innehålla planerade åtgärder för att fylla kompetensbehovet genom till exempel kompetensutveckling, nyrekrytering, avveckling eller konsulter. Den ger beredskap inför teknikskiften och utkontraktering, och är central för att säkerställa en genomtänkt konsultanvändning.

Jämförelser av it-kostnader

Ett grundläggande första steg för att optimera it-kostnaderna är att identifiera kostnaderna och jämföra kostnaderna med andra myndigheter eller organisationer. Vid sådana jämförelser kan man upptäcka områden med förbättringspotential. It är en viktig möjliggörare för verksamhetseffektivisering. Hur it tillhandahålls är en egen dimension att följa upp. Det finns alternativa sätt att tillhandahålla it som i sig inte har någon betydelse för verksamheten – men innebär olika kostnad. Har man inte gjort kostnadsjämförelser är det svårt att ta ställning till om tillhandahållandet är effektivt eller inte.

Projektmodell

En projektmodell ger en struktur, ett gemensamt språk och tydliga roller. I verksamheter som lever under stort förändringstryck är en professionell projekthantering med stöd av en projektmodell en viktig och nödvändig förutsättning för att skapa en kultur som kan hantera kontinuerliga förändringar.

Bilaga 3, Beskrivning av nyckeltal

Inom ramen för arbetet har ESV tillsammans med de deltagande myndigheterna tagit fram ett antal nyckeltal. Nyckeltal ger möjlighet att följa verksamhetens utveckling och synliggör vilken effekt olika förändringar får. När samma nyckeltal används under flera år eller i flera verksamheter kan dessa jämföras och skapa möjlighet till lärande för hur verksamheten kan förbättras och effektiviseras. De framtagna nyckeltalen är:

- it-kostnad som andel av total verksamhetskostnad
- it-investeringar som andel av total verksamhetskostnad
- it-kostnad per användare
- inhyrd it-personal som andel av total it-personal
- kostnad för utkontrakterad it-verksamhet som andel av it-kostnad
- kostnad per it-arbetsplats
- kostnad för telefoni per användare
- kostnad för lagring (kr/mb)
- fördelning av utgifter mellan arbetet att säkerställa, förbättra och nyutveckla
- incidenter.

It-kostnader som andel av myndighetens totala verksamhetskostnader

Måttet är ett strategiskt och taktiskt nyckeltal. Det visar vilken roll it har i en sammantagen kostnadsprofil. Det är beroende av uppdrag, verksamhetens art och automatiseringsgrad, och myndighetens förmåga att tillhandahålla it effektivt. Jämför vi hur den totala verksamhetskostnaden förändrats med hur it-kostnaderna förändrats får vi en bild av hur it-funktionerna och verksamheten samspelar över en längre period (flera år).

It-investeringar som andel av verksamhetskostnad

Måttet är ett intressant nyckeltal att följa över tid både för en enskild myndighet och i jämförelse mellan myndigheter. Den aktuella investeringsnivån i jämförelse över flera år visar var i investeringscykeln en myndighet befinner sig vid ett specifikt tillfälle. Sett i ett längre tidsperspektiv kan it-investeringsgraden i relation till övriga kostnader visa hur väl it används ur ett nyttoperspektiv. Tillfälligt högre it-investeringar kan, eller bör kanske till och med, ge minskade framtida kostnader. En låg grad av investeringar leder efter ett tag till en investeringsskuld och att system degenererar om de inte utvecklas och underhålls. Det ger system som inte levererar förväntad nytta utan i stället framtida högre kostnader och högre risker, då

myndighetens förändrings- och transformationsförmåga minskar samtidigt som det blir nödvändigt att genomföra större utvecklingsprojekt.

Andelen inhyrd it-personal

Måttet ger en bild av it-verksamhetens bemanningssituation. Att använda inhyrd it-personal kan vara en effektiv metod för att på kort sikt klara verksamhetens krav på flexibilitet när verksamhetens förutsättningar förändras. Däremot kan inhyrd it-personal under längre perioder vara kostsamt.

It-kostnad per användare

It-kostnad per användare (i huvudsak myndighetens personal, inklusive inhyrd personal och konsulter) kan användas som ett mått på den mängd it-stöd en genomsnittlig användare får inom en organisation. I vissa myndigheter är användare ett vidare begrepp och omfattar även personer utanför myndigheten.

Andelen utkontrakterade tjänster

Måttet ska återspegla myndighetens it-försörjningsstrategi. En ökad standardisering (industrialisering) av it-verksamhet driver utvecklingen inom it-försörjning. Det innebär krav på att konkurrensutsätta it-verksamheten och att det finns en tydlig it-försörjningsstrategi (sourcingstrategi).

Den årliga kostnaden för en it-arbetsplats

Måttet kan indikera om en myndighet tillhandahåller it-arbetsplatser effektivt eller inte. Detta nyckeltal bygger på Kammarkollegiets definition av it-arbetsplatser i ramavtal, som inkluderar användarnas datorer och tillbehör som programvara och bakomliggande stödsystem och infrastruktur/plattform som stöttar drift, support, service med mera. Det går alltså att jämföra tjänsten inte bara med andra myndigheter, utan även med marknaden. I nyckeltalet ingår inte funktionalitet för utskrift, surfplattor eller smarta telefoner. Genom att använda en etablerad definition av arbetsplats och tillhörande tjänster (Kammarkollegiet, 2010) går det att jämföra standardiserade it-arbetsplatser. Det blir också lättare att ta ställning till vad som ska utkontrakteras.

Den årliga kostnaden för telefoni

Måttet ger en indikation på om kostnadsnivån är konkurrenskraftig eller inte. Definitionen är etablerad vilket också skapar en möjlighet att jämföra sig med exempelvis landsting som också använder sig av detta nyckeltal.

Lagring

Under arbetet 2015 definierades kostnaden för lagring. Arbetet visade på vikten av ett tydligt språkbruk och definitioner. Myndigheterna ansåg det fanns ett värde i att

testa och samtidigt att det var möjligt att mäta kostnaden för lagring. Kostnaden för lagring sjunker nu kraftigt, men det förutsätter vissa val. Mängden data myndigheterna behöver lagra ökar också kraftigt tillsammans med krav från verksamheten på tillgänglighet. Vikten av att segmentera informationen med ändamålsenliga service- och säkerhetsnivåer ökar därmed. Lagring är också en komponent som i allt högre grad tillhandahålls i form av en tjänst och därmed sänks tröskeln för utkontraktering.

Säkerställa, förbättra och nyutveckla

Det finns ett flertal liknande begrepp som kan användas för att förstå denna uppdelning. Dessa begrepp är laddade med olika innebörd hos olika individer. Därför valde ESV att använda följande begrepp för att fördela årets it-utgifter:

- säkerställa (att allt ser ut i morgon som det gjorde i går)
- förbättra (det som finns)
- nyutveckla.

Dessa tre begrepp ger ett underlag för att följa fördelningen av resurser över tid och kan bland annat användas för:

- analys av balansen mellan reaktivt och framåtblickande som indikation på framtida behov av investeringar
- analys/indikation av om fördelningen ligger i linje med strategiska beslut
- effektiviteten i styrning av utvecklingsinsatser kontra efterkommande förvaltningsaktiviteter, d.v.s. om projekt skjuter över kostnader på förvaltning och en aktiv livscykelhantering.

Fördelningen mellan de tre posterna bör i första hand användas som långsiktigt underlag för styrning och uppföljning inom respektive myndighet, samt på aggregerad nivå över samtliga rapporterade myndigheter. En direkt jämförelse mellan myndigheter är olämplig då fördelningen styrs av myndighetsunika strategiska val samt i stor grad påverkas av sådant som nya uppdrag som myndigheten inte kan styra över. Fördelningen passar väl som underlag för en diskussion om hur aktivt myndigheten arbetar med långsiktig planering och hantering av tillgängliga medel givet dess behov av förändring respektive stabilitet.

It-incidenter

En central del i arbetet med att öka informationssäkerhet och stärka effektiviteten inom it är att arbeta systematiskt med att förebygga och hantera it-incidenter. En incident är en oplanerad händelse som leder till avbrott eller störning i en tjänst eller en reduktion av kvaliteten av tjänsten eller en uppenbar risk att det blir en störning. En incidenthanteringsprocess ansvarar för att så snabbt som möjligt hitta en åtgärd

som återställer tjänstens tillgänglighet. Syftet är att hantera incidenterna så att verksamheten påverkas så lite som möjligt av incidenten. Myndigheterna fick rapportera sina incidenter i ett antal nivåer utifrån hur kritisk incidenten bedömdes vara.

Bilaga 4, Myndighetslägesrapport

En lägesrapport för it innehåller resultatet av ett antal moment. I det första steget gör myndigheten en självskattning av sin it-mognad och beräknar ett antal nyckeltal. Myndigheten gör resultatet tillgängligt och väljer samtidigt med vilka myndighetskluster och enskilda myndigheter myndigheten vill jämföra sig med. I nästa steg tillhandahålls en mall för lägesrapporten där myndighetens läge vad gäller mognad och nyckeltal framgår i relation till de kluster och enskilda myndigheter man valt att jämföra sig med. I det tredje steget genomför myndigheten en analys av sitt läge i relation till de valda klustren och enskilda myndigheterna.

En lägesrapport kan ta sin utgångspunkt i en beskrivning av myndighetens organisation, it-miljö och väsentliga applikationer.

Kopplat till resultatet av mognadsmätningen kan myndighetens styrmodell beskrivas, tillsammans med eventuella behov av utveckling som mognadsmätningen och jämförelsen med andra indikerar. Här kan starka och mindre starka områden i styrningen identifieras.

Kopplat till nyckeltalen får myndighetens läge beskrivas och identifierade utvecklingsbehov beskrivas. Här kan områden med effektiviseringspotential identifieras, och områden som redan är tillfredsställande.

Myndighetslägesrapporten avslutas med slutsatser och rekommendationer. Det är en viktig del i dialogen mellan en myndighets ledning och it-funktionen.

Bilaga 5, Sammanfattning av delrapporterna

Delrapport 1 - Kartläggning av strategiska it-projekt med hög risk

ESV har tillsammans med 63 myndigheter identifierat vilka strategiska it-projekt som bedrivs på myndigheterna och gjort en bedömning av vilken risk för att inte kunna realisera planerade effekter, överskrida budget eller genomföras inom beslutad tidsram projekten löper. I samband med att riskbedömningarna har lämnats har också information om bland annat projektens budget redovisats.

Inför informationsinhämtningen har myndigheterna tillsammans med ESV tagit fram definitioner för vad som är it-projekt och vad som ska anses vara strategiskt. En enkel modell för riskbedömning har också tagits fram. Definitionerna har utgjort ett övergripande ramverk med utgångspunkt i de ställningstaganden som har gjorts på varje enskild myndighet.

Med strategiskt menas i detta sammanhang när myndighetens ledning följer eller borde följa genomförandet av projekten med anledning av bland annat sitt ansvar för verksamheten inför regeringen enligt 3 § myndighetsförordningen avseende effektivitet, hushållning, regelefterlevnad och redovisning men också utifrån de förvaltningspolitiska målen.

Ett it-projekt är en uppgift som bedrivs i projektform (projektledare, projektgrupp, projektmetod) och som syftar till verksamhetsutveckling, verksamhetseffektivisering och/eller effektivisering av leverans av it-tjänster.

Den framtagna modellen för riskbedömning är ett sätt att översätta den riskbedömning som har gjorts av respektive myndigheter till en enhetlig redovisning av värderingen. Myndigheterna har översatt sin värdering och redovisat den utifrån en trafikljusmodell med tre värden från hög risk till låg risk.

De deltagande myndigheterna har redovisat totalt 244 strategiska it-projekt. En majoritet av de redovisade projekten har bedömts vara av låg eller viss risk och en mindre andel av dem anses vara av hög risk. Risken har bedömts utifrån tre riskområden: nytta, budget och tid. Endast två projekt bedömdes vid projektstart vara av hög risk inom alla tre riskområdena medan 75 projekt har bedömts vara av låg risk inom samtliga tre riskområden.

De framtagna definitionerna ger utrymme för olika myndigheters förutsättningar och det kan avspeglas i den redovisning som de olika myndigheterna har lämnat. Det gör att bedömningar om vilka it-projekt som är strategiska och vilket riskvärde ett it-projekt ges kan skilja sig åt mellan myndigheter även om de är likartade.

I arbetet med att identifiera vilken information som skulle redovisas i samband med de strategiska it-projekten har en avvägning gjorts av vad som är möjlig information att lämna givet den korta tid som fanns tillgänglig för myndigheterna att lämna uppgifter. Möjligheten att skapa jämförbarhet mellan myndigheter och harmoniserande bedömningar av vad som är strategiskt och vad som utgör risk har varit liten, och är kanske inte heller möjlig eller önskvärd. Eftersom underlaget framför allt syftar till att initiera dialoger som ska resultera i ett lärande på myndigheter och på departement bör detta beaktas i samband med dialogerna.

ESV bedömer dock att det, som ett resultat av de samtal och diskussioner som har förts, har uppnåtts en mjuk harmonisering och att de deltagande myndigheternas bedömningar nu ligger närmare varandra än vad de gjorde innan arbetet påbörjades.

Flera av de deltagande myndigheterna har i samband med arbetet uppgivit att de har haft nytta av den listning som har gjorts av strategiska it-projekt och de diskussioner som har förts på seminarierna. Tillgången till den inhämtade informationen och diskussioner på seminarierna har gett möjlighet till erfarenhetsutbyte mellan myndigheter om pågående och planerade utvecklingsprojekt.

ESV kan se flera omedelbara nyttor av det arbete som genomförts hittills:

- Ett första enkelt ramverk för gemensamma definitioner har tagits fram.
- Arbetet är ett embryo till en mötesplats och forum för informationsutbyte och samarbete där myndigheternas gemensamma erfarenhet kan tas tillvara, till stöd för ett effektivare utvecklingsarbete.
- Genom att diskutera och fastställa definitioner har gemensamma utgångspunkter för dialog växt fram.

ESV vill också peka på nyttor som kan uppstå om kartläggningen upprepas:

- Arbetet ger en möjlighet att följa strategiska it-projekt över tiden och gemensamt följa upp och lära av varandra.
- Det skapas ett underlag för en kontinuerlig dialog.
- Det ger möjlighet till ökad dialog och kunskap om viktiga kostnads- och finansieringsfrågor.
- Det skapar en möjlighet att kontinuerligt identifiera centrala utvecklingsområden med behov av gemensamma lösningar.

Vi har i arbetet identifierat att en stor del av utvecklingsarbetet i myndigheterna bedrivs parallellt och inte gemensamt mellan myndigheter. En öppen dialog ger också möjlighet till att identifiera centrala utvecklingsområden med behov av gemensamma lösningar och genom att skapa mötesplatser och forum för

informationsutbyte och samarbete kan gemensamma erfarenheter tas tillvara. Att fortsätta att följa de strategiska projekten skapar också utgångspunkter för dialog om strategiska utvecklingsprojekt i och mellan myndigheter men också mellan Regeringskansli och myndighet.

Under seminarierna har ett antal praktiska förslag och önskemål lyfts fram. Som exempel kan nämnas behov av nätverk för erfarenhetsutbyte, t.ex. om riskhantering, stöd i kalkylering av kostnader och nytta och att driva fram ”good practice guidelines” inom området. Dessa och andra förslag kommer ESV att ha nytta av både i det fortsatta arbetet med it-kostnadsuppdraget och inom ramen för uppdraget om stöd till regeringens e-förvaltningssatsning.

Inom ramen för detta regeringsuppdrag har ESV och de deltagande myndigheterna samlat in information om de pågående strategiska it-projekten som tillsammans kan utgöra en grund för uppföljning, samtal, dialog och lärande. För att skapa en viss jämförbarhet i det inhämtade materialet har det varit nödvändigt att definiera ett antal begrepp och göra ett antal ställningstaganden.

Delrapport 2 - Kartläggning av it-kostnader

Kartläggningen av it-kostnader är resultatet av en resa som ESV har gjort tillsammans med drygt 60 myndigheter, varav majoriteten omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll, och som gjorts genom totalt nio seminarier. ESV har tillsammans med 20 av myndigheterna identifierat nya nyckeltal. ESV har fört ut nyckeltalen till drygt 40 av myndigheterna som inte tidigare beräknat dessa. Nyckeltalen är nu förankrade och beräknade i drygt 60 myndigheter. Resultatet av arbetet är ett omfattande lärande.

Nyckeltal ger möjlighet att följa verksamhetens utveckling och synliggör vilken effekt olika förändringar får. När samma nyckeltal används under flera år eller i flera verksamheter kan dessa jämföras och skapa möjlighet till lärande för hur verksamheten kan förbättras och effektiviseras.

Nyckeltal kan användas både internt och externt när verksamheten följs upp och utvecklingen jämförs över tid. De kan användas som stöd i styrning, planering och budgetering av verksamheten för att ge en tydlig bild av vart myndigheten är på väg. Den tydliga strukturen och definitionerna som nyckeltalen för med sig skapar också förutsättningar för att utveckla dialogen mellan it-verksamheten, kärnverksamheten och ledningen. Till exempel Riksrevisionen anser att tydliga och enhetliga riktlinjer

för hur it-kostnader beräknas underlättar och främjar myndigheternas arbete med it-försörjning.¹²

De nyckeltal som tagits fram i detta arbete har som syfte att fungera som underlag för dialog i och mellan myndigheter. En myndighet ska kunna följa sina nyckeltal över tid och jämföra dem med andra myndigheter och använda dem som ett stöd för ställningstaganden om myndigheten utifrån nyckeltalen ligger på rätt nivå relaterat till de förhållanden som nyckeltalen påvisar eller om myndigheten vill förändra den nivån. Vilket värde de olika nyckeltalen visar är och bör vara olika för olika myndigheter. Nyckeltalen bör visa på ett resultat av de strategiska ställningstaganden som myndigheten har beslutat och som utgår från den enskilda myndighetens särart kopplat till verksamhet men också relaterat till bedömningar om vad som är mest effektivt och genererar den bästa hushållningen för den enskilda myndigheten. En myndighet bör kunna förklara varför ett nyckeltal ligger på en viss nivå och om och hur myndigheten vill förändra nyckeltalet. Nyckeltalen har inte en sådan precision att de kan ligga till grund för en extern kontroll eller revision och de bör inte heller ligga till grund för rankning av myndigheterna.

I detta arbete har de deltagande myndigheterna redovisat värden utifrån de nyckeltal som arbetades fram under 2014 respektive 2015.¹³

- it-kostnader som andel av total verksamhetskostnad
- it-investeringar som andel av total verksamhetskostnad
- it-kostnader per användare
- inhyrd it-personal som andel av total it-personal
- kostnad för utkontrakterad it-verksamhet som andel av it-kostnad
- kostnad per it-arbetsplats
- kostnad för telefoni per användare
- lagring
- fördelning av utgifter mellan arbetet att säkerställa, förbättra och nyutveckla
- incidenter.

ESV har jämfört det aggregerade utfallet av de olika nyckeltalen från 2013 respektive 2014. Det finns stora förändringar mellan åren, och ESV har frågat myndigheterna om dessa skillnader. Detta redovisas i samband med flera av nyckeltalen. Vid jämförelser över tid måste hänsyn tas till om förändringen finns i täljare eller nämnare. För till exempel nyckeltalet *Förändringar i it-kostnaden som andel av total verksamhetskostnad* kan en minskning i nyckeltalet vara resultatet av att verksamhetskostnaden ökat kraftigt på grund av externa faktorer samtidigt som

¹² IT inom statsförvaltningen, RiR 2011:4, sid 63.

¹³ It-kostnadsmodell – Ett första steg mot ett gemensamt språk, ESV 2014:50 och Fördjupat it-kostnadsuppdrag – kartläggning av it-kostnader (ESV 2015:58).

it-verksamheten inte mäktat med att tillhandahålla stöd. Att nyckeltalen kan förändras på grund av externa faktorer är en aspekt vi måste ta med oss när vi följer nyckeltalen, ett förändrat värde i sig ger väldigt begränsad information och när vi använder oss av nyckeltalen är det viktigt att vi analyserar varför de har förändrats för att de ska ge ett värde för framtida ställningstaganden.

ESV anser att det är rimligt utifrån kraven i myndighetsförordningens tredje och fjärde paragraf om effektivitet och hushållning samt intern styrning och kontroll att myndighetsledningarna kan bedöma effektiviteten i myndighetens it-verksamhet. En förutsättning för att kunna göra det är att det finns ett ramverk för att bedöma myndigheternas it-mognad och it-kostnader. Därför är det viktigt att det påbörjade arbetet fortsätter.

Ett ramverk för att mäta myndigheternas it-mognad möjliggör för myndigheternas ledningar att regelbundet pröva hur väl myndigheterna tar tillvara på digitaliseringens möjligheter och effektiviteten i it-verksamheten. Det möjliggör också för myndighetsledningarna att uppfylla sitt ansvar gentemot regeringen. Betydelsen av it kommer inte att minska, varken som kostnad eller möjliggörare. Drygt 40 procent av de deltagande myndigheterna anger att it-kostnaderna bör öka och hälften att de ligger på en tillfredsställande nivå.

I den mognadsmätning som har tagits fram inom ramen för detta regeringsuppdrag har ESV stöttat ett antal myndigheter att genomföra och kvalitetssäkra en bedömning av intern styrning och kontroll med fokus på it. Den framtagna mognadsmätningen har åtta dimensioner:

- strategi för it-försörjning
- förvaltningsmodell
- informationssäkerhet
- portföljstyrning
- nyttorealiserings
- kompetensförsörjningsstrategi
- jämförelser av it-kostnader
- projektmodell

Enligt ESV:s bedömning har en myndighet som har kontroll på dessa dimensioner förutsättningar för att ha en betryggande intern styrning och kontroll av sin it-verksamhet. Mognadsmätningen pekar på att en majoritet av myndigheterna har god kontroll inom de delar som traditionellt hanteras internt i it-funktionen, såsom projektmodell och förvaltningsmodell. De delar som ska hantera relationen mellan ledning, verksamhet och it visar sämre resultat. Speciellt gäller detta strategi för it-försörjning, portföljhantering och nyttorealiserings.

Innehållet i rapporten väcker många frågor men kan ändå ligga till grund för ett antal ställningstaganden. ESV:s bedömning är att myndigheternas interna styrning och kontroll med fokus på it behöver utvecklas och stärkas. Särskilt tydlig är det inom områdena it-försörjning, portföljhantering och nyttorealiserings. ESV konstaterar att:

- myndigheterna som ingått i arbetet lade 15,5 miljarder kronor på it under 2014
- knappt hälften har en aktuell och fungerande strategi för sin it-försörjning
- 15 procent av myndigheterna saknar helt en it-försörjningsplan
- 20 procent av den personal som arbetar med it är inhyrd och 14 procent av verksamheten är utkontrakterad.
- myndigheterna har en portfölj med strategiska it-projekt som uppgår till 8,5 miljarder kronor, varav 2,5 miljarder kronor avser 2015
- bara knappt en tredjedel av myndigheterna har en portföljstyrning som används fullt ut
- endast 17 procent av myndigheterna har en beslutad modell för nyttorealiserings som efterlevs.

Vad gäller kostnader och nyckeltal ser ESV att det är stora skillnader mellan myndigheterna. Skillnaderna förklaras bland annat av den mångfacetterade verksamheten vid myndigheterna och att det för många av myndigheterna är första gången de använder definitionerna. Samtidigt skönjer ESV vissa mönster, till exempel att mindre myndigheter har högre andel it-kostnader jämfört med större myndigheter och att mindre myndigheter investerar mer i it. För vissa nyckeltal som kostnad för it-arbetsplats kan det, enligt ESV:s bedömning, ifrågasättas ifall skillnaderna mellan myndigheterna är berättigade eller om det visar på ett utrymme för effektiviseringar.

Förslag som lämnas i delrapport 2

ESV föreslår att arbetet med mognadsmätning och nyckeltal fortsätter och utvecklas, till exempel genom att gruppen med myndigheter vidgas. Genom att fler myndigheter deltar i arbetet kan till exempel myndighetsspecifika analysunderlag utvecklas.

Genom att utveckla ett ramverk för it-kostnader på komponentnivå i staten kan myndigheterna få stöd att besvara många av de frågor som väcks i denna rapport, samt möjlighet att jämföra sig på en mer verksamhetsoberoende nivå, både inom och utom staten. Flera myndigheter arbetar i dag enskilt med utgångspunkt i flera olika ramverk. Genom att myndigheterna får tillgång till ett gemensamt ramverk i staten kan myndigheter på ett enklare sätt och i högre grad jämföra, utveckla och effektivisera tillhandahållandet av it.

En utvecklad mognadsmätning kan bidra med underlag för att svara på frågan om myndigheternas digitala mognad och myndigheternas förmåga att tillhandahålla it

effektivt. Det kan stärka myndighetsledningarna så att de i högre grad än idag kan ha fokus på it som möjliggörare och agera därefter.

ESV kan genom att utveckla vägledningar, utbildningar och främja samverkan stödja myndigheterna i deras arbete att stärka den interna styrningen och kontrollen så att ett effektivt tillhandahållande av it och förmågan att använda it som möjliggörare för verksamhetsutveckling tas tillvara. Vad som menas med det är att de val som organisationen gör inom ramen för it ska ha en utgångspunkt i de mål som finns för verksamheten och att organisationens ledning med rimlig säkerhet ska kunna säkerställa att it-verksamheten genomförs i enlighet med ledningens önskemål. Verksamheten ska också genomföras med god hushållning, vara effektiv och rättssäker samt återredovisas på ett korrekt sätt.

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.