

Regeringsuppdrag

Rapport

Digitaliseringen av det offentliga Sverige



EKONOMISTYRNINGSVERKET

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

Datum: 2017-03-14

Dnr: 3.2-207/2017

ESV-nr: 2017:13

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Mats Goffhé

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av regeringen att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning (Fi2017/00199/DF), samt att följa statliga myndigheters användning av it och hur myndigheterna tillvaratar digitaliseringens möjligheter (N2016/01642/EF). Denna rapport utgör en gemensam delrapportering för de båda uppdragen och innehåller, utöver uppföljning, även ett antal förslag vad gäller digitaliseringen av den offentliga sektorn.

ESV vill rikta ett stort tack till de organisationer och myndigheter som har deltagit i arbetet med regeringsuppdragen.

I detta ärende har vikarierande generaldirektör Pia Heyman beslutat. E-förvaltningsstrateg Mats Goffhé har varit föredragande. Utredare Ulrica Häll har varit operativt ansvarig för framtagandet av rapporten. Utredarna Daniel Jafari, William Linnefell och Patrick Freedman samt avdelningschef Eva Lindblom och enhetschef Tina J. Nilsson har deltagit i den slutliga beredningen.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed delrapporten för 2017.

Stockholm 2017-03-14

Pia Heyman

Mats Goffhé

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Inledning	7
2.1 Regeringens uppdrag till ESV.....	8
2.2 ESV:s genomförande av uppdraget.....	8
2.3 Avgränsningar av uppdraget.....	9
2.4 Rapportens disposition	9
2.5 Vad är digitalisering?	9
2.6 Mål för offentliga Sveriges digitalisering	11
3 Digitaliseringen av det offentliga Sverige	13
3.1 Varför går digitaliseringen så långsamt?.....	13
3.2 Bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter?	16
4 Myndigheternas förmågor, kostnader och centrala utvecklingsinitiativ	21
4.1 Myndigheternas it-kostnader	21
4.2 Myndigheternas strategiska it-projekt	26
4.3 Myndigheternas mognad	31
4.4 Sammanfattande iakttagelser	34
5 ESV:s slutsatser och förslag	36
5.1 Regeringen behöver agera kraftfullt för en nationell digital infrastruktur	37
5.2 Myndigheter behöver både få och ta ökat ansvar för digitalisering	40
5.3 Sverige behöver en digitaliseringsmyndighet	43
Referenser	45
Indirekta referenser.....	45
Bilaga: ESV:s genomförande av uppdraget och planering för 2017	49

1 Sammanfattning

Digitaliseringen ger helt nya förutsättningar för att utveckla det offentliga Sverige. Utvecklingstakten går snabbare och medborgarnas beteende och förväntningar förändras i en utsträckning som vi inte sett tidigare. Ekonomistyrningsverket (ESV) anser att användandet av digitaliseringens möjligheter är en av de viktigaste faktorerna för det offentliga Sveriges förmåga att möta medborgarbehov och effektivisera verksamheten.

ESV har fått i uppdrag av regeringen att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning (Fi2017/00199/DF) samt att följa de statliga myndigheternas användning av it och hur myndigheterna tar tillvara digitaliseringens möjligheter (N2016/01642/EF). Denna rapport utgör ESV:s delrapportering för båda uppdragen, och ska ge en bild av det offentliga Sveriges digitalisering.

Utifrån egna undersökningar och andra rapporter har vi skapat oss en bild av läget och utvecklingen. ESV kan konstatera att det offentliga Sverige idag inte i tillräcklig utsträckning använder digitaliseringens möjligheter på det sätt som är önskvärt för att nå regeringens mål på området. I ett internationellt perspektiv har den offentliga sektorn inte tillräckligt hög utvecklingstakt.

Vi har samlat in information om myndigheters it-kostnader, strategiska it-projekt och mognad. En av ESV:s slutsatser är att både regeringens och myndighetsledningarnas styrning av myndigheternas it-verksamhet behöver utvecklas. Det gäller både styrning av kostnader och styrning mot nyttor, samt att göra prioriteringar kring utveckling.

ESV menar att

- regeringen behöver agera kraftfullt för att etablera en nationell digital infrastruktur
- myndigheter både behöver ta och få ett ökat ansvar för digitalisering
- Sverige behöver en digitaliseringsmyndighet.

I rapporten lämnar ESV ett antal förslag till åtgärder för att bidra till en ökad digitalisering av det offentliga Sverige.

ESV föreslår sammanfattningsvis att:

Regeringen

- formulerar och implementerar en nationell strategi för digital infrastruktur
- prioriterar vissa områden inom digital infrastruktur för utveckling de kommande åren, där elektronisk legitimering och underskrift bör få högsta prioritet
- säkerställer och förstärker den centrala finansieringen av digital infrastruktur
- utser en eller flera offentliga aktörer som ägare av viktiga livshändelseprocesser med ett tydligt ansvar och mandat
- ställer krav på åiterrapportering av införandeplaner för nyttorealiserings gentemot de i ESV:s undersökning ingående myndigheterna utifrån myndigheternas bedömda läge 2018.

Myndigheter

- i större utsträckning än idag tar ansvar för digitalisering och verksamhetsutveckling, i enlighet med de krav som ställs i myndighetsförordningen
- fördjupar uppföljningen av hur väl man använder digitaliseringens möjligheter och hur effektivt man tillhandahåller it.

”Digitaliseringsmyndigheten”

- får i uppdrag att ge stöd, rådgivning och utbildning samt samordna erfarenhetsutbyte till offentlig sektor
- får ansvar för normering i frågor om bland annat interoperabilitet, med hjälp av till exempel föreskrifter och arkitektoniska riktlinjer
- får i uppdrag att fortsätta följa upp utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga Sverige samt
- ger stöd till aktörer i den offentliga sektorn, i syfte att öka realiseringen av nyttor i olika utvecklingsinitiativ.

2 Inledning

Varför är digitalisering så viktigt för Sverige och varför vill vi se en ökad digitalisering hos offentliga aktörer? Digitalisering har inget egenvärde, utan är snarare en viktig möjliggörare för effektivisering och ökad medborgarnytta. Genom att använda digitaliseringens möjligheter finns goda förutsättningar för verksamheter att bli mer effektiva samtidigt som medborgarnytan av olika typer av tjänster ökar. Digitalisering ger också goda förutsättningar för att få en hållbar utveckling i samhället, med avseende på välfärd, arbetsmarknad, internationell konkurrenskraft och klimat. I en rapport från mars 2016 konstaterar McKinsey Global institute att det globala flödet av data har större inverkan på BNP än handel med varor, en utveckling som har skett de senaste tio åren.¹

Det offentliga Sveriges förmåga att använda digitaliseringens möjligheter för att skapa nytta för medborgare kommer i framtiden att vara viktig för att upprätthålla medborgarnas förtroende.² Den ökade globaliseringen ställer högre krav på en ökad digitalisering, och det informationsutbyte som sker i offentliga verksamheter behöver också anpassas till detta.

När ESV talar om digitalisering i denna rapport är det inte den tekniska utvecklingen i sig som vi uttalar oss om utan de möjligheter som digitaliseringen ger. Som för all annan verksamhetsutveckling krävs förutsättningar för att utveckla och förändra arbetssätt. Detta kräver långt mer än bara teknisk förmåga, även om tekniken självfallet är den grundläggande möjliggöraren.

Vi har under vårt arbete konstaterat att viktiga faktorer för att kunna bedriva en effektiv verksamhetsutveckling är att man inledningsvis har kontroll på kostnader för att ge förutsättningar att väga kostnader mot nytta. Det är också viktigt att man har processer och modeller på plats för att leda och styra arbetet. Att arbeta för att etablera nyttorealiserings i verksamheten är en viktig faktor för att bidra till att på bästa sätt använda digitaliseringens möjligheter i utvecklingen av det offentliga Sverige. Vi kan konstatera utifrån våra egna enkäter att endast ett fåtal av myndigheterna aktivt följer upp nyttor från sina utvecklingsinitiativ. För kommuner ser bilden likartad ut; enligt en rapport från SKL följer endast sex procent av kommunerna upp effekter av sina digitaliseringsinitiativ.³

I den slutrapport som ESV lämnade om arbetet med jämförelser av it-kostnader i december 2015 påpekas ett behov av stärkt styrning, uppföljning och samordning av

¹ McKinsey Global Institute, Digital Globalization: The new era of global flows, 2016, sid 1.

² Vi använder uttrycket "det offentliga Sverige" i samma betydelse som detta används i regeringens satsning "Digitalt först" (det vill säga staten och kommunsektorn).

³ Sveriges kommuner och landsting, *Kommunernas digitalisering – Hur är läget 2016?*, Stockholm, 2016, s. 26.

digitalisering och it i statsförvaltningen.⁴ ESV lämnade i mars 2016 den första delrapporten om att stödja statsförvaltningens digitalisering.⁵ I årets rapport fördjupar vi oss i de delar som rör styrning, uppföljning och förmåga. I denna rapport har ESV haft möjlighet att lämna mer konkreta förslag än förra året.

2.1 Regeringens uppdrag till ESV

ESV har fått i uppdrag av regeringen att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning.⁶ En del av det uppdraget avser årlig uppföljning av digitaliseringen av det offentliga Sverige, vilket redovisas i denna rapport.

Uppdraget reviderades i januari 2017 och omfattningen av uppföljningen har utökats från att gälla statsförvaltningens digitalisering till att omfatta hela den offentliga sektorn.⁷

ESV har också i uppdrag att följa statliga myndigheters användning av it och hur myndigheterna använder digitaliseringens möjligheter.⁸ Denna rapport utgör en rapportering även för detta uppdrag.

2.2 ESV:s genomförande av uppdraget

Arbetet med att följa upp myndigheters mognad, it-användning och kostnader för it har skett genom enkäter till de myndigheter som omfattas av internrevisionsförrordningen (med några undantag och tillägg). Enkätundersökningarna har föregåtts av och följts upp med seminarier och dialoger med de deltagande myndigheterna, vilket har gett både oss och myndigheterna en fördjupad kunskap och goda förutsättningar till fortsatt samverkan.

Vi har också valt att använda rapporter och undersökningar från andra aktörer (till exempel Sveriges kommuner och landsting (SKL), Riksrevisionen, och Digitaliseringskommissionen), samt hänvisar i vissa delar till tidigare rapporter från ESV.

Vi har använt dessa underlag för att göra en analys och en samlad bedömning av digitaliseringen i det offentliga Sverige, eftersom det i dagsläget inte finns någon enskild undersökning eller uppföljning som ger en heltäckande bild.

⁴ ESV 2015:64, *Fördjupat it-kostnadsuppdrag – Slutrapport: förslag inför framtiden*, Stockholm.

⁵ ESV 2016:25, *Statsförvaltningens digitalisering – uppföljning och analys*, Stockholm, s. 36 ff.

⁶ Regeringsbeslut 2, Fi2017/00199/DF, *Ändring av Ekonomistyrningsverkets uppdrag att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning*, Finansdepartementet, 2017-01-19.

⁷ För ESV:s tidigare uppdrag, se Regeringsbeslut 2, N2015/321 0/EF, *Uppdrag att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning*, Näringsdepartementet, 2015-04-09.

⁸ Regeringsbeslut 5, N2016/01642/EF, *Uppdrag att följa de statliga myndigheternas användning av it och hur myndigheterna tar tillvara digitaliseringens möjligheter*, Näringsdepartementet, 2016-02-25.

I samband med omformuleringen av uppdraget till ESV har omfattningen för uppdragen ändrats till att gälla det offentliga Sverige istället för, som tidigare, handla om statsförvaltningens digitalisering. Detta har inneburit att vi i denna rapport utifrån befintligt underlag gör en ansats att bedöma hela det offentliga Sveriges utveckling. Dock har det inte funnits möjlighet att göra några utökade insatser för att bättre täcka in detta område. SKL:s rapport om kommunernas digitalisering 2016 har varit ett viktigt underlag för vår analys.⁹

2.3 Avgränsningar av uppdraget

I de undersökningar vi gör om mognad, it-kostnader och strategiska it-projekt utgår vi från 65 myndigheter som lyder under internrevisionsförordningen (med några undantag). Denna avgränsning har gjorts redan i uppdraget till ESV. Dessa myndigheter står för en stor del av statens verksamhetskostnader, men det innebär också att våra resultat är giltiga för just denna kategori av myndigheter.

2.4 Rapportens disposition

Rapporten inleds med en kortare omvärldsanalys följt av en sammanfattande redovisning av it-kostnader, strategiska projekt och myndigheters mognad. För en mer genomgripande beskrivning av genomförande och resultat hänvisas till del två av rapporten som är ett fördjupningsavsnitt. Slutligen presenteras ESV:s slutsatser och förslag.

I en bilaga till rapporten finns en beskrivning av ESV:s arbete inom uppdragen under 2016 och planeringen för 2017.

ESV anser att frågan om ett bredare införande av nyttorealiserings är central för att öka takten i digitaliseringen. ESV menar att det är en fråga som inte kan hanteras i ett separat spår från övrig verksamhet och vi har därför medvetet valt att väva in detta i rapportens olika avsnitt för att på så vis synliggöra detta.

2.5 Vad är digitalisering?

Begreppet digitalisering används idag mer frekvent än tidigare, men används ofta på ett sådant sätt att det inte är helt tydligt vad avsändaren avser. I detta avsnitt ger vi en bakgrund till hur vi har valt att använda och resonera kring begreppet i denna rapport.

På engelska används ordet *digitization* för processen att omvandla det analoga till digitalt, till exempel när vi skannar in ett dokument, eller går från vinylskiva till CD. *Digitization* handlar om att lagra information digitalt istället för analogt. Det engelska ordet *Digitalization* däremot handlar om att utnyttja den digitala teknikens

⁹ Sveriges kommuner och landsting, *Kommunernas digitalisering – Hur är läget 2016?*, Stockholm, 2016.

möjligheter för att till exempel automatisera en manuell process, ofta i avsikt att effektivisera och snabba upp genomförandet av en specifik process. Exempel på detta har vi sett sedan 50- och 60-talet då datorer var något helt nytt. Under exempelvis 90-talet förändrades många administrativa processer i riktning mot högre effektivitet med hjälp av paketerat och integrerat systemstöd i form av standardiserade affärssystem (ERP¹⁰).

För några decennier sedan ansågs användning av snabba hårddiskar och snabba nätverk vara den nya revolutionerade tekniken. Idag anses det vara en självklarhet. Nya teknikområden är bland annat Artificiell Intelligens (AI), Virtual reality (VR), Augmented reality (AR), Big Data och robotisering. Vi kommer inte behandla teknikområdena i denna rapport. Vad vi däremot vill lyfta fram är att en digital transformation inom statsförvaltningen bör dra nytta av vad tekniken har att erbjuda, utöver utvecklandet av nya mobilappar och webbtjänster.

”Digital transformation” är en mer omfattande förändring av ett samhälle (med dess individer och organisationer) där teknikens möjligheter används integrerat för att ge nya tjänster och processer. Det betyder att digital transformation är en mycket större förändring än den rent tekniska utvecklingen eftersom det förändrar kommunikation, affärsmodeller, beteenden med mera.

Dessutom behöver man förhålla sig till begreppet ”e-förvaltning” som EU-länderna tillsammans har definierat på följande vis:

verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser.¹¹

Digitalisering, så som begreppet används på svenska, inbegriper samtliga betydelse. Det vanligaste är dock att man ser *digitalisering* som en genomgripande och samhällsomvandlande process där användningen av it enbart är en av flera beståndsdelar. I denna transformation spelar den digitala tekniken en avgörande roll, men en organisation som enbart fokuserar på tekniken kommer inte att genomgå en digital transformation.

ESV menar också att det finns tydliga samband mellan effektivitet och digitalisering. När vi talar om effektivitet pratar vi om *intern* och *extern* effektivitet.

¹⁰ Enterprise Resource Planning system.

¹¹ Regeringskansliet, *Regeringens handlingsplan för e-förvaltning - Nya grunder för it-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*, 2008, s. 4.

Med *intern* effektivitet avser vi utveckling den egna organisationens interna arbete och/eller processer. Detta i syfte att exempelvis skapa förutsättningar för att kunna åstadkomma mer, på ett snabbare och enklare sätt.

Med *extern* effektivitet avses här, förenklat uttryckt, en strävan efter att göra vardagen enklare för målgruppen/målgrupperna.

2.6 Mål för offentliga Sveriges digitalisering

Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Digitaliseringen är en av de faktorer som skapar störst förändring i dagens samhälle och den påverkar alla delar av samhället. Alla ska ges möjlighet att ta del av digitaliseringen och de fördelar den för med sig. Regeringen arbetar för att digitaliseringen ska bidra till hållbar tillväxt, sysselsättning och ett socialt sammanhållet samhälle.¹²

För att stärka offentlig sektor har regeringen initierat programmet *Digitalt först* som syftar till en digital förnyelse av det offentliga Sverige. Programmet ska bidra till att stärka styrning och samordning inom digital förvaltning och därigenom skapa en förvaltning som ger:

- en enklare vardag för medborgare
- en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet
- högre kvalitet och effektivare verksamhet.¹³

Digitalt först innebär också att digitala tjänster ska vara offentliga sektorns förstahandsval, där det är möjligt och relevant, i kontakter med privatpersoner och företag.¹⁴

För att kunna uppnå dessa mål är det viktigt att aktörer inom det offentliga Sverige samarbetar för att tillgodose privatpersoners och företags behov i kontakter med förvaltningen. Regeringen och SKL har tecknat en avsiktsförklaring för digital förnyelse av det offentliga Sverige som ett led i detta arbete.¹⁵

För att öka digitaliseringstakten inom vissa områden har regeringen gett ett antal myndigheter i uppdrag att leda digitalisering i samverkan inom sina

¹² Regeringen, Digitalisering, Regeringen, <http://www.regeringen.se/digitalisering>. (Hämtad 2017-03-01).

¹³ Regeringskansliet, *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*, 2012.

¹⁴ Regeringen, Digitalisering av offentlig sektor, Regeringen, 2016, <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitalisering/digital-forvaltning/>. (Hämtad 2017-03-01).

¹⁵ Regeringsbeslut 5, N2015/07455/EF, *Godkännande och undertecknande av avsiktsförklaring mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting för en digital förnyelse av det offentliga Sverige*, Näringsdepartementet, 2015-10-29.

verksamhetsområden (Lantmäteriet, Jordbruksverket, Naturvårdsverket) samt träffat en överenskommelse om enklare företagande med SKL.¹⁶

Ytterligare krav på ökad digitalisering ställs på offentliga Sverige utifrån EU:s handlingsplan för e-förvaltning 2016–2020.¹⁷ Syftet med planen är att modernisera den offentliga administrationen, att uppnå en digital inre marknad och att offentlig sektor i större utsträckning involverar medborgare och företag för att kunna leverera tjänster av hög kvalitet.

I EU:s handlingsplan finns ett antal principer som Sverige bör iaktta:

- Digitalt som standard.
- Företag och medborgare ska behöva lämna uppgifter endast en gång.
- Digitala tjänster ska utformas så att de är inkluderande och tillgängliga.
- Förvaltningarnas tjänster ska karaktäriseras av öppenhet och insyn.
- Gränsöverskridande tjänster som standard.
- Interoperabilitet som standard.
- Tillförlitlighet och säkerhet.¹⁸

¹⁶ Regeringen, Digitalisering av offentlig sektor, Regeringen, 2016, <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitalisering/digital-forvaltning/>, (Hämtad 2017-03-01).

¹⁷ Europeiska kommissionen, EU:s handlingsplan för e-förvaltning för 2016-2020 - Snabbare digital omvandling av förvaltningar, Bryssel, 2016.

¹⁸ Europeiska kommissionen, EU:s handlingsplan för e-förvaltning för 2016-2020 - Snabbare digital omvandling av förvaltningar, Bryssel, 2016, s. 4.

3 Digitaliseringen av det offentliga Sverige

I detta avsnitt redovisar vi iakttagelser från några av de många rapporter som kommit det senaste året om digitalisering av det offentliga Sverige. Vi resonerar också kring Sveriges utveckling i ett internationellt perspektiv.

Det senaste året har ett antal rapporter visat på brister och behov kring digitaliseringen av det offentliga Sverige. Rapporterna pekar till stor del på samma problemområden och beskriver bilden på ett likartat sätt.¹⁹ Slutsatserna är att digitaliseringen i Sverige går långsammare i offentlig sektor än i näringslivet samtidigt som Sveriges offentliga sektor utvecklas långsamt i ett EU-perspektiv. Den nuvarande utvecklingstakten är för låg för att det offentliga Sverige ska kunna leva upp till regeringens mål att vara ”bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter”²⁰ inom de närmaste åren.

ESV kan konstatera att Sverige, ur ett internationellt perspektiv, överlag ligger högt i ranking i många undersökningar. Det som ger Sverige goda resultat är bland annat faktorer som vår höga grad av internetanvändning och en generellt sett god infrastruktur. Men resultaten för den offentliga förvaltningen är sämre och håller oss tillbaka i utvecklingen.

Samtidigt är det viktigt att poängtera att det i dagsläget inte finns någon undersökning eller granskning som ger en heltäckande bild av digitaliseringen i det offentliga Sverige. ESV arbetar tillsammans med Regeringskansliet för att förbättra den möjligheten (se rapportens bilaga).

3.1 Varför går digitaliseringen så långsamt?

Efter en genomgång av befintliga rapporter och våra egna underlag konstaterar ESV att det framför allt finns sex områden som hindrar den offentliga sektorn från att bättre kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter.

– Finansiering

- För statliga myndigheter kan det vara svårt att hitta lösningar för finansiering inom ramen för den statliga budgetprocessen. För kommuner handlar det om svårigheter att hitta finansiering om man är en liten kommun. Större kommuner upplever inte dessa hinder i samma utsträckning. Bristen på central finansiering av gemensamma lösningar upplevs dock som det största problemet inom hela den offentliga sektorn. En försvårande faktor är också att

¹⁹ De rapporter som avses redovisas i avsnitt 3.1.2

²⁰ Regeringen, Digitalisering, Regeringen, <http://www.regeringen.se/digitalisering>. (Hämtad 2017-03-02).

den aktör som finansierar utvecklingen ofta inte är den som tar hem den största effekten av den.

– *Styrning*

- Den svenska förvaltningsmodellen lyfts ibland fram som ett hinder för digitaliseringen. ESV menar dock att det snarare handlar om hur tillgängliga styrmedel tillämpas. Det finns förutsättningar för att öka den centrala styrningen. ESV ser därför positivt på den utredning som har i uppdrag att utreda styrningen av gemensamma digitala tjänster, samt lämna förslag om att samla ansvaret för digitaliseringen i den offentliga sektorn på en befintlig myndighet.²¹ I rapporten kommer vi fortsättningsvis benämna denna aktör ”Digitaliseringsmyndigheten”.

– *Avsaknad av standarder*

- Under en lång tid har Sveriges strategi att låta myndigheterna utveckla lösningar efter egna behov varit framgångsrik, eftersom det lett till tidiga framgångar och snabba lösningar. I dagsläget ställer en framgångsrik digitalisering krav på samverkan över organisationsgränserna, och då blir frånvaron av gemensamma standarder för exempelvis interoperabilitet ett hinder för utvecklingen.

– *Legala hinder*

- Befintlig lagstiftning och regelverk beskrivs ofta av myndigheter som ett hinder för att utveckla digitaliseringen, men även avsaknad av lagstiftning anges ibland som ett problem. ESV ser därför positivt på den utredning som ska belysa frågan om att undanröja hinder för digitalisering som beror på lagstiftning.²²

– *Ledarskap och kompetens*

- Digitaliseringskommissionen pekar i sitt slutbetänkande²³ på att ledarskapet för digital transformation och kompetensen inom organisationen är viktiga framgångsfaktorer för att det offentliga Sverige bättre ska använda digitaliseringens möjligheter. Man pekar också på att det är viktigt att stärka ledarskapet så att digitaliseringens möjligheter tas tillvara.

– *Kultur och arbetsätt*

- Att organisationen har förmåga och förutsättningar att driva förändringar genom att påverka kultur och invanda arbetsätt är en viktig förutsättning för att verksamhetsutveckling ska lyckas. ESV:s rapport om effektivisering i statsförvaltningen²⁴ konstaterar att myndigheter upplever kultur och arbetsätt som hinder för ett lyckosamt effektiviseringsarbete. Eftersom effektivisering

²¹ Regeringsbeslut, Dir. 2016:97, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning (N 2016:01)*, Finansdepartementet, 2016-11-24.

²² Regeringsbeslut, Dir. 2016:98, *Rättsliga förutsättningar för en digitalt samverkande förvaltning*, Finansdepartementet, 2016-11-24.

²³ SOU 2016:89, Digitaliseringskommissionen, *För digitalisering i tiden*, Stockholm: Wolters Kluwers, s. 158–160.

²⁴ ESV 2016:59, *Effektivisering i Statsförvaltningen*, Stockholm.

och digitalisering är två närliggande områden gör ESV bedömningen att bilden är densamma för digitalisering.

3.1.1 Vad säger enskilda rapporter om digitaliseringen?

Riksrevisionen presenterade i juni 2016 en granskning där de konstaterar att offentliga aktörer i huvudsak inte driver utvecklingen i enlighet med regeringens mål.²⁵ Riksrevisionen konstaterade också att regeringen kan göra mer för att skapa de förutsättningar som krävs för att det offentliga Sverige ska kunna ta sitt ansvar och uppfylla målet. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen stärker styrningen kring digitalisering och föreslår en aktör som ”äger dessa frågor”. Riksrevisionen menar också att regeringen bör utreda behov av författningsändringar som behövs för att nå målet om en digitaliserad förvaltning.

Digitaliseringskommissionens slutbetänkande²⁶ publicerades i mitten av december 2016. I sina slutsatser konstaterar de bland annat att den offentliga förvaltningens digitalisering är nyckeln för att nå det it-politiska målet. Som nödvändiga förutsättningar nämns öppna data och standarder. I sina rekommendationer lyfter Digitaliseringskommissionen bland annat behovet av en myndighet med samlat ansvar för digitaliseringsfrågor och behovet av ett stärkt ledarskap för digitalisering, samt vikten av att bygga samhällets digitala kompetens.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) presenterade i december 2016 sin lägesrapport om kommunernas digitalisering. Rapporten grundar sig på 141 kommuners självskattning på ett antal frågor om digitala tjänster och möjliggörare för digital utveckling.²⁷ Resultaten visar att digitala tjänster blir allt vanligare hos kommuner, men att det fortfarande är de större kommunerna som tycks ha nått längst i utvecklingen. Som exempel kan nämnas att i fyra av fem kommuner är det idag möjligt att både ansöka om och få besked om antagning till gymnasiet digitalt. Däremot finns det andra områden där utvecklingen inte nått lika långt, exempelvis när det gäller e-arkiv och ”Mina meddelanden”, som finns i knappt var tjugonde kommun.

Våren 2016 gjorde TNS Sifo en undersökning på uppdrag av SKL där 1 000 medborgare intervjuades. Där anger tre av fyra att de är positivt inställda till att kommuner och landsting kommunicerar och erbjuder service digitalt. Enbart två av tio ansåg att kommunerna och landstingen levde upp till deras förväntningar om

²⁵ Riksrevisionen, *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*, Stockholm, 2016.

²⁶ SOU 2016:89, Digitaliseringskommissionen, *För digitalisering i tiden*, Stockholm: Wolters Kluwers.

²⁷ Sveriges kommuner och landsting, *Kommunernas digitalisering – Hur är läget 2016?*, Stockholm, 2016.

digital service. Nästan sju av tio av de tillfrågade ansåg också att det är hög tid att kommuner och landsting/regioner prioriterar att förbättra den digitala servicen.²⁸

I december 2016 slutrappporterade konsultföretaget Ramböll ett uppdrag till Finansdepartementet där uppdraget var att ge en nulägesanalys av offentliga sektorns digitalisering.²⁹ I rapporten gör Ramböll bedömningen att Sverige skiljer sig från andra länder i hur man har valt att driva digitaliseringen. Många länder har haft en mer centraliserad styrning. Det finns också en ganska god kunskap om problemen bland de som deltog i Rambölls undersökning, vilket är en god förutsättning för att driva arbetet framåt i fortsättningen. Ramböll pekar också på området ledning och styrning, där den nationella styrningen bedöms vara otillräcklig och där mognadsgraden hos offentliga organisationer generellt sett är låg, samt att kompetensen är varierande.

Statskontorets rapport ”Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen” behandlar i ett avsnitt digitalisering. Där föreslår Statskontoret att regeringen bör överväga att utveckla sin resultatredovisning till riksdagen utifrån livshändelser, samt vid behov genomföra gemensamma dialoger med flera myndigheter – som komplement till de årliga myndighetsdialogerna. Statskontoret föreslår också att en arbetsgrupp tillsätts för att utveckla förutsättningarna för en sammanhållen styrning samt att se över myndighetsstrukturen vid behov.³⁰

3.2 Bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter?

I regeringens mål för det offentliga Sveriges digitalisering framgår bland annat att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. I ESV:s första rapport³¹ om statsförvaltningens digitalisering beskrev vi vad vi ser bör läggas i detta och hur det kan vara möjligt att följa upp.

Det finns ett antal olika internationella undersökningar där olika nationers digitalisering jämförs. Undersökningarna genomförs med olika syften, metoder och täckning. Bland de internationella undersökningarna har ESV hittills bedömt att EU-kommissionens eGovernment Benchmark passar bäst för ESV:s behov. En fördel med den undersökningen är att den är väl dokumenterad och att det därmed är möjligt att bedöma kvaliteten och göra fördjupade analyser.

²⁸ Sveriges kommuner och landsting, Så tycker invånarna, Smartarevalfard, <http://www.smartarevalfard.se/faktaochanalys/invanarnasdigitalaforvantningarparokommunerochlandsting.1863.html> (Hämtad 2017-02-06).

²⁹ Ramböll Sverige AB, *Nulägesanalys och ramverk för uppföljning av den offentliga förvaltningens digitalisering*, 2016.

³⁰ Statskontoret, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, Stockholm, 2016, s. 33-34 samt s. 54..

³¹ ESV 2016:25, *Statsförvaltningens digitalisering – uppföljning och analys*, Stockholm.

Eftersom ESV:s reviderade uppdrag numera omfattar hela det offentliga Sverige behöver ESV framöver se över detta ställningstagande, då EU-kommissionens undersökning inte omfattar skola, vård och omsorg.

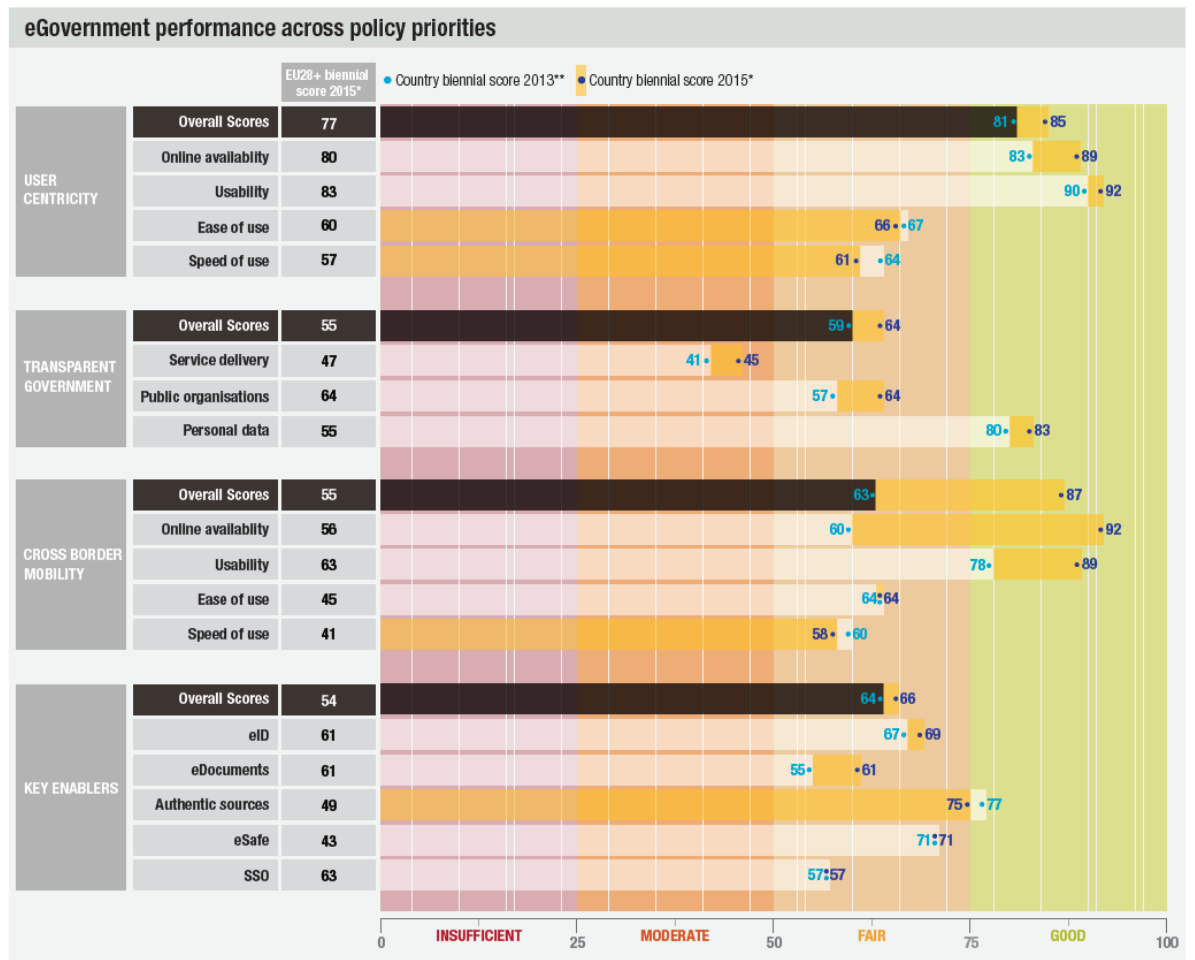
I den senaste publiceringen av eGovernment benchmark³² (baserad på data insamlad 2015), kan man notera att Sverige har en positiv utveckling av de flesta indikatorer. Utvecklingstakten är dock lägre än för många andra EU-länder, och nivån ligger i vissa fall under EU-genomsnittet. Det är svårt att avgöra om det är en effekt av att vi redan ligger långt fram, eller om det helt enkelt är så att utvecklingen går långsammare i Sverige. Förklaringarna kan säkert finnas i båda delar, men på vissa områden ligger Sverige helt klart sämre till än övriga länder. Ett exempel är återanvändningen av offentliga data (PSI reuse) där Sverige har strax över 40 procent medan EU i genomsnitt har över 50 procent.

Vad gäller de olika indikatorområden som EU-kommissionens mäter har Sverige en lägre utvecklingstakt än EU-genomsnittet för områdena ”möjliggörare”³³, transparens och användarvänlighet.

En bild över Sveriges läge i EU-kommissionens undersökning finns nedan. ESV har tidigare sagt att Sverige skulle behöva placera sig inom området *good*, för att kunna sikta på att bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Det innebär poäng högre än 75 av 100 möjliga för samtliga undersökta områden. ESV kan konstatera att så inte är fallet inom flera områden, bland annat transparens och möjliggörare.

³² Europeiska kommissionen, *eGovernment Benchmark 2016 – A turning point for eGovernment development in Europe?*, 2016..

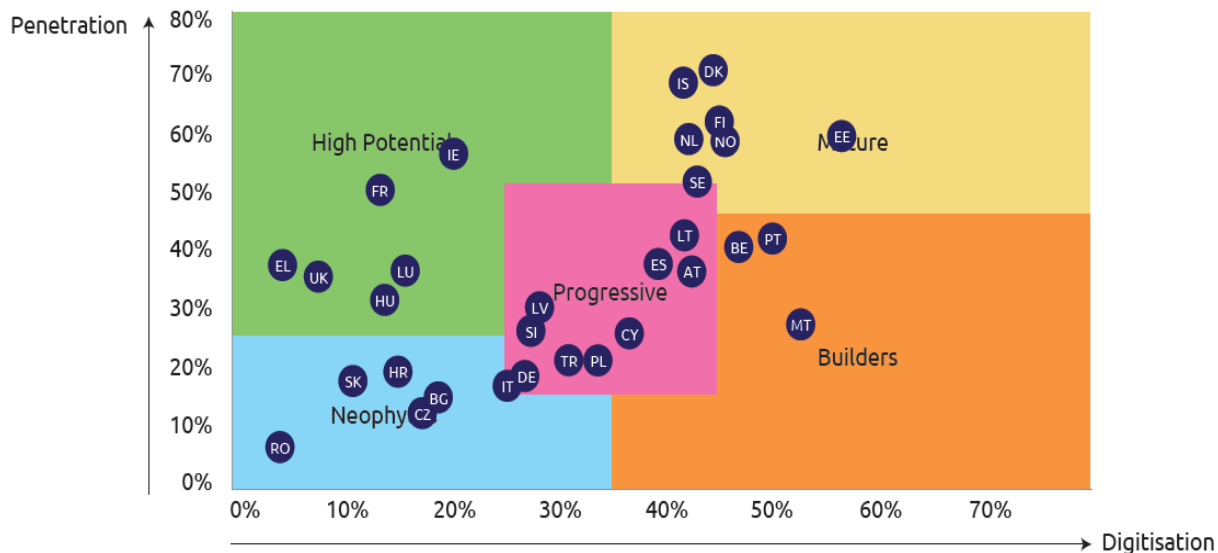
³³ Inom området ”möjliggörare” (”key enablers”) undersöks tillgänglighet till fem tekniska lösningar som bedömts vara centrala för väl fungerande offentliga digitala tjänster: elektronisk identifiering (eID), elektroniska dokument (eDocuments), autentiska datakällor (Authentic Sources), Electronic Safe (eSafe - säker virtuell lagring av användardata och användardokument) och Single Sign On (SSO). Ytterligare förklaring till respektive möjliggörare finns i eGovernment Benchmark 2016 – insight report, s. 27.

Figur 1: Sveriges resultat i eGovernment Benchmark 2016³⁴

I årets undersökning av eGovernment Benchmark presenterar man inte livshändelserna på samma sätt som tidigare, utan genomför istället en klusteranalys för länder. I analysen grupperas länder utifrån olika förutsättningar (ekonomi, utbildningsnivå etc.) och man har sedan skapat grupper av länder med liknande förutsättningar. Samtliga nordiska länder ingår i de länder som bedöms ha en hög grad av internetanvändning (penetration) och digitalisering (digitisation), och räknas till länder som är mogna inom området.

³⁴ Europeiska kommissionen, Country fact sheets, eGovernment benchmark report 2016, Ec.europa.eu, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/country-factsheets-egovernment-benchmark-report-2016> (Hämtad 2017-03-13).

Figur 2: Resultat från klusteranalys i eGovernment benchmark, avseende data insamlad 2014-2015.³⁵



För att få en bild av hur det offentliga Sverige, respektive Sverige som helhet, förhåller sig till övriga Europa kan man använda EU:s sammansatta index DESI.³⁶ DESI väger samman indikatorer för digitalisering (graden av uppkoppling, humankapital, internetanvändning, digitaliseringsgrad i privat sektor samt digitaliseringsgrad i offentlig sektor) för att följa EU-ländernas digitala utveckling och konkurrenskraft. DESI hämtar underlaget till den offentliga sektorn från eGovernment Benchmark.

2017 års publicering³⁷ visar att Sverige totalt sett ligger på tredje plats i EU, vilket är samma placering som 2016 men två placeringar sämre än 2015 års förstaplats. Sverige ligger, när det gäller samhället som helhet, högt när det gäller delområden som infrastruktur och användning av internet. Sverige ligger dock sämre till när det gäller delområdet offentliga digitala tjänster, där Sverige får en åttondeplacering, vilket är en placering sämre än 2016 och ytterligare en placering sämre än 2015. Detta är det delområde i undersökningen där Sverige får sämst resultat.

Utifrån ovanstående resonemang kan ESV instämma i bilden att Sveriges digitalisering ligger långt fram i ett internationellt perspektiv. ESV konstaterar att det

³⁵ Europeiska kommissionen, *eGovernment Benchmark 2016 – A turning point for eGovernment development in Europe?*, 2016, s. 65.

³⁶ Europeiska kommissionen, *The Digital Economy and Society Index (DESI)*, Ec.europa.eu, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> (Hämtad 2017-03-13).

³⁷ Europeiska kommissionen, *Sweden*, Ec.europa.eu, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> (Hämtad 2017-03-12).

som håller tillbaka utvecklingen för Sverige är att det offentliga Sverige har en långsammare utvecklingstakt än den offentliga sektorn i omvärlden.

Det kan därför passa att avsluta med ett citat från den senaste rapporten från eGovernment Benchmark:

No one can actually predict what government could look like in ten years. The only thing that is certain is that it will be very different from how it looks now. Technology is changing the game quickly and will continue to do so. The biggest challenge is therefore not so much in anticipating what comes next, but ensuring governments are able to deal with change.³⁸

³⁸ Europeiska kommissionen, *eGovernment Benchmark 2016 – A turning point for eGovernment development in Europe?*, 2016, s. 5.

4 Myndigheternas förmågor, kostnader och centrala utvecklingsinitiativ

I detta kapitel sammanfattar vi resultaten från våra egna undersökningar om it-kostnader, strategiska it-projekt och mognad hos ett antal statliga myndigheter. Vi menar att det finns ett samband mellan dessa områden. Att ha kontroll på kostnaderna för it kan i någon mån anses vara startpunkten för att inleda arbetet med att få bättre kontroll över verksamheten. Att få förbättrad styrning och kontroll över sina strategiska projekt är en logisk fortsättning.

För den som vill ha en mer utförlig redovisning av resultaten hänvisar vi till del 2 av denna rapport som innehåller fördjupning på området.

4.1 Myndigheternas it-kostnader

Den uppföljning av it-kostnader som ESV genomfört ger i huvudsak underlag för att bedöma och ta ställning till myndigheternas it-resurser på en övergripande nivå. Vi kan konstatera att för de myndigheter som deltar i undersökningen uppgår de totala it-kostnaderna till cirka 19 miljarder kronor, vilket översatt till hela statsförvaltningen motsvarar cirka 25 miljarder kronor.

4.1.1 Så har ESV följt upp myndigheternas it-kostnader

ESV har under 2016 hämtat in uppgifter om it-kostnader från 65 myndigheter. Till stöd för beräkningarna har vi tagit fram en vägledning där olika nyckeltal har beskrivits kortfattat. Vägledningen bygger på de arbeten som genomfördes under 2014 och 2015 med mindre justeringar.³⁹

Jämfört med uppföljningen som genomfördes 2015 har två nyckeltal tillkommit och ett tagits bort. Nyckeltalen som tillkommit berör relationen mellan kostnaderna för att säkerställa, förbättra och utveckla it-stöden i organisationen samt kostnaden för lagring. Dessa två nyckeltal hämtades in från en mindre grupp myndigheter 2015 och från samtliga deltagande myndigheter vid 2016 års mätning. Redovisningen av incidenter togs bort och frågan om informationssäkerhet följdes istället upp i mognadsbedömningen.

De valda nyckeltalen är:

- it-kostnader som andel av verksamhetskostnad

³⁹ ESV, Dnr. 3.1-512/2016, *Gemensam mall för att bedöma digital mognad och för att beräkna it-kostnader*, Stockholm.

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

Redovisningen av nyckeltalen har gjorts både utifrån år 2015 års utfall och utifrån ett självskattat bedömt läge för år 2018. Se vidare avsnitt 4.1.2 samt rapportens del 2.

Utifrån kraven på intern styrning och kontroll i staten anser ESV att det är rimligt att myndighetsledningarna gentemot regeringen kan verifiera effektiviteten i myndighetens it-verksamhet. Myndighetsledningarna ska även kunna redovisa, bedöma och motivera sin resursanvändning för it i förhållande till andra verksamheter. Därför menar ESV att det är viktigt att myndighetsledningarna har en god bild av it-verksamheten och dess kostnader.

Den huvudsakliga vinsten med att ta fram nyckeltalen finns inom de berörda myndigheterna, där nyckeltalen och arbetet med att ta fram dessa kan bidra till ett lärande och en ökad kostnadsmedvetenhet i de aktuella organisationerna. Det faktum att nyckeltalen har definierats tillsammans med de deltagande myndigheterna gör att de också kan tjäna som underlag för erfarenhetsutbyte. Det är dock svårt att dra tydliga slutsatser om till exempel lämpliga effektiviserings- och förbättringsåtgärder för förvaltningen som helhet eller för grupper av myndigheter på basis av dessa relativt övergripande nyckeltal. För detta krävs en djupare kunskap om myndigheternas kostnader.

4.1.2 Resultat från mätningarna

I redovisningen av resultaten har vi valt att dela in de deltagande myndigheterna i tre grupper: lärosäten, e-delegationsmyndigheter⁴⁰ respektive övriga myndigheter. Lärosäten utgör en egen grupp då de har större likheter med varandra. Motivet till att särredovisa e-delegationsmyndigheterna är hypotesen att dessa myndigheter genom sitt deltagande i E-delegationen har en högre förståelse och kunskap inom digitaliseringsområdet.

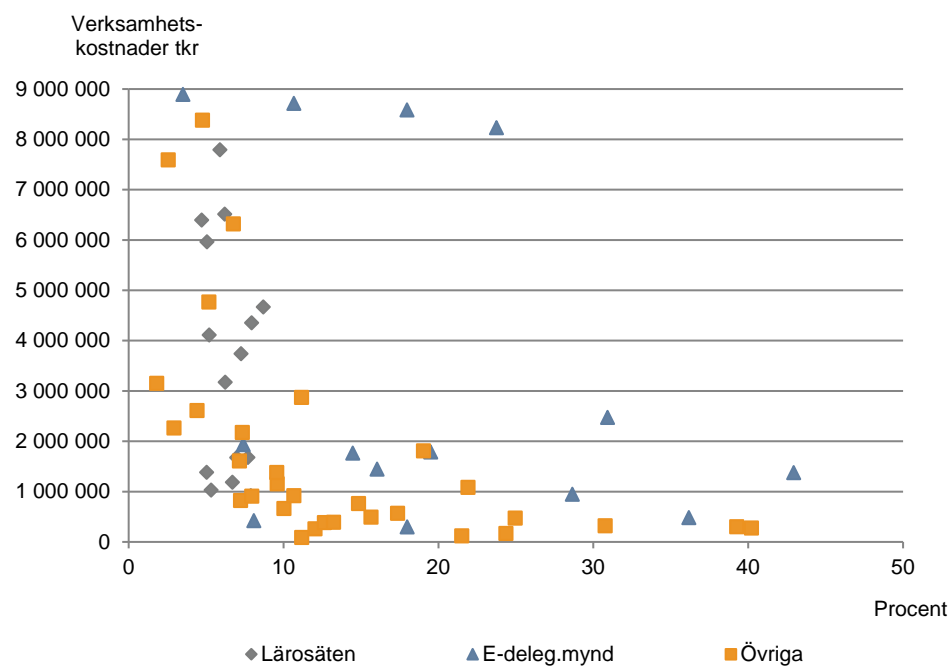
Myndigheterna har i mätningen redovisat ett utfall för 2015 och bedömt kostnaderna för 2018. De bedömer att andelen it-kostnader i förhållande till

⁴⁰ De myndigheter som deltog i E-delegationen 2009-2015.

verksamhetskostnader kommer att öka något fram till 2018, men det handlar inte om någon dramatisk förändring.

ESV kan konstatera att det även vid årets mätning går att utläsa en viss tendens till stordriftsfördelar – det vill säga att andelen it-kostnader är mindre för myndigheter med höga verksamhetskostnader än för myndigheter med lägre verksamhetskostnader.

Figur 3: It-kostnaden som andel av verksamhetskostnaden 2015



I och med att myndigheterna har olika uppgifter och olika strukturella förutsättningar är det svårt att göra några direkta jämförelser mellan myndigheternas redovisade nyckeltal. Det går till exempel inte att säga att en myndighet som har högre andel it-kostnader i relation till verksamhetskostnaderna är ”bättre” eller ”sämre” än en myndighet med andra värden. ESV anser dock att det är värdefullt att föra en diskussion inom myndigheten om de redovisade värdena är rimliga med hänsyn till myndighetens verksamhet och strategiska inriktning. En dialog kring detta bör också kunna föras mellan myndigheterna och deras uppdragsgivare.

Vad kostar en it-arbetsplats?

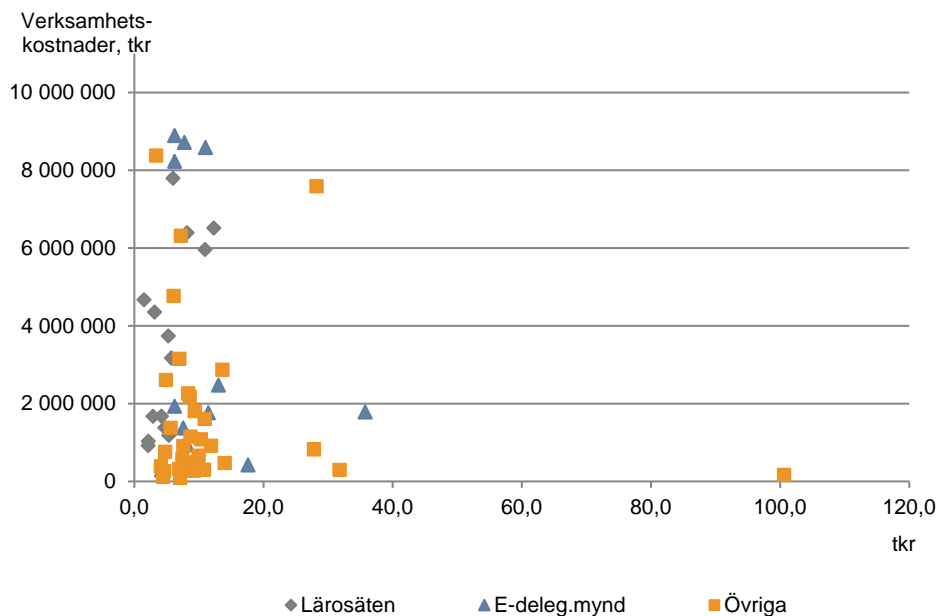
Av de nyckeltal som har följts upp finns det ett som är mer lämpligt för jämförelser. Det är kostnaden för en it-arbetsplats.

Kostnaden för it-arbetsplats är det nyckeltal där jämförbarheten mellan olika myndigheter för närvarande är bäst. Myndigheternas redovisade kostnader per it-arbetsplats ligger mellan 1 500 kronor och 35 800 kronor för 2015.⁴¹ Medianen för nyckeltalet är 7 500 kronor.

Det finns flera skäl till varför myndigheternas kostnader för it-arbetsplats kan variera. Det kan till exempel bero på yttre faktorer såsom var myndigheten är lokaliserad och vilka säkerhetskrav verksamheten har. Det kan även bero på faktorer som ofta kan åtgärdas inom en myndighet, till exempel graden av standardisering och automatisering av verksamheten. Erbjuder myndigheten flera varianter av arbetsplatser innebär det också högre kostnader för till exempel avtalsvård, support och underhållskostnader. Bedömd livslängd på hårdvara tillsammans med supportavtal påverkar också kostnaderna. Nyckeltalet är komplext att beräkna och myndigheterna anger att osäkerheter finns, men samtidigt pekar spridningen på en potential för kostnadsminskningar. Om alla myndigheter med en kostnad över medianen skulle sänka sin kostnad till 7 500 kronor skulle statsförvaltningen spara i storleksordningen 225 miljoner kronor per år, vilket kan ge en uppfattning om storleksordningen på de möjliga besparingarna.

För två av de tre myndighetsgrupperna finns indikationer på att större myndigheter har lägre kostnader för it-arbetsplatser än mindre myndigheter – att det finns en stordriftsfördel. En av myndighetsgrupperna, lärosätena, uppvisar en delvis motsatt bild. En förklaring till det skulle kunna vara att den akademiska verksamheten på lärosätena traditionellt sett har en större frihetsgrad än verksamheten på myndigheter vad gäller bland annat val av personlig it-utrustning.

⁴¹ Vi har rensat materialet för 2 myndigheter som vi klassat som outliers, d.v.s. de har väldigt höga kostnader per användare.

Figur 4: Kostnad per it-arbetsplats 2015

Vid en jämförelse av värdena 2013–2015 hamnar totalt sett kostnaden per it-arbetsplats på i stort sett oförändrade nivåer. Även kostnaderna för enskilda myndigheter ligger i stort sett på oförändrade nivåer– något som kan indikera en stabilitet i beräkningarna för dessa myndigheter. Myndigheterna som grupp bedömer att kostnaden för arbetsplatser kommer ligga på en likartad nivå 2018 som den gjorde 2015.

Det finns ett intresse och behov av att djupare analysera kostnader för it. Flera lärosäten deltar i ett sådant arbete tillsammans med lärosäten i framförallt Finland och Norge men även med lärosäten i andra europeiska länder. Samarbetet kallas BencHEIT och bedrivs inom ramen för EUNIS (the European University Information System Organisation). Organisationen har till syfte att hjälpa deltagande lärosäten att utveckla sin kostnadsmedvetenhet kring it genom att dela erfarenheter och samarbeta. ESV anser att detta är ett intressant initiativ, lärosäten har i sina redovisningar av kostnader för it också visat en god förmåga att följa upp och redovisa sina kostnader.

Ett annat exempel på ett initiativ som syftar till att tränga djupare ned i kostnaderna är ett regeringsuppdrag med en pilotverksamhet där ESV och en mindre grupp myndigheter utvärderar möjligheten att fördela myndigheternas it-kostnader enligt ramverket TBM (Technical Business Management). Vi beskriver detta arbete närmare i bilagan till rapporten.

4.2 Myndigheternas strategiska it-projekt

I detta avsnitt beskriver vi den undersökning av 65 myndigheters strategiska utvecklingsprojekt med it-inslag som ESV genomfört. De strategiska it-projekten står för mer än hälften av de totala it-kostnaderna i dessa myndigheter. Utgångspunkten för vår analys är att det är dessa projekt som i störst utsträckning kan antas bidra till en ökad digitalisering och därmed ökat målgruppsfokus, effektivare verksamhet och koppling till de förvaltningspolitiska målen.

4.2.1 Så har ESV följt upp myndigheternas strategiska it-projekt

Vi har tillsammans med 65 myndigheter identifierat vilka strategiska it-projekt som bedrivs på myndigheterna. För dessa projekt har vi samlat in en lång rad olika uppgifter så som kostnader, projektlängd, nyttor, risker och samverkan. En definition av strategiska it-projekt är att det är sådana projekt eller program som myndighetens ledning följer, eller borde följa, utifrån dess ansvar för verksamheten i enlighet med myndighetsförordningen.

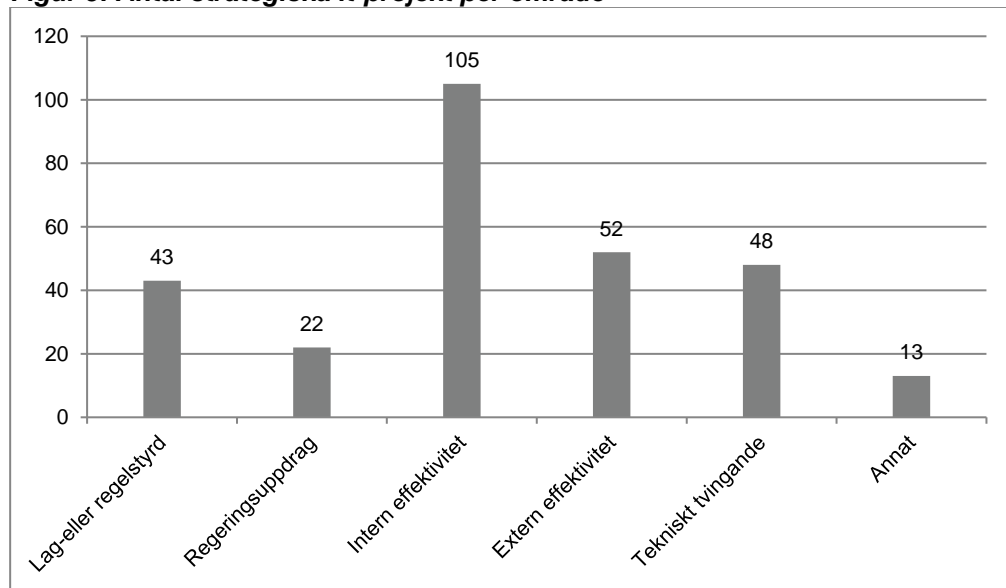
I undersökningen har 52 av de deltagande myndigheterna rapporterat in information om totalt 157 strategiska it-projekt.

De vanligaste anledningarna till att de redovisade projekten anses vara strategiskt viktiga är att de på ett eller annat sätt stödjer strategisk inriktning eller strategiska mål, att de betraktas som verksamhetskritiska eller att de ses som särskilt omfattande och komplexa.

4.2.2 Svag målgruppsfokus för de strategiska it-projekten

Myndigheterna anger i undersökningen att deras strategiska it-projekt till stor del drivs utifrån en strävan att åstadkomma högre intern effektivitet. Mer än dubbelt så många projekt strävar efter ökad intern effektivitet jämfört med extern effektivitet. En stor andel av myndigheterna anser att deras projekt svarar upp mot målet om ”högre kvalitet och effektivitet i verksamheten”, vilket är ett av de tre delmålen i regeringens strategi om en digitalt samverkande förvaltning. Betydligt färre projekt anses bidra till de övriga två delmålen ”enklare vardag för medborgare” och ”öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet”.

Generellt sett har de strategiska it-projekten alltså ett relativt starkt internt fokus, samtidigt som de till stor del tar sikte mot att åstadkomma högre effektivitet (se figur nedan).

Figur 5: Antal strategiska it-projekt per område⁴²

Den nuvarande definitionen av strategiska it-projekt innebär att undersökningen mestadels inbegriper just projekt med en väldigt stark ”it-anknytning”. Gapet mellan projektens fokus på intern och extern effektivitet är dock tydligt. En viktig utgångspunkt i regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning är att sätta medborgaren i centrum. Mot bakgrund av detta bedömer vi att det behövs ett skifte från ett mer inåtriktad till ett mer målgruppsinriktat perspektiv på utveckling.

4.2.3 Viktiga grundstenar saknas för effektiv realisering av nyttor

En stor del av de strategiska it-projekten, nästan 80 procent, har identifierat och analyserat projektens nyttor. En majoritet av projekten anger att den huvudsakliga nyttan är kvalitativ. Undersökningen visar också att ett fåtal projekt har värderat de identifierade nyttorna i monetära termer och gjort periodiserade beräkningar av desamma.⁴³ Detta gör att myndigheterna har begränsade möjligheter att följa upp och framför allt att efter att projekten genomförts visa på att eftersträvarde nyttor har hämtats hem. En systematisk uppföljning av genomförda projekt kan också ge underlag till lärande inför kommande utvecklingsinsatser.

Under insamlingen av strategiska it-projekt har de deltagande myndigheterna lyft fram att de upplever en lång rad svårigheter kopplat till att kvantifiera och värdera nyttor. De anser att det ofta saknas incitament för att göra noggranna kostnads-/nyttokalkyler och att kalkylerna i sig är resurskrävande att ta fram. Det är viktigt att framöver bemöta de tvivel som riktas mot kvantifiering och värdering av nyttor, men

⁴² Vid inrapportering av information var det möjligt att välja fler än ett alternativ; därför överensstämmer inte antalet områden med antalet redovisade projekt. I genomsnitt angavs 1,78 ”projekt drivare” per projekt

⁴³ ESV gör samma iakttagelser i rapporten *Statsförvaltningens digitalisering – uppföljning och analys*, ESV:2015:59.

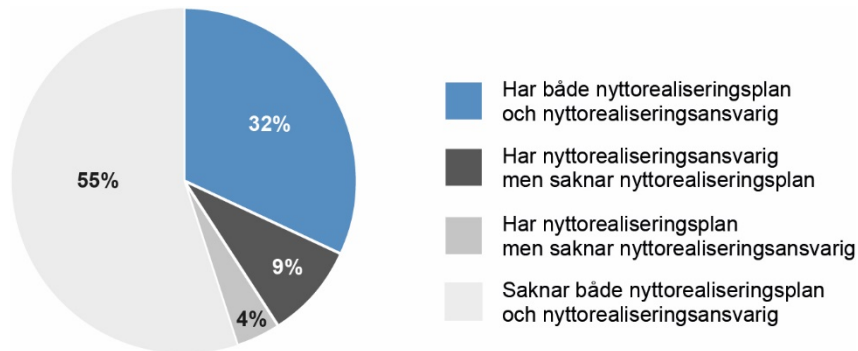
också att bidra med stöd och lösningar som förenklar. ESV menar att väljorda kostnads-/nyttokalkyler kan underlätta för beslut och prioriteringar. Det finns med andra ord behov av att fortsatt utveckla stödet inom detta område.

De strategiska it-projekten har en total budget på 10,7 miljarder kronor, och de (netto)nyttor som projekten eftersträvar – och som har värderats i monetära termer – uppgår till totalt omkring 3 miljarder kronor.⁴⁴ Av dessa är det bara ett fåtal projekt som har tagit fram en nyttorealiseringsplan, gjort nollmätning eller utsett nyttorealiseringsansvarig, vilket är åtgärder som ökar förutsättningarna för att nyttorna ska kunna realiserats.

Den totala budgeten för de projekt som både har tagit fram en nyttorealiseringsplan och utsett en nyttorealiseringsansvarig uppgår till 3,8 miljarder kronor, medan den totala budgeten för de projekt som saknar båda dessa aspekter uppgår till 4,3 miljarder kronor. Vissa projekt har tagit fram en nyttorealiseringsplan, men saknar utsedd nyttorealiseringsansvarig – och den totala budgeten för dessa projekt är 1,1 miljarder kronor. Den totala budgeten för de projekt som har en utsedd nyttorealiseringsansvarig men som saknar framtagen nyttorealiseringsplan är i sin tur 1,5 miljarder kronor.

⁴⁴ Det finns dock ett antal projekt i sammanställningen som har angivit att nyttorna har värderats i monetära termer men som inte har lämnat någon uppgift om det beräknade (och periodiserade) värdet.

Figur 6: Andel strategiska it-projekt som har respektive saknar nyttorealiseringsplan och nyttorealiseringsansvarig



Trots att många strategiska projekt har brister i förutsättningarna för en effektiv nyttorealiseringsplan är det bara för vart tjugonde projekt som man anser att risken är hög för att realiseringen av nyttorna ska utebli. Sammantaget pekar undersökningen av myndigheternas strategiska it-projekt på att arbetet med nyttorealiseringsplan i statsförvaltningen har en stor utvecklingspotential, samt att behovet är stort av insatser som kan bidra till en ökad förståelse och förmåga inom detta område.

Det bör poängteras att nyttorealiseringsplan är så mycket mer än bara kalkylering av nyttor; det är ett omfattande koncept med många ingående komponenter som behöver integreras med befintliga processer såsom strategisk planering, planering och uppföljning av verksamheten, portföljstyrning och projekt- och programstyrning, samt förändringsledning. Vi är medvetna om att nyttorealiseringsplan ställer höga krav på myndigheterna, inte bara när det gäller mätmetoder utan även för den strategiska planeringen. ESV anser dock att det är av stor vikt att myndigheter tar sig an utmaningen att införa och kontinuerligt stärka sin kompetens och förmåga inom nyttorealiseringsområdet. Detta för att undvika en situation där nyttor går förlorade.

4.2.4 Planering och budget för strategiska it-projekt revideras i stor utsträckning

En stor del av de strategiska it-projekten är förhållandevis omfattande både vad gäller tid och ekonomiska resurser, vilket i de flesta fall är naturligt när det gäller den här typen av projekt. Ungefär tre av tio projekt har en budget på över 50 miljoner kronor⁴⁵, och omkring fyra av tio projekt pågår under en period som sträcker sig längre än två år. Undersökningen visar också att projekten har en stor benägenhet att revidera både budget och tidsplan.

⁴⁵ Detta avser projektens totala budget.

Att budget och tidsplaner revideras skulle kunna bero på dåligt uppsatta mål, ineffektiva arbetsätt eller bristfällig styrning och ledning. Många av projekten löper under en lång tid, vilket gör att saker kan inträffa som påverkar planeringen som i sin tur påverkar budget och tidsplaner. ESV anser att det är värt att notera att nära hälften av projekten har reviderat budget och/eller tidsplaner. Detta är ett resultat som bör mana till eftertanke hos både myndigheter och Regeringskansliet. Det är viktigt att förvaltningen drar lärdom av detta för att komma tillrätta med problemen med långa och omfattande it-projekt.

Undersökningen av de strategiska it-projekten visar vidare att styrningen av projekten mot tid och budget trots allt är starkare än styrningen mot effekten av projektens leverans. Det finns ett behov av att förstärka styrningen mot nyttor (nettonyttor) och effekter av den utveckling som projekten avser att generera. Ett skifte från fokus på budget till ett fokus på både nyttor och budget ger förutsättningar för att åstadkomma ett bättre resursutnyttjande och större värde för målgrupperna. ESV vill understryka att ett ökat fokus på nyttor inte ska leda till en försämrad kostnadskontroll.

4.2.5 Samverkan kan utvecklas på många sätt

Undersökningen visar också att omkring tre av tio strategiska it-projekt bedrivs i samverkan med andra myndigheter och/eller andra aktörer utanför statsförvaltningen.

Generellt ser vi att de strategiska it-projekten genomförs i samverkan antingen när det finns en tydlig styrning mot att samverkan ska genomföras, eller när projekten har initierats med den externa effektiviteten som huvudsaklig drivkraft. Denna iakttagelse överensstämmer med de iakttagelser som gjorts i rapporten *Effektivisering i statsförvaltningen*.⁴⁶ När extern effektivitet står i fokus är livshändelser och den enskildes och företagens behov ofta viktiga utgångspunkter. Eftersom livshändelser normalt inte följer myndighetsgränserna kastar projektens behovsanalys då ofta ljus på nödvändigheten med och värdet av samverkan över myndighetsgränser.

Samverkan som skär över myndighets-, sektors- och nationsgränser är ett effektivt tillvägagångssätt för att få kraft och fånga in och utveckla nya och bättre idéer samt dela kostnader med andra aktörer. Förutsatt att utmaningarna kan överbryggas är ESV:s uppfattning att utvecklingspotentialen som uppstår vid samverkan är mycket stor.⁴⁷ De deltagande myndigheterna har fört fram att gemensamma intressen är en mycket viktig förutsättning för samverkan. Det händer dock att myndigheter förbiser det faktum att de har samma eller liknande utmaningar och intressen som andra aktörer, och att de således missar möjligheten till samverkan. I undersökningen av de

⁴⁶ ESV 2016:25, *Statsförvaltningens digitalisering – uppföljning och analys*, Stockholm.

⁴⁷ Jämför ESV:s rapport *Statsförvaltningens digitalisering – uppföljning och analys*, ESV 2016:25.

strategiska it-projekten kan man exempelvis se att det hos myndigheterna pågår en rad liknande projekt, men att de är särkopplade från varandra.

Något som kan främja samverkan och möjliggöra effektivare lösningar är att myndigheter utbyter erfarenheter och idéer om sina utvecklingsbehov och tilltänkta åtgärder redan i ett tidigt skede. ESV kan konstatera att det här finns ett antal initiativ för att underlätta för aktörer att hitta varandra och kunna utbyta erfarenheter. Ett gott exempel är SKL:s *Dela digitalt*⁴⁸ som syftar till att sprida kunskap om pågående initiativ inom offentlig sektor samt att ge möjligheten att efterlysa pågående initiativ kring områden. Inom eSamverkansprogrammet⁴⁹ bedrivs ett arbete med att inventera och identifiera olika utvecklingsinitiativ för att stödja digital samverkan genom den översiktskarta som tagits fram, man har också tagit fram bland annat juridiska vägledningar kring digital utveckling.⁵⁰

För att myndigheter ska kunna identifiera gemensamma intressen, utmaningar och möjligheter är det av central vikt att förutsättningarna för nätverkande inom såväl statsförvaltningen som inom hela den offentliga sektorn fortsätter att utvecklas.

4.3 Myndigheternas mognad

I detta avsnitt sammanfattar vi den uppföljning ESV har gjort om de 65 myndigheternas mognad i ett antal avseenden som vi anser krävs för en ökad digitalisering. För den som önskar en djupare analys hänvisar vi till fördjupningsavsnittet del 2 av rapporten.

4.3.1 Så har ESV följt upp myndigheternas mognad

Inom ramen för det arbete som vi har bedrivit tillsammans med myndigheterna har vi valt att följa upp myndigheters mognad ur ett internt styr- och kontrollperspektiv. I detta perspektiv ingår de förutsättningar i form av ramverk, modeller och rutiner som ESV anser behöver finnas på plats för att kunna (med rimlig säkerhet) säkerställa att organisationen bedriver en effektiv verksamhet ur både ett kostnads- och nyttoperspektiv.

Uppföljningen har genomförts som en självskattning inom följande områden:

- Förmågan att ta tillvara it som möjliggörare.
- Beslutad strategi för it-försörjning.
- It-kompetensförsörjningsplan.
- Förvaltningsmodell för it.

⁴⁸ www.deladigitalt.se

⁴⁹ eSamverkansprogrammet (eSam) är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om digitaliseringen av det offentliga Sverige. Se vidare på esamverka.se

⁵⁰ eSamverkansprogrammet, Juridiska vägledningar, Esamverka, <http://esamverka.se/stod-och-vaegledning/juridik/juridiska-vaegledningar.html> (Hämtad 2017-03-13).

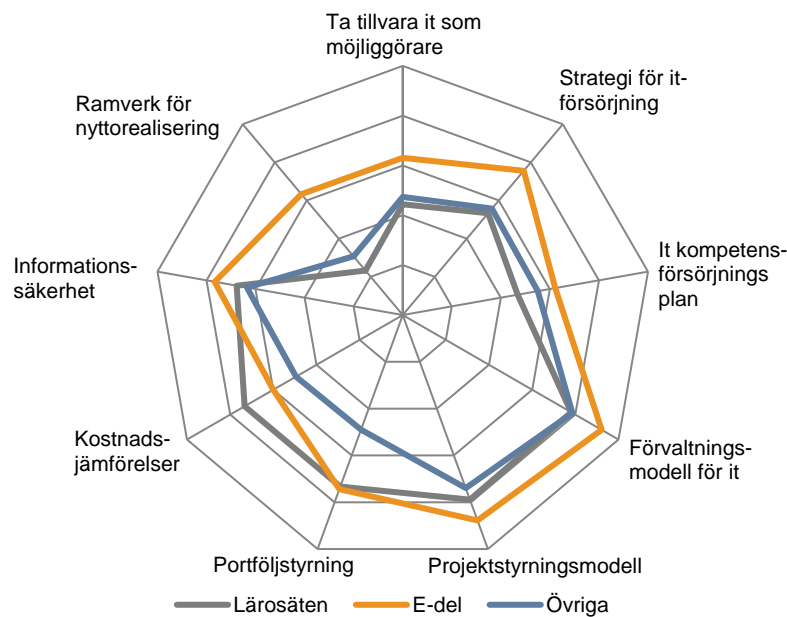
- Projektstyrningsmodell.
- Portföljstyrning.
- Rutin för att göra kostnadsjämförelser med stöd av nyckeltal.
- Informationssäkerhet (riskbedömningen är aktuell).
- Ramverk för nyttorealiserings.

Varje myndighet har inom ramen för områdena fått ta ställning till sin mognad. Ett lägsta värde innebär att myndigheten inte har reflekterat över frågeställningen, ett högsta värde innebär att myndigheten har en väl fungerande modell (eller motsvarande) som är införd och tillämpas fullt ut i myndigheten.

De myndigheter som har redovisat en högre mognad inom området nyttorealiering har dessutom fått besvara ett antal fördjupade frågor inom detta område.

4.3.2 Bedömning av nuläget år 2016

Figur 7: Nulägesbedömning 2016

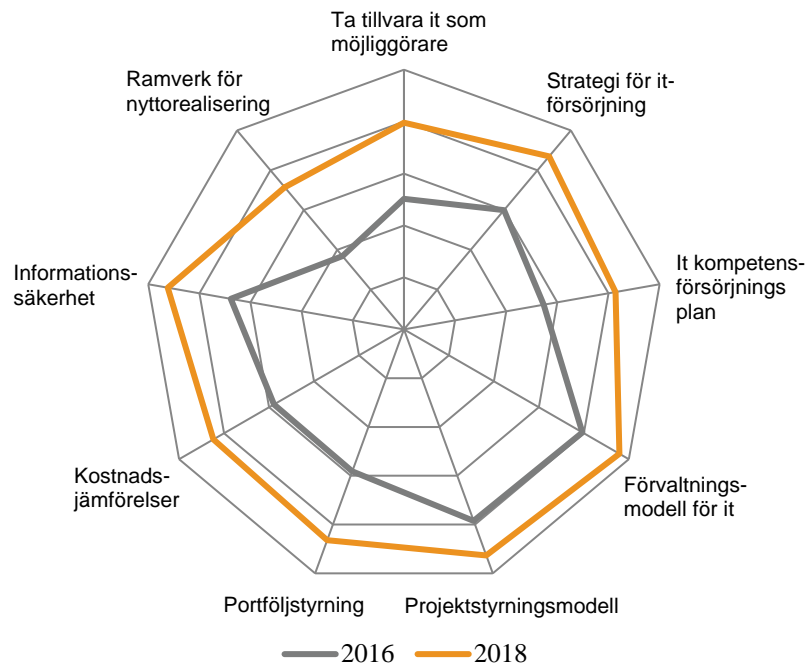


Precis som 2015 redovisar de tidigare e-delegationsmyndigheterna en högre mognad på de flesta områden i nulägesbedömningen. Det kan bero på att dessa myndigheter haft större fokus på digitalisering än övriga myndigheter då dessa myndigheter är både stora och har många medborgarkontakter. Lärosäten och övriga myndigheter ligger på ungefär samma mognadsnivå. Dock har lärosäten en högre mognadsnivå inom området kostnadsjämförelser vilket sannolikt beror på det europeiska samarbete som finns på området (se avsnitt 4.1.2 ovan).

4.3.3 Bedömning av nyläge år 2018

Myndigheterna har inte bara redovisat en nulägesbedömning utan har också bedömt hur mogna de bedömer sig vara 2018. De samlade värdena för de tre grupperna redovisas i spindeldiagrammet nedan.

Figur 8: Mognadsbedömning 2016 och 2018



Sammantaget visar bedömningarna att myndigheterna har en hög ambition vad gäller att ta fram och implementera ramverk, modeller och rutiner, för att med en rimlig säkerhet säkerställa att de kan ta till vara de möjligheter som it ger – för att bedriva en effektiv verksamhet ur både ett kostnads- och nyttoperspektiv. Myndigheterna har redovisat ett framtida läge som innebär ett utvecklingsarbete inom samtliga de redovisade områdena. Utvecklingspotentialen (skillnaden mellan nuläge och nyläge) är dock högre inom områden som ramverk för nyttorealisering, informations-säkerhet, strategi för it-försörjning och it-kompetensförsörjningsplan. Men också myndigheternas förmåga att säkerställa att de tar tillvara it som möjliggörare kräver ett omfattande utvecklingsarbete på myndigheterna.

ESV bedömer att det är av stor betydelse att myndigheterna förbättrar sin förmåga inom de bedömda områdena för att förvaltningen ska ha möjlighet att uppnå regeringens målsättning inom digitaliseringsarbetet.

Myndigheterna behöver förbättra sin förmåga att fånga de behov som finns för att kunna genomföra ett prioriterat utvecklingsprojekt. De behöver också förbättra sin

förmåga att realisera de nyttor som utvecklingen medför för att på så sätt skapa utrymme för en fortsatt vidareutveckling av verksamheten. Den kunskap som uppföljningen av nyttor genererar ger också förutsättningar för ett lärande och en utveckling av förmågan att driva utvecklingsinsatser.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Utifrån ovanstående undersökningar kan ESV göra ett antal iakttagelser som ligger till grund för ESV:s slutsatser och förslag.

Vad gäller myndigheternas it-kostnader ser vi att det alltjämt behövs bättre kunskap om kostnadsbilden och en ökad medvetenhet i verksamheten för att kunna mäta vilken nytta it genererar för verksamheten. Den uppföljning som görs idag kan ligga till grund för fortsatta diskussioner om kostnadsnivåerna inom den egna myndigheten. För att försöka hitta metoder för att bättre analysera kostnaderna arbetar ESV tillsammans med en grupp myndigheter i en pilotstudie för att fördela myndigheternas it-kostnader enligt ramverket TBM. ESV bedömer att det finns fortsatta behov att öka kunskapen om kostnader för it samtidigt som vi också vill se ett ökat fokus på den nytta som it ger i relation till kostnaderna.

Det är positivt att många strategiska projekt startas i syfte att öka myndigheternas interna effektivitet, men mot bakgrund av målen i *Digitalt först* skulle vi vilja se ett större fokus på nytta för medborgare och företag, det vill säga extern effektivitet.

För nära 80 procent av de strategiska projekten (mätt i *antal* projekt) anger myndigheterna i undersökningen att man har identifierat och analyserat projektens nyttor. ESV kan dock konstatera att för merparten av dessa projekt har myndigheterna inte lagt grunden för att effektivt kunna styra mot och följa upp realiseringen av nyttan. Myndigheternas egen bild är dock en annan, enbart för fem procent av projekten anges att det finns en hög risk att nyttorna av projekten kan utebli.

En stor del av de strategiska projekten reviderar budget och/eller tidsplaner för genomförandet. Det är vanligt att man underskattar komplexiteten i stora projekt och att man behöver göra justeringar i ett senare skede i projekten. ESV menar att detta kan vara ett tecken på att myndigheterna behöver förbättra sin förmåga kring verksamhetsutveckling för att få bättre kontroll och planering kring sina strategiska projekt.

De myndigheter som under längre tid har haft fokus på den digitala utvecklingen visar på en högre mognad inom olika områden, inte bara i mognadsmätningen utan också i redovisningen av it-kostnader och de strategiska it-projekten. En gemensam faktor för dessa myndigheter är att digitaliseringen är av stor betydelse för dessa

myndigheter och de är myndigheter med många transaktioner och/eller medborgarnära verksamheter.

Myndigheterna har generellt satt upp en hög ambitionsnivå över hur de till 2018 vill förbättra sin förmåga inom de områden där vi har mätt mognad. ESV bedömer att ambitionsnivån generellt är alltför hög för att bedömas som realistisk, även om den för enskilda myndigheter kan vara det. ESV anser att det skulle vara relevant med en återrapportering till regeringen om hur myndigheterna utvecklar sin förmåga mot den målbild som myndigheten satt upp.

5 ESV:s slutsatser och förslag

Vi har i tidigare avsnitt i denna rapport beskrivit den svenska offentliga sektorns ställning i ett internationellt perspektiv, utifrån EU-kommissionens undersökningar på området. ESV har kunnat konstatera att Sveriges offentliga sektor har halkat efter i utvecklingen, jämfört med andra länder. Det finns också en tämligen samstämmig bild där flera aktörer såsom Digitaliseringskommissionen och Riksrevisionen i olika sammanhang konstaterar att det behövs åtgärder för att skapa nödvändiga lösningar på gemensam, nationell nivå. Detta för att undvika att vår digitala utvecklingsskuld⁵¹ ökar, och försämrar det offentliga Sveriges möjligheter att leverera enligt medborgarnas förväntningar.

Sammantaget finns det många argument för att den offentliga förvaltningen framöver i ökande grad behöver använda digitaliseringens möjligheter, och därigenom bidra till en enklare, öppnare och effektivare förvaltning. Det är också en viktig förutsättning för att medborgarnas tillit till det offentliga ska fortsätta vara stor.

I vilken utsträckning kan man då säga att myndigheterna drar nytta av digitaliseringens möjligheter? ESV:s generella intryck är att enskilda myndigheter tar tillvara digitaliseringens möjligheter bättre än den offentliga förvaltningen som helhet. Goda exempel finns och många enskilda aktörer har nått långt. Dessa goda exempel genomsyrar dock inte helheten i tillräcklig utsträckning.

Mycket återstår att göra när det gäller gemensamma insatser i form av bland annat nödvändiga satsningar på, och styrning av, gemensam digital infrastruktur och förvaltningsövergripande livshändelseprocesser. Regeringen har påbörjat aktiviteter i denna riktning inom ramen för programmet *Digitalt först*. ESV anser att det är viktigt att detta arbete fortsätter med stor uthållighet, långsiktighet och i större omfattning än hittills.

ESV lämnar i detta kapitel förslag till åtgärder för en ökad utvecklingstakt för det offentliga Sveriges digitalisering. Förslagen utgår från de resultat och rapporter ESV har tagit del av i arbetet med myndighetens uppdrag inom digitalisering och effektiv statsförvaltning. Det samlade arbetet har ESV satt i relation till de målsättningar som finns i regeringens program *Digitalt först*⁵², samt i EU:s handlingsplan för e-

⁵¹ Med digital utvecklingsskuld menar vi ett utvecklingsbehov som beror på att nödvändig förvaltning och/eller utveckling inte har genomförts eller har skjutits upp. Se vidare de delar av detta kapitel som berör behovet av en nationell digital infrastruktur och behovet av en aktör med samlat ansvar för digitaliseringsfrågor samt även rapporten *Fördjupat it-kostnadsuppdrag, Delrapport 2: kartläggning av it-kostnader*, ESV 2015:58.

⁵² Regeringen, Digitalisering av offentlig sektor, Regeringen, 2016, <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitalisering/digital-forvaltning/>, (Hämtad 2017-01-26).

förvaltning 2016–2020⁵³. *Digitalt först* ger en bild av ambitionsnivån på en nationell nivå, medan EU:s handlingsplan kompletterar bilden med vad som ytterligare krävs av det offentliga Sverige i en alltmer globaliserad och digitaliserad omvärld. Ett aktuellt exempel på krav som ställs på svenska myndigheter, kommuner och landsting utifrån EU-förordning är skyldigheten att från september 2018 godkänna andra EU-länders elektroniska legitimationer, på samma villkor som de inhemska.⁵⁴

ESV kan, utifrån sitt arbete inom digitaliserings- och effektiviseringsområdet, konstatera att utvecklingsarbetet i allt för liten utsträckning bedrivs utifrån ett medborgarfokus. Det är vanligt att utvecklingsprojekt initieras utifrån interna behov av effektivisering eller kvalitetsförbättring. Detta är naturligtvis viktiga utgångspunkter för verksamhetsutveckling, men ESV anser att det är viktigt att den offentliga sektorn kompletterar detta med ett ökat fokus på extern effektivitet och medborgarnas behov. Denna förändring är både nödvändig och omfattande, och ligger till grund för flera av ESVs förslag.

Generellt anser ESV att de åtgärder som ger störst effekt är de förslag som handlar om gemensamma lösningar på nationell nivå, och som därmed är kopplade till ett direkt agerande från regeringens sida. Det handlar i stor utsträckning om att få förutsättningar på plats för den fortsatta nationella utvecklingen, men det handlar också om ett fortsatt intensivt arbete lokalt inom respektive myndighet, kommun och landsting.

5.1 Regeringen behöver agera kraftfullt för en nationell digital infrastruktur

Nationell digital infrastruktur

ESV anser att det är viktigt att skapa bättre förutsättningar för den digitala utvecklingen än vad som finns idag. Sveriges offentliga sektor har tidigare till stor del dragit nytta av den decentraliserade digitala utveckling som har skett inom ramen för enskilda offentliga aktörers verksamhet. Nu ser ESV ett behov av fler förvaltningsgemensamma tjänster och strukturer, som ger förutsättningar för offentliga aktörer att möta medborgare och företag i sammanhållna livshändelseprocesser.

I detta perspektiv blir en satsning på nationell digital infrastruktur viktig.⁵⁵ Regeringen har tagit flera viktiga steg i riktning mot en sådan satsning.⁵⁶ ESV anser

⁵³ Europeiska kommissionen, *EU:s handlingsplan för e-förvaltning för 2016-2020 - Snabbare digital omvandling av förvaltningar*, Bryssel, 2016.

⁵⁴ eIDAS, se Europeiska kommissionen, Trust services and eID, Ec.europa.eu, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/trust-services-and-eid> (Hämtad 2017-01-26).

⁵⁵ I det arbete som har genomförts av konsultföretaget Ramböll på uppdrag av Enheten för Digital förvaltning, har man använt följande arbetsdefinition för att ringa in begreppet: "Den nationella digitala infrastrukturen (NDI) är de digitala lösningar och standarder som regeringen beslutat ska utgöra grunden för hur det offentliga Sverige utbyter information och tillhandahåller digitala tjänster. NDI skapar långsiktiga förutsättningar för offentliga och privata aktörer att arbeta

att det är av stor vikt att dessa satsningar framöver intensifieras och drivs uthålligt och långsiktigt.

ESV anser att regeringen bör formulera en strategi för nationell digital infrastruktur. Strategin bör innefatta beskrivningar av önskvärda effekter och uppföljningsbara mål samt prioriteringar och viktiga tidpunkter för utvecklingen och införandet av den nationella digitala infrastrukturen. Strategin ska kunna ligga till grund för utformande av konkreta handlingsplaner inom prioriterade områden (se nedan).

Prioriterade områden

Strategin bör tydliggöra hur ett antal prioriterade komponenter i den nationella digitala infrastrukturen ska omhändertas. ESV föreslår därför att regeringen påbörjar arbetet för några områden inom ramen för den digitala infrastrukturen. Genom att på så sätt få de viktigaste infrastrukturkomponenterna på plats kan regeringen öka digitaliseringstakten i det offentliga Sverige.

Regeringskansliet genomförde under hösten 2016 ett arbete om nationell digital infrastruktur, med stöd av konsultföretaget Ramböll Sverige AB.⁵⁷ Bland annat genomförde man en enkät till ett drygt hundratal experter på e-förvaltning inom offentlig sektor, med frågor om vilka komponenter i en nationell digital infrastruktur som skapar värde. Baserat på det arbete som genomfördes av Regeringskansliet och som ESV även deltog i, föreslår ESV att regeringen prioriterar följande områden⁵⁸:

1. Elektronisk legitimering och underskrift

- Standardiserade och kvalitetssäkrade e-legitimationer som kan användas i det digitala Sverige är en nödvändighet för en digitaliserad förvaltning med medborgarfokus. I detta sammanhang är det viktigt att ha i åtanke att alla ska ha möjlighet att få en e-legitimation.

2. Hantering av kontaktuppgifter för digital kontakt

- Sverige behöver en gemensam lösning för att möjliggöra för företag och medborgare att på ett ställe kunna hantera sina kontaktuppgifter. En sådan lösning bidrar till att bland annat minska behovet av dubbellagring samt att stärka den personliga integriteten (genom att medborgaren har kontroll över

effektivt, samordnat och innovativt i utvecklingen av det digitala Sverige. Ytterst syftar NDI till att göra vardagen enklare för medborgare och företag."

⁵⁶ Proposition 2016/17:1, *Budgetproposition för 2017*, Stockholm, Finansdepartementet, Utgiftsområde 22, s. 116.

⁵⁷ Ramböll Sverige AB, *Förstudie – Nationell digital infrastruktur*, 2016, Bilaga 3.

⁵⁸ Övriga områden som omfattades i enkäten, men inte beskrivs utförligare i denna rapport, är: säker och effektiv informationsförsörjning, tjänsteplattform för att integrera, utveckla och återanvända e-tjänster, gemensamt gränssnitt för informationsutbyte mellan offentlig och privat sektor, samlad utveckling och förvaltning av gemensamma standarder, hantering av behörigheter för fullmakter och ombud, kravställning och certifiering av digitala lösningar samt digital marknadsplats med gemensam kravställning.

vilka kontaktvägar som ska användas). Lösningen bidrar till en effektivisering och kvalitetshöjning av den offentliga sektorns ärendehantering.

3. *Gemensam grunddata*

- En enhetlig och gemensam hantering av grunddata⁵⁹, med hög kvalitet och tillgänglighet, är en viktig förutsättning för att bland annat säkerställa en effektiviserad informationsförsörjning för offentlig förvaltning. Det är även av vikt när det gäller att minska uppgiftslämnarbördan för medborgare och företag.

4. *Säker digital post mellan offentliga aktörer och medborgare, företag och andra*

- Digital kommunikation mellan offentliga aktörer och medborgare och företag har stor potential för både ökad effektivisering och säkerhet för såväl medborgare och företag som för förvaltningen.

5. *Förvaltningsgemensamt arkitekturramverk*

- Ett förvaltningsgemensamt ramverk för arkitektur- och interoperabilitetsfrågor behövs för att bidra till förbättrad interoperabilitet hos den offentliga sektorn, och för att skapa bättre förutsättningar för fortsatt utveckling i samverkan. Ramverket bör samla och tillgängliggöra olika typer av stöd (vägledningar, handledningar) och riktlinjer kopplade till bland annat teknik, strategi, semantik, information, organisation med mera. Ett fortsatt arbete behöver fastställa lämplig omfattning och avgränsning av ett sådant ramverk.

En tydligare styrning för en nationell digital infrastruktur bör också omfatta normering, inte minst vad gäller interoperabilitets- och arkitekturfrågor. Detta är nödvändigt för att skapa bättre förutsättningar för att utveckla förmågan att ta till vara digitaliseringens möjligheter. En viktig del i en nationell digital infrastruktur bör därför vara normerande ramverk med syfte att stärka interoperabiliteten⁶⁰ och förmågan till samverkan ur olika perspektiv. En tydligare sådan styrning skulle också innebära att Sverige ges bättre förutsättningar att leva upp till den normering som finns på europeisk nivå i form av till exempel det Europeiska interoperabilitetsramverket EIF⁶¹.

⁵⁹ I Grunddatautredningens (SOU 1997:146) definition av grunddata ingick att detta är "uppgifter som identifierar fysik eller juridisk person eller egendom eller utgör geografisk lägeskomponent". Definitionen omfattade även att uppgifterna har en bred användning och därför efterfrågas allmänt. SOU 1997:146, Grunddatautredningen, *Grunddata – i samhällets tjänst*, Stockholm.

⁶⁰ Definition av interoperabilitet enligt E-delegationens "Vägledning för digital samverkan": "förmåga och möjlighet hos system, organisationer eller verksamhetsprocesser att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra genom att överenskomna regler följs". E-delegationen beskriver, i likhet med vad som görs i det europeiska interoperabilitetsramverket EIF fyra perspektiv på interoperabilitet: semantisk interoperabilitet (förmågan att förstå varandra), juridisk interoperabilitet (de rättsliga möjligheterna och begränsningarna att samarbeta), organisatorisk interoperabilitet (förmågan att definiera och beskriva den verksamhet som samverkan ska stödja samt förmågan att etablera och upprätthålla en gemensam ledning och styrning av det man samverkar kring) och teknisk interoperabilitet (förmågan att tekniskt utbyta information med hjälp av tjänster på ett säkert sätt och med den kvalitet som överenskommit). E-delegationen, *Vägledning för digital samverkan Version 4.1*, 2015.

⁶¹ Europeiska kommissionen, *Towards interoperability for European public services*, Bryssel, 2010, Bilaga 2.

Central finansiering av digital infrastruktur

Vad gäller omfattningen av nödvändig finansiering för implementering av en strategi för nationell digital infrastruktur är ytterst en fråga för regering och riksdag att besluta om.

Det bör i sammanhanget nämnas att det kan vara svårt att ge en rättvisande bild av de framtida nyttorna för utvecklingen av nationell digital infrastruktur (till exempel e-legitimation och förvaltningsgemensamt arkitekturramverk). Nyttorna uppkommer i första hand i bredare digitaliserings- och förändringsinitiativ (till exempel helt nya tjänster riktade direkt mot medborgarna), där dessa infrastrukturkomponenter ”bara” är möjliggörare för annan förändring. Nyttorna uppkommer dessutom ofta långt efteråt. ESV menar därför att det inte alltid är relevant att genomföra fullödiga kostnads-/nyttokalkyler avgränsat till infrastrukturprojekten i sig. Om det ska vara relevant att göra kalkyler krävs att de görs på en mer övergripande nivå.

ESV föreslår sammanfattningsvis att regeringen:

- formulerar och implementerar en nationell strategi för digital infrastruktur
- prioriterar vissa områden inom digital infrastruktur för utveckling de kommande åren, där elektronisk legitimering och underskrift bör få högsta prioritet
- säkerställer och förstärker den centrala finansieringen av digital infrastruktur.

5.2 Myndigheter behöver både få och ta ökat ansvar för digitalisering

ESV menar att det är nödvändigt med en i vissa avseenden ökad central styrning för att Sverige ska kunna nå de övergripande mål som finns vad gäller digitaliseringen av den offentliga sektorn. ESV anser att den nuvarande förvaltningspolitiska modellen i sig inte hindrar en ökad styrning, dock kräver till exempel de statliga myndigheternas fristående ställning och det kommunala självstyret noggranna överväganden om i vilka fall och hur detta lämpligen bör ske.

Enligt ESV:s uppfattning bör mycket av den normering som ESV har sett ett behov av, kring till exempel interoperabilitet, omfatta inte bara den statliga sektorn utan även kommunsektorn. Det är dock viktigt att den som får ansvar för detta nogsamt beaktar att en eventuell reglering inte går utöver vad som är nödvändigt. Enligt vad ESV erfar är dock digitalisering ett område där kommuner efterlyser en tydligare styrning.⁶²

⁶² Exempelvis betonar Ardalan Shekarabi detta i sitt tal på E-legitimationsdagen 2017-02-01.

Aktörer som ägare av livshändelseprocesser

ESV kan konstatera att det offentliga Sveriges utveckling inom digitaliseringsområdet i alltför många fall hålls tillbaka av rådande organisatoriska och ansvarsmässiga strukturer och gränser. Utvecklingen har alltför ofta en tendens att bedrivas i stuprör. De senaste årens fokus på livshändelser är ett steg bort från detta, men ESV bedömer insatserna som otillräckliga.

Det är ESV:s uppfattning att ett tydligt ägarskap leder till en ökad grad av ansvarstagande, vilket ESV anser behövs i utvecklingen av det offentliga Sverige. ESV föreslår därför att regeringen utser en eller flera aktörer som ägare av ett antal livshändelseprocesser, med tydliga mandat och ansvar. Dessa aktörer ska ansvara för samverkan inom sina områden med syfte att säkerställa fortsatt genomförande och vidareutveckling av livshändelseprocesserna, i riktning mot fastställda mål inom respektive område.

Regeringen har tagit ett antal positiva steg i riktning mot digital samverkan i och med regeringsuppdragen till Statens Jordbruksverk, Lantmäteriet och Naturvårdsverket, i sina roller som utvecklingsmyndigheter. Även regeringens och Sveriges Kommuner och Landstings överenskommelser om ett enklare företagande och e-hälsa är steg i liknande riktning. Dessa uppdrag är viktiga att följa framöver. Inte bara för uppdragets eftersträlvade resultat, utan också för att skapa ett organisatoriskt lärande om hur denna typ av utveckling i samverkan bäst bör bedrivas. I detta behöver såväl Regeringskansliets och de involverade aktörernas behov, incitament och förmågor beaktas, liksom det stöd som aktörerna idag får via eSamverkansprogrammet, och från befintligt strukturkapital.⁶³

Myndigheternas ansvar samt uppföljning och dialog

Myndighetsledningen har ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt, och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Den har också ett ansvar för att fortlöpande utveckla verksamheten och att i samarbete med andra ta till vara de fördelar som det kan ge för enskilda och staten som helhet.⁶⁴ ESV:s nuvarande uppföljning fokuserar på förekomst av sådana ramverk, modeller och rutiner som behövs för att myndighetsledningen med rimlig säkerhet ska kunna säkerställa att organisationen bedriver en effektiv it-verksamhet.

ESV:s uppföljning av mognadsmått ger en indikation om ett antal områden inom vilka myndigheternas förmåga och mognad generellt behöver stärkas.⁶⁵ Ett tydligt

⁶³ Exempelvis i följande vägledning: E-delegationen, *Metod för utveckling i samverkan Version 1.1*, 2015, E-delegationen, *Vägledning i nyttrealisering version 2.0*, 2014, eSamverkansprogrammet, *Behovsdriven utveckling – en vägledning*, 2016.

⁶⁴ Myndighetsförordning (2007:515) §§3,6.

⁶⁵ Vad gäller landsting och kommuner finns ingen motsvarande undersökning, men ESV bedömer att läget sannolikt är likartat även i dessa sektorer.

exempel på ett delområde som ESV anser behöver fortsatt utveckling är nyttorealiseringsarbete de kommande åren. Enligt ESV:s bedömning behöver myndigheterna fortsatt stöd för att de ska kunna genomföra denna utveckling. Detta eftersom den målsättning myndigheterna redovisar i självskattningen är väl optimistisk, enligt ESV:s uppfattning.

Mot bakgrund av ovanstående är det motiverat att följa upp och diskutera de insatser som myndigheterna planerar att genomföra. Förutom att myndigheternas arbete och resultat fångas upp i kommande uppföljningar som ESV genomför, kan det också vara lämpliga frågor att ta upp i den myndighetsdialog regeringen har med varje myndighet.

Myndigheterna behöver bli ännu bättre på att dra lärdom av genomförda insatser. Det kan ske genom en förbättrad uppföljning av faktiska kostnader och faktisk nytta av pågående och genomfört arbete. Nära knutet till frågor om hantering av risker ligger frågor om hantering av risk i utvecklingsinitiativ. Utmaningarna kan till exempel handla om att ta beslut om att avbryta utvecklingsinsatser som visar tecken på att de förväntade nyttorna inte kommer att nås. Det kan också handla om att initiera utvecklingsprojekt även i de fall där de inneboende riskerna bedöms som höga, därför att fördelarna trots allt överväger. För att hitta en balans i risktagandet behöver förvaltningen generellt sett utveckla sin kunskap och sin förmåga att ta ställning till vilka utvecklingsinsatser som ska bedrivas. Vi kan då bli bättre på att beskriva och bedöma kostnader och nyttor av kommande utvecklingsarbete, något som ESV även beskrivit i en tidigare rapport om effektivisering.⁶⁶

Trots vikten av att stärka och följa upp den offentliga sektorns förmågor av den typ som finns beskrivet i avsnitt 4.3 (nyttorealiserings och portföljstyrning) konstaterar ESV samtidigt att detta inte är tillräckligt för att möjliggöra en digital transformation av den offentliga sektorn. För en sådan transformation krävs därtill mer omfattande förändringar än de som fångas upp i ESV:s nuvarande mognadsuppföljningar.

Att det kommer att kräva förändringar av såväl etablerad kultur som invanda arbetssätt är högst rimligt. ESV bedömer att det dessutom finns ett generellt behov av att stärka förmågan att *leda* den digitala transformationen på alla ledningsnivåer i förvaltningen. ESV bedömer att det idag finns brister i kompetensen för att driva utvecklingen framåt, och att förmågorna i förvaltningen behöver utvecklas för att Sverige ska ha möjlighet att nå målet att bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.

⁶⁶ ESV 2016:59, *Effektivisering i Statsförvaltningen*, Stockholm.

Digitaliseringens mycket snabba förändringstakt ställer högre krav på ledningsfunktionens kompetens och beslutsförmåga i frågor som berör digitalisering. ESV avser att under 2017 fördjupa arbetet med uppföljning av organisatorisk mognad knutet till digitaliseringen, och kommer då beakta sådana aspekter (se rapportens bilaga).

ESV föreslår sammanfattningsvis att:

- regeringen utser en eller flera offentliga aktörer som ägare av viktiga livshändelseprocesser med ett tydligt ansvar och mandat
- myndigheter i större utsträckning än idag tar ansvar för digitalisering och verksamhetsutveckling i enlighet med de krav som ställs i myndighetsförordningen – det vill säga myndighetsledningens ansvar för att se till att verksamheten bedrivs effektivt, och dess uppgift att fortlöpande utveckla verksamheten
- myndigheter fördjupar uppföljningen av hur väl man använder digitaliseringens möjligheter och hur effektivt man tillhandahåller it
- regeringen ställer krav på återrapportering av införandeplaner för nyttorealiserings gentemot de i ESV:s undersökning ingående myndigheterna utifrån myndigheternas bedömda läge 2018.

5.3 Sverige behöver en digitaliseringsmyndighet

För närvarande pågår en utredning⁶⁷ som i mars 2017 ska lämna ett förslag till att samla ansvaret för digitaliseringsfrågor till en aktör inom Sveriges befintliga myndighetsstruktur. ESV instämmer i regeringens bedömning att det finns behov av ökad samlad styrning och stöd från en taktisk nivå inom den offentliga förvaltningen.

I arbetet med de regeringsuppdrag som här delredovisas har ESV identifierat uppgifter som ESV anser är lämpliga för en sådan aktör att omhänderta. Dessa uppgifter beskrivs nedan. Observera att listan inte är uttömmande utan är sådana som ESV vill betona utifrån myndighetens erfarenheter.

Utifrån vårt arbete anser ESV att en offentlig aktör med ett samlat ansvar för digitaliseringsfrågorna – en ”Digitaliseringsmyndighet” – bör få i uppdrag att:

- ge stöd, rådgivning och utbildning samt samordna erfarenhetsutbyte till offentlig sektor
- ansvara för normering i frågor rörande bland annat interoperabilitet, med hjälp av till exempel föreskrifter och arkitektoniska riktlinjer

⁶⁷ Regeringsbeslut, Dir. 2016:97, Tilläggsdirektiv till Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning (N 2016:01), Finansdepartementet, 2016-11-24.

- fortsätta följa upp utvecklingen av digitaliseringen av det offentliga Sverige, inklusive bland annat fortsatt arbete med uppföljning av mognadsmätningar, it-kostnader och offentliga aktörers strategiska digitaliseringsinitiativ och it-projekt
- ge stöd till regeringen och andra aktörer i den offentliga sektorn, i syfte att öka realiseringen av nyttor i olika utvecklingsinitiativ.

Det är avgörande att ”Digitaliseringsmyndigheten” får tid och resurser att bygga upp de förmågor, den kapacitet och den kompetens som krävs för uppdraget, samt att det åtföljs av långsiktig och tillräcklig finansiering. Sverige saknar idag en motsvarighet på taktisk organisatorisk nivå till vad som finns i våra grannländer, i form av till exempel Digitaliseringsstyrelsen i Danmark⁶⁸ eller Offentliga förvaltningen ICT i Finlands finansdepartement. ESV anser att det är viktigt att digitaliseringen av offentliga Sverige får en tydlig prioritering och finansiering för att möjliggöra en ökad utvecklingstakt på området.

⁶⁸ www.digst.dk

Referenser

Fullständiga referenser finns löpande angivet i rapportens fotnoter.

Indirekta referenser

Följande källor har varit till stöd under arbetet med rapporten men finns inte direkt refererade i rapporten.

Axelos (2011), *Management of Portfolios*, Axelos, Norwich.

Blix (2015), *The economy and digitalization – opportunities and challenges*.

CapGemini (2009), *Projekt- och portföljstyrning – Erfarenheter från svenska företag och organisationer*.

Digi.no (2016), *Verdensmesterskapet i digitalisering: Norge slått av Malta* [www]. Hämtat från <<https://www.digi.no/artikler/kommentar-verdensmesterskapet-i-digitalisering-norge-slatt-av-malta/358921>> Hämtat 7 oktober 2016.

Ekonomistyrningsverket (2014), *Verksamhetsstyrning – att få rätt saker att hända* (ESV 2014:49).

Ekonomistyrningsverket (2007), *Resultat och styrning i statsförvaltningen* (ESV 2007:23)

Ekonomistyrningsverket (2009), *Förslag till utvecklad finansiell styrning* (ESV 2009:39)

Ekonomistyrningsverket (2014), *Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt* (ESV 2014:2)

E-legitimationsnämnden (2016), *Fortsatt försörjning av tjänster för e-legitimering och e-underskrift*, Stockholm.

Europeiska kommissionen (2017), *Digital Single Market - Better Access for Consumers and Business to Online Goods* [www]. Hämtat från <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/access-digital-single-market>> Hämtat 11 mars 2017.

Europeiska kommissionen (2017), *Cross Border Cooperation* [www]. Hämtat från <<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/cross-border-cooperation>> Hämtat 11 mars 2017.

Europeiska kommissionen (2015), *Future-proofing eGovernment for the Digital Single Market*.

Hovlin & Arvidsson (2015), *Digitalisering, främjande och framtid – en utredning kring behov av digitaliseringsfrämjande insatser*.

Inspektionen för Socialförsäkringen (2016), *Försäkringskassans utvecklingsarbete – utveckling av stöd till handläggningsverksamheten* (Rapport 2016:8)

Jenner (2014), *Managing Benefits – Optimizing the Return from Investments*, 2 uppl. APMG International, High Wycombe.

Jonasson, Persson & Forest (2013), *Förutsättningar för digital samverkan - Utredning om insatser för att främja digitalisering och digital samverkan*, Sveriges Kommuner och Landsting: Stockholm.

McKinsey & Company (2016), *The age of analytics: Competing in a data-driven world*.

Molander, Nilsson & Schick (2002), *Vem Styr? Relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna*, SNS Förlag, Stockholm.

Nordmark, Ingrid med flera (2016), *Vi kräver att regeringen storsatsar på öppna data*, *Computer Sweden*, 2016-09-06.

OECD (2016), *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2016), *OECD Comparative Study: Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas*.

OECD (2015), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Service across Borders*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014), *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, Public Governance and Territorial Development Directorate.

Pensionsmyndigheten (2016), *Molntjänster i staten – en ny generation av outsourcing*.

- Project Management Institute (2016), *The Strategic Impact of Projects – Identify Benefits to Drive Business Results*.
- Project Management Institute (2016), *Establishing Benefits Ownership and Accountability*.
- Project Management Institute (2016), *Strengthening Benefits Awareness in the C-suite*
- Project Management Institute (2016), *Delivering Value – Focus on Benefits during Project Execution*.
- Ramböll (2016), *Förstudie – Nationell digital infrastruktur*.
- Regeringen (2016), *Regeringens skrivelse 2016/17:54 – Riksrevisionens rapport om den offentliga förvaltningens digitalisering*.
- Regeringskansliet (2014), *Strategiska trender i globalt perspektiv 2025: en helt annan värld?*
- Regeringskansliet (2011), *It i människans tjänst- en digital agenda för Sverige*.
- Regeringskansliet (2008), *Regeringens handlingsplan för e-förvaltning - Nya grunder för it-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*.
- Riksdagen (2009) *Finansutskottet betänkande 2009/10:FiU38 - Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Statens offentliga utredningar (2007), *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75)*.
- Statens offentliga utredningar (2008), *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118)*.
- Statens offentliga utredningar (2015), *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden (SOU 2015:91)*.
- Statens offentliga utredningar (2015), *En förvaltning som håller ihop (SOU 2015:66)*.
- Statens offentliga utredningar (2016), *Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter (SOU 2016:85)*.

Statskontoret (2014), *Delegerad digitalisering - En utvärdering av E-delegationen* (Statskontoret 2014:12).

Statskontoret (2000), *The 24/7 Agency: Criteria for 24/7 Agencies in the Networked Public Administration* (Statskontoret 2000:41).

Statskontoret (2016), *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen* (Statskontoret 2016:26)

Statskontoret (2016), *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten* (Statskontoret 2016:20)

Stigendal & Johansson (2003), *Processororientering i staten – en studie av hur statliga myndigheter arbetar med processororientering av verksamheten*, Statens kvalitets- och kompetensråd

Tarchys & Lemne (2013), ”Mål och mening i svensk politik”, i *Vad staten vill? Mål och mening i svensk politik*, Gidlunds förlag, Möklinta.

Tarchys & Lemne (2013), ”På spaning efter statsmakternas intentioner”, i *Vad staten vill? Mål och mening i svensk politik*, Gidlunds förlag, Möklinta.

TDC (2016) *Låg kompetens bakom miljardinvesteringar – en kartläggning av svenska it-beslut*

Tillväxtanalys (2016), *Digital mognad i svenskt näringsliv – ett förslag på ny indikator*

Tillväxtanalys (2016), *Hänt i världen våren 2016 – Innovation i offentlig sektor*

World Economic Forum (2016) *The 10 Countries Best Prepared for the New Digital Economy* [www]. Hämtat från <<https://www.weforum.org/agenda/2016/07/countries-best-prepared-for-the-new-digital-economy>> Hämtat 16 juli 2016.

World Economic Forum (2016), *The Global Information Technology Report 2016 - Innovating in the Digital Economy*

World Economic Forum (2015), *The Global Information Technology Report 2015 - ICTs for Inclusive Growth*

Bilaga: ESV:s genomförande av uppdraget och planering för 2017

I denna bilaga beskrivs det arbete som ESV genomfört under 2016 och det arbete som finns planerat för 2017.

ESV:s arbete under 2016

Inom ramen för de två regeringsuppdrag som denna rapport omfattar⁶⁹, har vi under 2016:

- gett stöd till myndigheter och Regeringskansliet inom området nyttorealiserings där vi bland annat har tagit fram och pilotgenomfört en grundkurs i nyttorealiserings⁷⁰ samt drivit vidare det nyttorealiseringsnätverk som startades av E-delegationen⁷¹
- utrett och rekommenderat finansieringsformer för gemensamma e-tjänster⁷²
- gett stöd till de utvecklingsmyndigheter som utsetts av regeringen
- studerat förutsättningarna för att tillämpa ett öppet och standardiserat ramverk för it-kostnader i svensk statsförvaltning för att uppnå mål som bland annat ökad transparens och jämförbarhet⁷³
- fortsatt tidigare års arbete med insamling och analys av myndigheters it-kostnader och mognadsbedömningar samt information om myndigheters strategiska it-projekt. Arbetet har omfattat vidareutveckling av uppföljning inklusive indikatorer med avsikt att säkerställa att resultaten är hållbara som indikatorer över en längre tid⁷⁴
- lämnat stöd till Regeringskansliet, bland annat om internationella undersökningar inom området digital förvaltning vilket även inkluderar deltagande i EU-möten⁷⁵
- träffat och informerat många myndigheter och andra aktörer i samband med till exempel mässor, olika nätverk och särskilda informationsmöten⁷⁶
- avlämnat delrapport (ESV 2016:25) till regeringen⁷⁷

⁶⁹ "Uppdrag att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning" (N2015/3210/EF).

⁷⁰ <http://www.esv.se/press/nyheter-och-pessmeddelanden/2016/annal-dig-till-esvs-pilotutbildning-i-praktisk-nyttorealiserings/> 2017-02-17

⁷¹ <http://www.esv.se/effektiv-statsforvaltning/digitalisering/nyttorealiserings/> 2017-02-17

⁷² <http://www.esv.se/press/nyheter-och-pessmeddelanden/2016/esv-foreslar-att-alla-myndigheter-ska-vara-med-och-finansiera-gemensamma-digitala-tjanster/> 2017-02-17

⁷³ <http://www.esv.se/effektiv-statsforvaltning/digitalisering/it-anvandning/> 2017-02-17

⁷⁴ <http://www.esv.se/effektiv-statsforvaltning/digitalisering/it-anvandning/> 2017-02-17

⁷⁵ <http://www.esv.se/effektiv-statsforvaltning/digitalisering/internationella-jamforelser/> 2017-02-17

⁷⁶ Några av de evenemang ESV har deltagit i beskrivs i dessa länkar: <http://www.esv.se/press/nyheter-och-pessmeddelanden/2016/digitalisering-drog-storpublik-till-esv-dagen-2016/>, <http://www.esv.se/press/nyheter-och-pessmeddelanden/2016/esv-vill-diskutera-digitaliseringens-mojligheter-pa-e-forvaltningsdagarna/>, <http://www.esv.se/press/nyheter-och-pessmeddelanden/2016/digitalisera-med-medborgarnas-glasogon/>, <http://www.esv.se/press/nyheter-och-pessmeddelanden/2016/vad-kravs-for-att-kunna-ta-tillvara-digitaliseringens-mojligheter/> <http://www.esv.se/press/nyheter-och-pessmeddelanden/2016/offentliga-rummet-esv-satter-fokus-pa-behovet-av-okad-mognad-inom-digitalisering/>.

- drivit, utvärderat och fattat beslut om nedläggning av www.nationellautvecklingsportfoljen.se⁷⁸
- utvecklat nya delar av ESV:s webbplats med information om olika delar av det arbete som ESV genomför inom digitaliseringsområdet, se www.esv.se/digitalisering.

Vad gäller formerna för ESV:s arbete har vi konstaterat att åtskilliga beroenden och möjligheter till synergier finns mellan de två regeringsuppdragen varför arbetet under 2016 internt på ESV har formerats och drivits som ett sammanhängande projekt.

ESV:s arbete under 2017

Utgångspunkter för 2017 års arbete är de två regeringsuppdragen varav uppdraget ”*Ekonomistyrningsverkets uppdrag att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning*” ändrades och förtydligades genom regeringsbeslut 19 januari 2017. Utifrån detta kommer vi under 2017 att fortsätta och fullfölja många av de uppgifter som påbörjats under 2016 vilket bland annat inkluderar fortsatt arbete inom området nyttorealiserings och fortsatt stöd till Regeringskansliet vad gäller internationella undersökningar inom området digital förvaltning.

ESV kommer under 2017 även fortsätta arbetet med insamling och analys av myndigheters it-kostnader och mognadsbedömningar samt information om myndigheters strategiska it-projekt.

Under 2017 kommer ESV också att, utifrån det 19 januari ändrade regeringsuppdraget, intensifiera arbetet med uppföljning av den offentliga sektorns digitalisering. Förutsättningar ges delvis i det arbete som Ramböll under 2016 genomfört på uppdrag av Enheten för digital förvaltning. Utgångspunkterna för vårt fortsatta arbete beskrivs vidare i separat avsnitt nedan.

Utöver regeringsuppdragen tillkommer även uppdrag enligt punkt 7 *Ramverk för jämförelse av it-kostnader* i ESV:s regleringsbrev för 2017, Detta beskrivs i ett separat avsnitt nedan.

ESV kommer även, enligt separat regeringsuppdrag, att under 2017 utreda och föreslå en finansieringsmodell för avgiftsfritt utbyte av grunddata mellan statliga registeransvariga myndigheter och kommuner och landsting.⁷⁹

⁷⁷ ”Statsförvaltningens digitalisering – uppföljning och analys”, ESV 2016:25, <http://www.esv.se/press/nyheter-och-pressmeddelanden/2016/esv-ser-behov-av-okad-styrning-och-forbatttrad-uppfoljning-av-statsforvaltningens-digitalisering/> 2017-02-17

⁷⁸ PM 2016-12-06 ”Den nationella utvecklingsportföljen – problembeskrivning och förslag på framtida inriktning”, ESV dnr 3.2-1328/2016.

⁷⁹ Regeringsbeslut 2017-02-09, Fi2017/00582/DF(delvis)

Fortsatt arbete med uppföljning av den offentliga sektorns digitalisering

Vi har tidigare konstaterat att det underlag som vi idag använder för att följa upp digitaliseringen av den offentliga Sverige är otillräckligt för att ge en rättvisande bild. Viktigt i sammanhanget är också att ha i åtanke att vi vill kunna följa både utvecklingstakten på området och mäta utfall i förhållande till målen inom området. Under hösten 2016 arbetade konsultföretaget Ramböll på uppdrag av Regeringskansliet tillsammans med ESV, SKL med flera för att ta fram ett första förslag till ett ramverk för att kunna följa upp digitalisering. Arbetet resulterade i en övergripande beskrivning av vad ett sådant ramverk skulle kunna innehålla.⁸⁰ En illustration av denna övergripande beskrivning finns på nästa sida.

Ramböll konstaterade i sin rapport att det finns väldigt få återkommande undersökningar på området den offentliga Sveriges digitalisering. Nationellt finns idag de mätningar ESV gör om mognad, it-kostnader och strategiska it-projekt avseende myndigheter samt SKL:s mätningar kring förutsättningar och digitala tjänster i kommuner (eBlomlådan). Det finns ett flertal internationella undersökningar med skiftande kvalitet och syfte, men i dagsläget finns ingen undersökning som ensam fullt ut kan fylla de behov som finns.

Även om det, för Sveriges del, inte finns ett sammanhängande ramverk för att mäta den offentliga sektorns digitalisering finns gott om inspiration och goda förebilder. George Westerman vid MIT Sloan school of management har tagit fram en modell för digital mognad som bland annat Skatteverket har använt.⁸¹ Lettland skapade för några år sedan ett e-index för att kunna följa upp hur stat och kommun utnyttjar de möjligheter digitaliseringen ger.⁸² Den statliga förvaltningen i Storbritannien har tagit fram Key Performance Indicators för uppföljning av kvalitet och utveckling av e-tjänster.⁸³ I Sverige har Transportstyrelsen tagit fram en modell för att följa upp den egna myndighetens digitalisering.⁸⁴ Transportstyrelsens modell bygger på ett systemsynsätt som, på en mycket övergripande nivå, kan sammanfattas i bilden nedan:

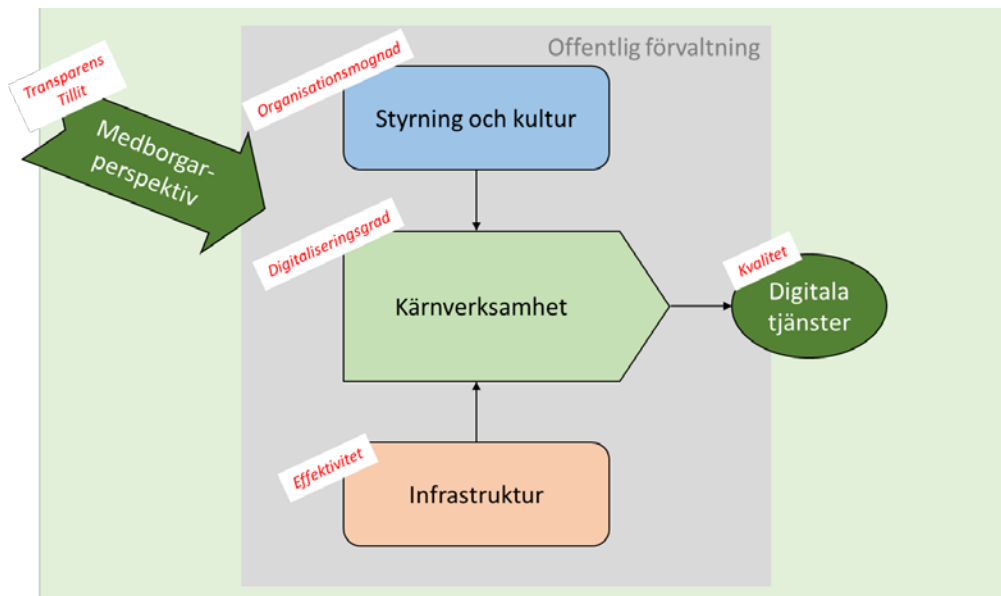
⁸⁰ Nulägesanalys och ramverk för uppföljning av den offentliga förvaltningens digitalisering – Ramböll december 2016.

⁸¹ <http://sloanreview.mit.edu/article/the-advantages-of-digital-maturity/>, 2017-02-07.

⁸² <http://www.eindekss.lv/en/3-what-is-latvia-s-e-index>, 2017-01-30.

⁸³ <https://www.gov.uk/service-manual/measuring-success> 2017-02-10.

⁸⁴ Uppföljning av digitaliseringen på Transportstyrelsen, september 2016. Dnr TSG 2016-2637.



Källa: Transportstyrelsen

Vi konstaterar att området är komplext och att valmöjligheterna är många. I ett fortsatt arbete ser vi att det är viktigt med tydliga syften, mål och avgränsningar för arbetet.

Det är viktigt att komma ihåg att arbetet som helhet är långsiktigt och att det är möjligt att det dröjer flera år innan vissa områden kommer att kunna täckas in. För att samtidigt kunna arbeta iterativt med delar av helheten och mer kortsiktigt skapa delresultat, ser vi att det är viktigt med en helhetskarta som är tillräckligt stabil över tid. Här ger Transportstyrelsens arbete en tänkbar övergripande struktur. Strukturen bygger på en systemsyn och bör vara tillräckligt stabil över tid för att ge tillräcklig stadga och inriktning på arbetet. Med en modell av denna typ som utgångspunkt ser vi att det bör vara möjligt att under 2017 påbörja arbetet med närmre utformning och pilottillämpning av ett antal indikatorer inom några av delområdena.

Avsikten med ramverket är att det ska vara möjligt att använda för uppföljning på flera olika nivåer: för enskilda myndigheter/kommuner/landsting, på sektorsnivå och för hela det offentliga Sverige. Det ställer dock stora krav på utformning och utveckling. Utvecklingsarbetet behöver ske i nära samarbete med SKL och andra viktiga aktörer på området.

Eftersom vi vill undvika en ökad administration och ökad uppgiftslämnarvärden för offentliga aktörer är det viktigt att vi, så långt det är möjligt, använder oss av redan befintliga data och hittar lösningar som gör insamlingen så automatiserad som möjligt.

Den uppföljning av mognad som vi har genomfört 2014-2016 och som beskrivs i bland annat avsnitt 4.3 behöver vidare i det fortsatta arbetet beaktas och på lämpligt sätt kopplas till fortsatt utveckling av uppföljningen av den offentliga sektorns digitalisering inklusive aspekter som har med offentliga aktörers digitala mognad att göra.

Parallellt med att en struktur för helheten fastställs och arbete med val av indikatorer och försök till praktisk tillämpning genomförs, behöver också processer och infrastruktur för långsiktig effektiv insamling och återrapportering byggas.

Förslag till konceptuellt ramverk för uppföljning av offentliga Sveriges digitalisering från Ramböll december 2016

STYRNING



Ledning och styrning

- **Digital mognad (ESV)**
 - Ramverk för nyttorealisering
 - Benchmarking av kostnader
 - Portföljstyrning
 - Informationsssäkerhet
 - Projektstyrningsmodell
 - Förvaltningsmodell
 - IT-kompetensförsörjningsplan
 - Strategi för IT-försörjning
- **Datamognad** (Data maturity model)
- **Samverkan**
- **Digital mainstreaming**
 - Verksamhetsintegrerat digitaliseringsarbete
- **Upphandling**
 - Total ägandekostnad/livscykelanalys

Innovationsstödjande kultur

- **Utvecklingsfokus**
 - Acceptans för misslyckande (frånvaro av sanktioner)
 - Flexibla ramar och arbetssätt för utveckling
 - Vilja att förbättra
 - Syn på verksamhetens mandat/uppgift
- **Ledtider för innovation** ("Time to market")
- **Proaktivt sprida kunskap** (tredje uppgift för front-runners)
- **Empowerment**
 - Karriärvägar/möjligheter
 - Incitament

Digital kompetens

- **Kompetens** (färdigheter, kod)
 - Medarbetare
 - Ledning
 - Styrelse
- **Kompetens bland centrala yrkesgrupper**
 - Jurister

SMART UTVECKLING



Kunden i fokus

- **Enkelhet**
 - Sammanhängande processer
 - Överskådlighet
 - Förutseende
 - Personaliserad upplevelse
 - Tillgänglighet
 - Användbarhet
- **Integritet och tillit**
 - Transparens
 - Proportionalitet
- **Användardriven utveckling**
 - Involvering
 - Delaktighet
 - Behovsdrivet

Innovation

- **Digital välfärd**
- **Datadriven utveckling**
 - Samverkan med privata aktörer och mellan offentliga aktörer
- **Öppen data**
 - Tillgängliggörande
 - Användning
 - Kvalitet
- **Analytics**
 - Big data
- **Crowd-sourcing**

Digitala tjänster

- **Utveckling och återanvändning**
 - Förvaltnings specifika e-tjänster
 - Kvalitet
 - Automatisering av ärendeflöden
 - Digitalisering av ärendeflöden
- **Livshändelser**
 - Kvalitet
 - Digitalisering av händelser
 - Intern automatisering av ärenden kopplade till livshändelser

Digitalt verksamhetsstöd

- **Kostnader för IT-stöd**
 - IT-nyckeltal (ESV)
- **Effektivt IT-stöd**
 - "Once only"
 - Tillgänglighet
 - Verksamhetsstödet som möjliggörare
 - Verksamhetsstödet motverkar spill- och ledtider i processer
 - Undvika inläsningseffekter

INFRASTRUKTUR

Informationsförsörjning

- **Tillgång till information**
 - Effektiv informationsinhämtning
 - Kvalitet i data
 - Data från källa
- **Informationsutbyte**
 - Rättssäkert
 - Interoperabilitet

Gemensamma digitala lösningar

- **NDI**
 - Funktion som möjliggörare
 - Anslutning/Användning
 - Digital up-take



Arbete med öppet ramverk för jämförelse av it-kostnader

Vi har konstaterat att den uppföljning av it-kostnader som vi hittills har genomfört inte ger tillräckligt underlag för att ta ställning till om it-verksamheten bedrivs effektivt i organisationerna eller om de leveranser som it-verksamheten genererar till verksamheten är effektiva. För att kunna göra sådana bedömningar behöver it-kostnaderna följas upp på en djupare nivå och studeras över tid och ställas i relation till andra organisationers värden och den nytta som skapas.

ESV har tillsammans med sju myndigheter⁸⁵ påbörjat ett arbete för att i pilottillämpning kunna utvärdera det öppna, standardiserade ramverket TBM (Technical Business Management). Pilotstudien syftar till att ta ställning till om, och i vilken utsträckning, en bredare implementering av ramverket är lämpligt för svensk statsförvaltning. För det fall att pilotverksamheten ger underlag för ett bredare införande av ramverket i svensk förvaltning bör på sikt den redovisning om it-kostnader som hämtas in i dag avvecklas och ersättas med den information som tas fram med stöd av ramverket.

En tillämpning av TBM bör ge möjlighet att följa it-kostnader från komponentnivå (till exempel servrar, applikationer med mera) till applikationsnivå och slutligen också till tjänstenivån (det vill säga de tjänster som it-verksamheten levererar till övrig verksamhet). Arbetshypotesen är att ett användande av ramverket skapar förutsättningar för att jämföra kostnader mellan olika myndigheter och ta ställning i frågor om it-försörjning eftersom kostnader på komponentnivå i hög grad är oberoende av verksamhetens art.

Att kunna göra jämförelser på en mer detaljerad nivå bör, enligt vår uppfattning, ge en myndighet större möjlighet att ifrågasätta och pröva sina tidigare ställningstaganden för att utveckla verksamheten. TBM används idag bland annat av den offentliga förvaltningen i USA, men också av flera stora ledande internationella företag. I och med att ramverket är öppet och fritt tillgängligt och redan används både av offentlig som privat verksamhet, bör det också ge möjligheter till jämförelser med annan verksamhet än den som ryms inom den svenska offentliga förvaltningen.

Arbetet med pilotverksamheten kommer att bedrivas under 2017 och enligt ESV:s regleringsbrev delredovisas till regeringen senast den 31 augusti 2017 och slutredovisas i årsredovisningen för 2017.

⁸⁵ Försäkringskassan, Centrala Studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Tillväxtverket och Kronofogdemyndigheten.

Behov på längre sikt

Som framgår av de slutsatser och förslag som vi redogör för i kapitel 5, anser vi att det även på den gemensamma taktiska nivå där ESV verkar inom ramen för de aktuella regeringsuppdragen, är befogat att tala om en gemensam digital utvecklingsskuld. Under 2016 har det varit tydligt för oss att den befintliga verksamheten är underdimensionerad i relation till de behov som faktiskt finns. Detta har också konstaterats i dialog med Regeringskansliet. Vi konstaterar att de önskemål som har funnits om vad ESV ska göra inte stått i proportion till tillgänglig resursram och kalendertid. I ljuset av detta ser vi mycket positivt på de tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om den 24 november 2016 till *Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning* om behoven av att samla frågor om hur digitaliseringen i den offentliga sektorn kan stärkas till en myndighet, och vikten av en tillräcklig finansiering för detta ansvar.

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.