

Regeringsuppdrag

Rapport

Digitaliseringen av det offentliga Sverige

En uppföljning



EKONOMISTYRNINGSVERKET

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

Datum: 2018-03-14

Dnr: 2017-01361

ESV-nr: ESV 2018:31

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Sofia Allansson

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av regeringen att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning (Fi2017/04630/E2). Denna rapport är en delredovisning av uppdraget och innehåller en uppföljning och bedömning av digitaliseringen av den offentliga sektorn.

ESV vill rikta ett stort tack till de offentliga aktörer som har svarat på vår enkät. ESV vill också tacka för värdefulla synpunkter under arbetets gång från såväl Regeringskansliet som Sveriges Kommuner och Landsting.

Rapporten har tagits fram av utredare Sofia Allansson i samarbete med avdelningschef Eva Lindblom, utredare Hanna Edlundh, Daniel Jafari, Ami Keita Jansson och e-förvaltningsstrateg Mats Goffhé.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed delredovisningen för 2018.

Stockholm den 14 mars 2018

Clas Olsson

Sofia Allansson

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	6
2 Inledning	8
2.1 Regeringens uppdrag till ESV.....	9
2.2 ESV:s tolkning och genomförande av uppdraget.....	9
2.2.1 Ett uppföljningsramverk för digitalisering.....	10
2.2.2 ESV:s enkät.....	11
2.3 ESV:s tidigare rapporter.....	15
2.3.1 Befintliga styrmedel behöver användas i större utsträckning än hittills.....	15
2.3.2 Satsningar på nationell digital infrastruktur är nödvändigt.....	15
2.3.3 Organisatoriska förmågor behöver förbättras.....	16
2.3.4 Möjligheten att dela kunskap och erfarenheter behöver stärkas.....	16
3 Resultat	18
3.1 Den politiska styrningen.....	18
3.1.1 Det kommunala ledarskapet.....	18
3.1.2 Regeringens styrning av myndigheterna.....	19
3.2 Den strategiska inriktningen.....	21
3.2.1 Färre små kommuner har en strategisk plan.....	22
3.2.2 Myndigheterna i ESV:s it-användningsuppdrag har i högre utsträckning en strategisk plan.....	22
3.2.3 Intern uppföljning av digitalisering görs på olika sätt.....	23
3.3 Verksamhetsutveckling genom digitalisering.....	24
3.3.1 Nyttorealiserig.....	24
3.3.2 Innovation.....	29
3.3.3 Digitala tjänster.....	34
3.3.4 Hinder för digital utveckling.....	38
3.4 Informationssäkerhet.....	43
3.4.1 Statliga sektorn har kommit längre i arbete med informationssäkerhet.....	43
3.5 Nationell digital infrastruktur.....	46
3.5.1 Elektronisk legitimering och underskrift.....	46
3.5.2 Hantering av kontaktuppgifter för digital kontakt och säker digital post.....	47
3.5.3 Bättre förutsättningar för informationsutbyte.....	48
3.5.4 Effektiva stödprocesser.....	50
4 Analys och slutsatser	52
4.1 Att styra strategiskt.....	52
4.1.1 Regeringen måste styra den nationella digitala infrastrukturen tydligare.....	53
4.1.2 Den organisatoriska mognaden måste byggas upp långsiktigt.....	55
4.2 Viktigt med ökad samverkan och erfarenhetsutbyte inom offentlig sektor.....	57
4.2.1 Deladigitalt.se för offentlig sektor är ett steg i rätt riktning.....	57

4.3	Det behövs tvärsektoriell behovsdriven utveckling	58
4.3.1	Den digitala kompetensen måste integreras i all verksamhet.....	58
4.3.2	Med användaren i centrum.....	59
4.4	Uppföljningen av den offentliga sektorns digitalisering behöver utvecklas	60
4.4.1	Det behövs en tydligare utgångspunkt för framtida uppföljningar	60
4.4.2	Bättre att följa upp regelbundet och systematiskt än varje år	60
4.4.3	Uppföljningen behöver vara effektorienterad.....	61
	Bilaga 1 ESV:s tidigare rapporter inom området.....	63

1 Sammanfattning

ESV fick i april 2015 i uppdrag av regeringen att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning.¹ En del av uppdraget är att ESV årligen ska följa upp digitaliseringen av det offentliga Sverige. Resultatet av uppföljningen som genomfördes med hjälp av en enkät redovisas i denna rapport. Enkäten skickades ut digitalt till alla statliga myndigheter, kommuner och landsting och svarsfrekvensen var 72 procent.

Resultaten från vår enkät visar att digitaliseringen inom offentlig sektor går långsamt och att det är stora skillnader såväl mellan statlig och kommunal sektor som inom respektive sektor. Enkäten visar också att organisationernas förutsättningar att ta tillvara digitaliseringens möjligheter är väldigt olika.

ESV kan konstatera att *den politiska styrningen* inom såväl kommunal som statlig sektor ser olika ut. De större kommunerna och ett urval av de statliga myndigheterna följs till exempel i större utsträckning upp på digitalisering.

ESV har i tidigare rapporter konstaterat att befintliga styrmedel, myndighetsdialog och regleringsbrev, behöver användas i större utsträckning än de görs idag. Vi konstaterar i mars 2018 att så fortfarande är fallet. Samtidigt konstaterar vi att regeringen har tagit ett antal steg i rätt riktning under de gångna åren. Det är dock viktigt att komma ihåg att detta är en start på ett långsiktigt och resurskrävande arbete. ESV:s slutsats är att ytterligare satsningar kommer att behövas och ett uthålligt fokus över tid från såväl politisk- som tjänstemannaledning på nationell nivå.

ESV konstaterar att få offentliga aktörer tillämpar ett ramverk för nyttorealiserings i sitt arbete med *verksamhetsutveckling genom digitalisering*. Enbart 16 procent inom statlig sektor och 4 procent inom kommunal sektor har beslutat om ett ramverk.

ESV konstaterade redan i delrapporten från mars 2017 att statliga myndigheters strategiska it-projekt ofta syftar till att öka den interna effektiviteten istället för att höja den externa effektiviteten. Av årets enkät framgår det att hela den offentliga sektorn fortsatt involverar sina användare vid utvecklingen av digitala tjänster i låg utsträckning, även om statliga myndigheter gör det i högre grad. Utveckling inom offentlig sektor behöver i långt större utsträckning ske med användaren i fokus för att skapa tjänster och processer som ger ökad användar- och samhällsnytta.

¹ Regeringsbeslut 1, N2015/3210/RF, *Uppdrag att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning*, Näringsdepartementet 2015-04-09. Uppdraget reviderades i januari 2017 (Fi2017/04630/E2).

Upplevelsen av *hinder för digital utveckling* skiljer sig mycket åt inom offentlig sektor. Beroende på organisation ligger tonvikten på olika typer av hinder. Av ESV:s enkät framgår det emellertid att tillgången till nödvändig kompetens är ett hinder som delas av de flesta offentliga aktörerna.

ESV konstaterar att det är viktigt att den offentliga förvaltningen kommer fram till lösningar på hur vi i framtiden ska kunna säkerställa en god kompetensförsörjning som möjliggör verksamhetsutveckling med digitala verktyg som stöd. Detta gäller så väl på operativ, taktisk som strategisk nivå i organisationerna.

När det gäller den offentliga sektorns arbete med *informationssäkerhet* så har i stort sett alla påbörjat en diskussion eller ett arbete inom sina respektive organisationer. Men det är bara 36 procent inom statlig sektor och 15 procent inom kommunsektorn som uppger att de har implementerat en modell eller redan har en välfungerande modell.

ESV konstaterar att i princip hela den offentliga sektorn behöver göra ett rejält kompetenslyft för att kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Det handlar om att öka den digitala mognaden inom organisationernas ledning men också om att öka kompetensen inom de områden som nämnts ovan för att skapa förutsättningar för en verksamhetsutveckling med hjälp av it.

Regeringen har ett stort ansvar att driva frågor om *den nationella digitala infrastrukturen*. I rapporten från 2017 föreslog ESV bland annat att regeringen borde prioritera tillgången till gemensamma grunddata. ESV kan utifrån enkätresultatet se ett behov av att öka tempot och stärka styrningen av gemensamma grunddata. Runt hälften av de offentliga aktörerna hämtar fortfarande uppgifter direkt från privatpersoner eller företag trots att uppgifterna redan finns hos en annan offentlig aktör. Här behöver ett arbete göras kopplat till interoperabilitet och en modern lagstiftning som tillåter en effektivare informationsförsörjning.

ESV:s slutsats är att detta är ett område där det finns en stor potential för effektivisering och att detta blir en viktig uppgift för Myndigheten för digital förvaltning. Kommittén för inrättandet av myndigheten har i verksamhetsplanen för 2019-2021 också sagt att ”uppgiften att utveckla, förvalta och tillhandahålla en nationell digital infrastruktur som främjar informationsutbyte och underlättar samverkan måste ges hög prioritet”.

2 Inledning

Regeringens ambition är att statliga myndigheter, kommuner och landsting ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter för att skapa en effektiv offentlig sektor, en enklare vardag för privatpersoner och företag, fler jobb och ökad välfärd.

Utifrån den senaste publiceringen av eGovernment benchmark kan man utläsa att Sverige över lag ligger bland topp fem av länderna i Europa när det gäller arbetet med e-förvaltning.² Vi vet däremot att vi halkar efter i jämförelse med andra länder. Inte för att vi blir sämre utan för att andra länder utvecklas i snabbare takt än Sverige. Vad detta kan bero på har också behandlats i flertalet sammanhang inte minst i ESV:s tidigare rapporter³ men även i till exempel delbetänkandet *digitalforvaltning.nu*.⁴

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2017 att den anser att det behöver utvecklas mätetal och indikatorer för att följa upp digitaliseringen av den offentliga sektorn. Jämförelser av relevans för utvecklingen av digital förvaltning bör kunna ske nationellt och internationellt avseende såväl offentliga som privata aktörer. Bättre uppföljning och jämförelser med andra länder kan skapa transparens och tydliggöra var digitaliseringen kan bidra till ytterligare effektivisering av verksamheten.⁵

Utifrån de fyra år som ESV har jobbat med att följa upp digitaliseringen av statsförvaltningen och den offentliga sektorn de två senaste åren, kan vi konstatera att det är lättare sagt än gjort. Det betyder inte att det är omöjligt utan att det är en uppgift som behöver utredas och utvecklas framöver.

Uppföljning kan ha fler olika syften. Ett sådant är att regering och riksdag behöver underlag som beskriver om utvecklingen går i rätt riktning och i den takt som är önskvärd. Ett annat vanligt syfte med uppföljning är att det kan utgöra underlag för att identifiera behov av ytterligare insatser för att nå målet eller för att revidera målet.

De uppföljningar som har gjorts under senare tid (av Europeiska kommissionen, Riksrevisionen, SKL och ESV⁶) påminner om varandra i så måtto att de alla belyser tillståndet i ett antal avseenden. De ger oss en ögonblicksbild av exempelvis

² Europeiska kommissionen, [eGovernment Benchmark 2017 – Taking stock of user-centric design and delivery of digital public services in Europe](#), 2017

³ ESV 2016:25, [Statsförvaltningens digitalisering](#), Stockholm. ESV 2017:13, [Digitaliseringen av det offentliga Sverige](#), Stockholm.

⁴ SOU 2017:23, [digitalforvaltning.nu](#), Stockholm.

⁵ Proposition 2016/17:1, [Budgetproposition för 2017](#), Stockholm, Finansdepartementet, Utgiftsområde 22.

⁶ Europeiska kommissionen, [eGovernment Benchmark 2017 – Taking stock of user-centric design and delivery of digital public services in Europe](#), 2017. Riksrevisionen, [Den offentliga förvaltningens digitalisering – en enklare, öppnare och effektivare förvaltning?](#) Stockholm, 2016. SKL, [Kommunernas digitalisering – hur är läget 2016?](#) Stockholm, 2016

förekomsten av digitala tjänster, tillgänglighet till tekniska lösningar så som elektronisk identifiering och hinder för digital utveckling. Utifrån resultaten från dessa olika undersökningar går det att dra slutsatsen att utvecklingen går långsamt och att skillnaderna mellan åren är relativt små.

2.1 Regeringens uppdrag till ESV

ESV fick i april 2015 i uppdrag av regeringen att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning.⁷ En del av uppdraget är att ESV årligen ska följa upp digitaliseringen av det offentliga Sverige.

Uppdraget reviderades i januari 2017 och innebar bland annat att uppdraget skulle slutredovisas den 15 mars 2018.⁸ Med anledning av inrättandet av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn beslutade regeringen i december 2017 att förlänga uppdraget till och med den 31 augusti 2018 och att uppdraget istället ska delredovisas den 15 mars 2018.⁹ Resultatet av uppföljningen redovisas i denna rapport.

2.2 ESV:s tolkning och genomförande av uppdraget

Begreppet digitalisering används mer frekvent än tidigare, men ofta på ett sådant sätt att det inte är helt tydligt vad som menas. På engelska används ordet *digitisation* för processen att omvandla det analoga till digitalt, till exempel när man skannar in ett dokument, eller går från vinylskiva till cd. Det engelska ordet *digitalisation* däremot handlar om att utnyttja den digitala teknikens möjligheter för att till exempel automatisera en manuell process, ofta i avsikt att effektivisera och snabba upp genomförandet av en specifik process.

Som begreppet digitalisering används på svenska inbegriper det båda betydelserna. Det vanligaste är dock att man ser digitalisering som en genomgripande och samhällsomvandlande process där it-användningen bara är en av flera beståndsdelar. I den transformationen spelar den digitala tekniken en avgörande roll, men en organisation som enbart fokuserar på tekniken kommer inte att genomgå en digital transformation.

ESV menar även att det finns tydliga samband mellan effektivitet och digitalisering. ESV delar upp effektivitet i intern och extern effektivitet. Intern effektivitet är en utveckling av den egna organisationens interna arbete och/eller processer, för att exempelvis skapa förutsättningar för att kunna åstadkomma mer, på ett snabbare och

⁷ Regeringsbeslut 1, N2015/3210/RF, *Uppdrag att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning*, Näringsdepartementet 2015-04-09.

⁸ Regeringsbeslut, Fi2017/00199, *Ändring av Ekonomistyrningsverkets uppdrag att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning*, Finansdepartementet, 2017-01-19.

⁹ Regeringsbeslut, Fi2017/04630/E2, *Uppdrag till ESV med anledning av inrättandet av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn*, Finansdepartementet 2017-12-01.

enklare sätt. Med extern effektivitet avses här, förenklat uttryckt, en strävan efter att göra vardagen enklare för sina målgrupper. ESV ser digitaliseringen som ett medel för att uppnå såväl intern som extern effektivitet för att i förlängningen effektivisera offentlig verksamhet.

2.2.1 Ett uppföljningsramverk för digitalisering

I budgetpropositionen för 2017 pekade regeringen ut ett behov av att utveckla ”mätetal och indikatorer för att följa upp digitaliseringen av offentlig sektor”.¹⁰ Knutet till detta gav Enheten för digital förvaltning vid Finansdepartementet konsultföretaget Ramböll ett uppdrag i två delar. Den första delen av uppdraget var att utifrån befintlig uppföljning göra en sammanfattande nulägesanalys av den offentliga förvaltningens digitalisering. Den andra delen var att ta fram ett förslag på hur uppföljningen av den offentliga förvaltningens digitalisering kan utvecklas framåt. Ramböll avrapporterade sitt arbete i december 2016. Rapporten innehåller ett övergripande utkast till delar av ett ramverk och förslag för hur arbetet skulle kunna tas vidare.¹¹

I rapporten beskrevs tre tänkbara huvudområden med följande delområden:

Tabell 1. Tre huvudområden utifrån Rambölls uppdrag

Styrning	Smart utveckling	Infrastruktur
Ledning och styrning	Kunden i fokus	Informationsförsörjning
Innovationsstödjande kultur	Digitala tjänster	Gemensamma digitala lösningar
Digital kompetens	Innovation	
	Digitalt verksamhetsstöd	

Källa: Ramböll Sverige AB, *Uppföljning av den offentliga förvaltningens digitalisering*, 2016.

Under 2017 har ESV arbetat med att bygga vidare på Rambölls bidrag. Ambitionen har varit att ta fram ett uppföljningsramverk för digitaliseringen av det offentliga Sverige.

En viktig del i förarbetet har varit att ta del av tidigare erfarenheter inom området och att samverka med Regeringskansliet. Det första steget i arbetet var att konkretisera grupper av uppföljningsbara indikatorer samt att på en rimlig nivå säkerställa spårbarhet mellan indikatorer och överliggande mål. ESV identifierade utifrån detta ett antal ”indikatorfamiljer” som skulle täcka in helheten. Nästa steg var att ta fram lämpliga indikatorer inom respektive ”familj” och bedöma hur uppgifterna kunde samlas in med rimlig påverkan på organisationernas uppgiftslämnarbörda.

Utifrån förarbetet delade ESV in indikatorerna i fem olika familjer:

¹⁰ Proposition 2016/17:1, [Budgetproposition för 2017](#), Stockholm, Finansdepartementet, Utgiftsområde 22.

¹¹ Ramböll Sverige AB, *Uppföljning av den offentliga förvaltningens digitalisering*, 2016.

Figur 1. De fem indikatorfamiljerna

Efter dialog med Regeringskansliet konstaterades att de två indikatorfamiljerna *medborgar-/samhällsperspektiv* och *organisatoriska förutsättningar/mognad* hade högst prioritet under 2017. Det framgick även att Regeringskansliet såg en stor vinst med att kunna jämföra resultaten med den granskning som genomfördes av Riksrevisionen under 2016.¹²

För att öka möjligheten att redovisa resultat för 2017 beslutade ESV därför att avvakta i arbetet med ett uppföljningsramverk och istället ta fram en enkät med utgångspunkt i de frågor som ställdes av Riksrevisionen under 2016.

Den enkät som skickades ut är långt ifrån den ursprungliga ambitionen med ett uppföljningsramverk för digitaliseringen av det offentliga Sverige, men kan ses som ett ytterligare steg för att påbörja ett mer långsiktigt arbete.

2.2.2 ESV:s enkät

Enkäten innehåller framförallt frågor som beskriver de två indikatorfamiljerna *medborgar-/samhällsperspektiv* och *organisatoriska förutsättningar/mognad*. Den berör emellertid även till viss del de övriga tre familjerna; *digitala tjänsteerbjudandet* (tillgång till digitala tjänster) samt *intern effektivitet* (infrastruktur och effektiva stödprocesser) samt *kärnverksamhetens digitaliseringsgrad* (effektivt informationsutbyte).

Eftersom uppföljningen innefattar såväl kommunal som statlig sektor konstaterade ESV tidigt att det var viktigt att samråda med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Trots ett stort antal omarbetningar lyckades ESV och SKL inte komma överens om hur enkäten skulle utformas. För att säkerställa nödvändigt underlag från

¹² Riksrevisionen, [Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?](#), Stockholm, 2016.

den kommunala sektorn beslutade ESV ändå att gå ut med enkäten till kommunal sektor. I enkäten informerades vi om att ESV och SKL inte var överens och tydliggjorde att enkäten var frivillig för kommuner och landsting.

Redovisning av resultat från enkäten

Enkäten genomfördes med stöd av Statistiska centralbyrån som hämtade in uppgifterna på uppdrag av ESV. Arbetet samordnades med ESV:s datainsamling för ett urval myndigheter inom regeringsuppdraget att följa myndigheternas användning av it, fortsättningsvis benämnt som *it-användningsuppdraget* i rapporten.¹³ Resultaten avseende it-användningsuppdraget redovisas i rapporten *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad – It-användningsuppdraget* (2018:30). Där kan man även läsa om hur myndigheternas resultat har utvecklats över tid.

I rapporten presenterar vi resultatet från vår enkätundersökning. Redovisningen görs i första hand uppdelad för statlig respektive kommunal sektor. Detta beror på att kommuner, landsting och myndigheter är organisatoriskt olika, både med avseende på storlek och på uppdrag. Av den anledningen är vi också försiktiga med att dra slutsatser kring vilka faktorer som ligger bakom resultatet för offentlig sektor som helhet.

När det gäller den kommunala sektorn görs dels en jämförelse mellan landsting och kommuner, dels en jämförelse mellan stora och små kommuner. ESV har valt att inte göra motsvarande jämförelse mellan stora och små landsting då antalet landsting är för litet.

I denna rapport redogör vi även för en jämförelse inom den statliga sektorn mellan de myndigheter som ingår i ESV:s *it-användningsuppdrag*¹⁴ och övriga myndigheter som inte har ingått i uppdraget. Kännetecknande för de myndigheter som ingått i it-användningsuppdraget är att de är transaktionstunga och har många medborgarkontakter. Det är många stora myndigheter och de sammanlagda verksamhetskostnaderna uppgår till dryga 60 procent av statsbudgeten och antalet anställda utgör närmare 85 procent av alla statsanställda. Deras kostnadsmedvetenhet och betydelsen av en god intern styrning och kontroll av densamma kan också antas ha ökat genom de jämförelser och erfarenhetsutbyten som har ägt rum inom ramen för ESV:s it-användningsuppdrag. Övriga myndigheter är med andra ord i stor

¹³ 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.

¹⁴ De myndigheter som deltar i uppdraget är de myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228) och Bolagsverket, Sjöfartsverket samt Sveriges geologiska undersökning, med undantag för Försvarmakten, Försvarets materielverk, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Västerbottens län och Totalförsvarets forskningsinstitut.

utsträckning ”vanliga” myndigheter som inte särskilt utpekats av regeringen i utvecklingen av den digitala förvaltningen.

I vissa fall specialstuderas även de myndigheter som är med i eSamverkansprogrammet, fortsättningsvis *eSam*, eller som omfattas av Expertgruppen för digitala investeringars uppdrag.

Gruppen ”övriga myndigheter” varierar i förhållande till den grupp som jämförelsen avser. När vi hänvisar till ”övriga myndigheter” menar vi med andra ord alla myndigheter utöver den specifika grupp som vi jämför med.

Undersökningspopulation och bortfallsanalys

Enkäten skickades ut digitalt till 553 offentliga aktörer (242 myndigheter, 290 kommuner och 21 landsting) den 14 november 2017, en påminnelse gick ut den 4 december och enkäten stängdes den 12 december. Vi fick svar från 200 myndigheter, 186 kommuner och 12 landsting vilket på totalen motsvarar en svarsfrekvens på 72 procent. Enkäten var frivillig för kommuner och landsting.

Enkäten presenteras i sin helhet i en separat bilaga till rapporten.

Tabell 2. Svarsfrekvens

Kategori	Antal svarande	Andel svarande
Kommuner	186	64 %
Landsting	12	57 %
Myndigheter	200	83 %
Total	398	72 %

Källa: ESV:s enkät 2017

Som vi kan se i tabell 2 ovan är det en högre andel myndigheter än kommuner och landsting som har svarat på enkäten. Det innebär att vid bedömningar av hela den offentliga sektorn kan bedömningen i högre grad antas gälla för den statliga sektorn.¹⁵

Bortfallsanalys av kommunal sektor

Som vi kan se i tabell 3 nedan är bortfallet ungefär lika stort i alla kategorier av kommunstorlek. Därför kan enkätresultatet bedömas vara representativt för kommunsektorn som helhet. Det finns med andra ord endast en liten risk att vi över- eller undervärderar kommunsektorns svar i enkäten på grund av kommunstorlek.

¹⁵ Det var frivilligt för kommuner och landsting att svara på enkäten.

Tabell 3. Svarsfrekvens fördelning utifrån kommunstorlek

Kommunstorlek	Antal svarande	Andel svarande
0-9 999	43	57 %
10 000-19 999	63	68 %
20 000-49 999	50	67 %
50 000-99 999	21	66 %
100 000-	9	60 %
Total	186	64 %

Källa: ESV:s enkät 2017

I de kommuner som svarat på enkäten bor 5 826 951 invånare (58 procent¹⁶). Även om inte kommunernas svar viktas i förhållande till befolkningsantal så är det viktigt ur ett medborgarperspektiv att lyfta fram att en mindre andel av befolkningen är representerade i svaren än vad andelen svarande kommuner visar.

Bortfallsanalys av statlig sektor

I tabell 4 nedan kan vi se svarsfrekvensen hos myndigheter uppdelat på om myndigheten ingår i ESV:s it-användningsuppdrag eller inte.

Tabell 4. Svarsfrekvens utifrån ESV:s it-användningsuppdrag

It-användningsuppdrag	Antal svarande	Andel svarande
Ja	61	95 %
Nej	139	78 %
Total	200	83 %

Källa: ESV:s enkät 2017

Inom den statliga sektorn är bortfallet som störst i gruppen myndigheter som inte ingår i it-användningsuppdraget. Det innebär att när indelningsgrunden spelar roll för vår bedömning av enkätresultatet finns en risk att vi över- eller undervärderar den statliga sektorns resultat i förhållande till den kommunala. Även vid jämförelser inom den statliga sektorn är det viktigt att tänka på att den högre svarsfrekvensen från it-användningsmyndigheter innebär ett mer tillförlitligt resultat för dessa myndigheter än för övriga.

Hälften av de myndigheter som inte svarat på enkäten och som inte ingår i it-användningsuppdraget är nämndmyndigheter eller motsvarande med en värdmyndighet.

¹⁶ Antalet invånare i Sverige uppgick 2016 till cirka 9 995 000 enligt SCB

2.3 ESV:s tidigare rapporter

ESV har publicerat två rapporter tidigare om den offentliga förvaltningens digitalisering. Den första delrapporten som publicerades 2016, *Statsförvaltningens digitalisering*, hade som huvudfokus att ge en överblick av statsförvaltningens digitalisering. Den andra publicerade under 2017 och ämnade ge en bild av läget och utvecklingen inom hela den offentliga sektorn. ESV lämnade även ett antal förslag till det fortsatta arbetet i båda rapporterna. I detta avsnitt redogör vi för en sammanfattning av dessa.

2.3.1 Befintliga styrmedel behöver användas i större utsträckning än hittills

I mars 2016 konstaterade ESV¹⁷ att det är tydligt att digitaliseringen inte finns ”på kartan” på det sätt som är önskvärt utifrån regeringens uttalade ambitioner om att Sverige ska bli bäst i världen på att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. ESV menade att detta delvis beror på att redan tillgängliga styrmedel inte används i tillräckligt stor utsträckning och på att uppföljningen inom området är ofullständig. ESV ansåg att befintliga styrmedel, myndighetsdialog och regleringsbrev, behöver användas i större utsträckning än de görs i dag.

2.3.2 Satsningar på nationell digital infrastruktur är nödvändigt

För att person- och godstransporter ska fungera måste det finnas vägar, räls, tidtabeller, broar, trafikregler och mycket annat. För att den offentliga sektorn ska kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter på ett så bra sätt som möjligt behöver motsvarande förutsättningar finnas. I mars 2017 föreslog ESV¹⁸ att regeringen:

- formulerar och implementerar en nationell strategi för digital infrastruktur
- prioriterar vissa områden inom digital infrastruktur för utveckling de kommande åren
- säkerställer och förstärker den centrala finansieringen av digital infrastruktur.

Mer konkret föreslog ESV att regeringen prioriterar följande fem områden:

- Elektronisk legitimering och underskrift.
- Hantering av kontaktuppgifter för digital kontakt.
- Gemensamma grunddata.
- Säker digital post mellan offentliga aktörer och medborgare, företag och andra.
- Förvaltningsgemensamt arkitekturramverk.

¹⁷ ESV 2016:25, [Statsförvaltningens digitalisering](#), Stockholm.

¹⁸ ESV 2017:13, [Digitaliseringen av det offentliga Sverige](#), Stockholm.

I rapporten 2017 föreslog ESV även att regeringen utser en myndighet till ”digitaliseringsmyndighet” med uppdraget att

- ge stöd, rådgivning och utbildning samt samordna erfarenhetsutbyte till offentlig sektor
- normera i frågor om bland annat interoperabilitet¹⁹, med hjälp av till exempel föreskrifter och arkitektoniska riktlinjer
- följa upp utvecklingen av digitaliseringen av det offentliga Sverige samt
- ge stöd till aktörer i den offentliga sektorn, i syfte att öka realiseringen av nyttor i olika utvecklingsinitiativ.

2.3.3 Organisatoriska förmågor behöver förbättras

I mars 2016 konstaterade ESV²⁰ att hela det offentliga Sverige behöver en stark förmåga och kompetens att driva verksamhetsutveckling på ett kvalitativt och effektivt sätt, för att dra full nytta av digitaliseringens möjligheter. ESV såg vissa brister i statsförvaltningen på detta område och ansåg att det behövdes insatser för att stärka kompetensen inom bland annat nyttorealiserings, portföljstyrning, förändringsledning och projektstyrning.

ESV konstaterade även att samverkan i dag huvudsakligen sker på frivillig basis och att det krävs ett mer samlat grepp för att den offentliga förvaltningen ska kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Med anledning av detta föreslog ESV i mars 2017²¹ att regeringen utser en eller flera offentliga aktörer som ägare av viktiga livshändelseprocesser med ett tydligt ansvar och mandat. ESV:s förslag var att dessa aktörer skulle ansvara för samverkan och säkerställa fortsatt genomförande och vidareutveckling av livshändelseprocesser, i riktning mot fastställda mål inom respektive område.

2.3.4 Möjligheten att dela kunskap och erfarenheter behöver stärkas

I mars 2016 konstaterade ESV²² att ett bra sätt att stimulera myndigheter till ökad samverkan är genom att sprida goda exempel. Det ger uppmärksamhet till de myndigheter som lyckats med bra lösningar, samtidigt som andra myndigheter kan få inspiration. ESV ansåg att det är viktigt att de aktörer som arbetar för ökad digitalisering (Regeringskansliet, eSam, SKL, Rådet för digitalisering av det offentliga Sverige, ESV med flera) bidrar till en ökad kunskapsöverföring och

¹⁹ Förmåga och möjlighet hos system, organisationer eller verksamhetsprocesser att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra genom att överenskomna regler följs. Består av fyra perspektiv: semantisk, juridisk, organisatorisk och teknisk interoperabilitet. E-delegationen, [Vägledning för digital samverkan Version 4.1](#), 2015.

²⁰ ESV 2016:25, [Statsförvaltningens digitalisering](#), Stockholm.

²¹ ESV 2017:13, [Digitaliseringen av det offentliga Sverige](#), Stockholm.

²² ESV 2016:25, [Statsförvaltningens digitalisering](#), Stockholm.

erfarenhetsutbyte inom och mellan statliga och kommunala myndigheter, för att sprida goda exempel och återanvända lösningar.

3 Resultat

I det följande kapitlet redovisar vi resultatet från vår enkätundersökning. Kapitlet inleds med avsnitt 3.1 som behandlar den politiska styrningen inom såväl kommunal som statlig sektor, primärt genom uppföljning. Därefter följer avsnitt 3.2 som tar temperaturen på de offentliga aktörernas strategiska förmåga att själva planera och följa upp digitalisering integrerat med övriga delar av verksamheten. I avsnitt 3.3 och 3.4 redovisar vi frågor som rör de offentliga aktörernas organisatoriska förutsättningar för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Kapitlet avslutas med en redovisning av ett antal väsentliga delar i en nationell digital infrastruktur som underlättar den förvaltningsgemensamma tillgången till digitala tjänster.

För att fånga såväl intern som extern effektivitet måste man studera förutsättningar, utfall och effekter. Den här rapporten berör framförallt i vilken utsträckning de offentliga aktörerna har rätt förutsättningar för att kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Till exempel om de har etablerat och integrerat rutiner för att styra sin utveckling och förvaltning av it. Vi svarar med andra ord inte på i vilken utsträckning de har uppnått de effekter som regeringen har avsett med sin politik.

3.1 Den politiska styrningen

I det följande avsnittet redogör vi för hur den politiska styrningen ser ut inom kommunal respektive statlig sektor. Utifrån enkäten redogör vi för i vilken utsträckning förvaltningen inom respektive sektor följs upp av den politiska ledningen.

3.1.1 Det kommunala ledarskapet

I kommuner och landsting är fullmäktige ansvarig för verksamhetens resultat, kvalitet och innehåll. Enligt kommunallagen (2017:725) beslutar fullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen eller landstinget, främst mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor, nämndernas organisation och verksamhetsformer, årsredovisning och ansvarsfrihet.²³

Kommunstyrelsen eller motsvarande, fortsättningsvis *styrelsen*, har ansvar för att förvalta och genomföra de beslut som fattas av fullmäktige med hänsyn taget till de mål, lagar och föreskrifter som gäller.²⁴ Styrelsen ska årligen återrapportera sina uppdrag i förhållande till den inriktning som fullmäktige har beslutat.

²³ 5 kap. 1§ kommunallag (2017:725).

²⁴ 6 kap. 1§ kommunallag (2017:725).

Åtterrapporeringen är en viktig grundbult i fullmäktiges *ansvarsprövning*, där verksamheten varje år provas för att säkerställa att den är ändamålsenlig och effektiv.

För att styrelsen ska kunna ta det ansvar som krävs av den förutsätts det att styrelsen tolkar och förtydligar de mål och den inriktning som fullmäktige har beslutat för att ge styrkraft in i verksamheten. På samma sätt förutsätts styrelsen ha god insyn i hur väl organisationen fungerar och att försäkra sig om att det blir så som man har tänkt sig.

En viktig del av styrelsens uppdrag är till exempel att se till att det finns en tillräcklig intern kontroll inom organisationen och bedöma vilka risker som finns. Förvaltningen har i sin tur det operativa ansvaret för att verksamheten bedrivs på ett betryggande sätt, men styrelsen bär ansvar för att det finns system, struktur eller rutiner som fungerar.

Större kommuner följs i högre utsträckning upp på digitalisering

Uppföljning och utvärdering är viktiga strategiska styrverktyg som ger uppdragsgivaren kunskap om förvaltningen uppfyller sina mål samt ger vägledning till framtida åtgärder. ESV har därför frågat kommuner och landsting om verksamhetens digitalisering följs upp i dialog med styrelsen.

Den kommunala sektorn anger i något högre utsträckning (62 procent) än den statliga (56 procent) att de följs upp på digitalisering i dialog med styrelsen. Det skiljer sig även till viss del åt inom den kommunala sektorn, där 63 procent av kommunerna anger att de följs upp på digitalisering att jämföra med landstingen där 73 procent säger samma sak.

Om man tittar på fördelningen mellan kommunerna så framgår att de kommuner som har en befolkning som är större än 50 000 följs upp i något högre utsträckning (80 procent) än de kommuner som har en befolkning som är mindre än 20 000 (56 procent).

3.1.2 Regeringens styrning av myndigheterna

Regeringen kan styra myndigheterna på flera sätt. De statliga myndigheternas fristående ställning i den svenska förvaltningen och deras långtgående befogenheter att besluta om hur de ska lösa sina uppgifter medför många fördelar. Den friheten är också grunden till att myndigheterna självständigt kan sköta sin dagliga verksamhet effektivt och rättssäkert.

Regeringen har betonat att det också är viktigt att se varje myndighet som en del av staten som helhet. Det är därför betydelsefullt med en väl fungerade samordning och samverkan mellan myndigheterna. Regeringen har det övergripande ansvaret för att

den statliga förvaltningen bedrivs rättssäkert och effektivt och att myndigheterna har en likvärdig service och tillgänglighet för alla medborgare och företag.²⁵

För att regeringen ska kunna ta ansvar för statsförvaltningen behöver den information om myndigheternas resultat. Ett viktigt instrument är därför regeringens möjlighet att styra och följa upp statsförvaltningen genom mål och resultat.

I dagsläget utgår regeringens digitaliseringspolitik från det av riksdagen beslutade målet att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringsmöjligheter.²⁶ Regeringen har även angett följande mål för en digitalt samverkande statsförvaltning:²⁷

- Enklare vardag för medborgare
- Öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet
- Högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.

Det förvaltningspolitiska målet är även centralt i frågan om digitaliseringen av statsförvaltningen: ”En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete”.²⁸

Regeringen har påbörjat ett arbete med att vidta viktiga åtgärder

Sedan ESV:s första rapport för e-förvaltningsuppdraget har det hänt en hel del inom digitaliseringsområdet. Regeringen har på många sätt ökat takten på digitaliseringen av offentlig sektor. Inte minst inom områdena förenklat företagande, en smartare livsmedelskedja, en smartare samhällsbyggnadsprocess och smartare miljöinformation, där regeringen har satsat på digital utveckling i samverkan mellan olika parter.²⁹ I budgetpropositionen för 2018 lyfter man även fram fem prioriterade insatsområden för digitaliseringspolitikens inriktning:

- En nationell digital infrastruktur
- Ökad digital mognad
- Digital innovationsförmåga
- Undanröja juridiska hinder för ökad digitalisering.
- Bildandet av Myndigheten för digital förvaltning

²⁵ SOU 2017:114, [Reboot – omstart för den digitala förvaltningen](#), Stockholm.

²⁶ Proposition 2011/12:1, utgiftsområde 22, betänkande 2011/12:TU1, riksdagsskrivelse 2011/12:87

²⁷ Regeringskansliet, N2012.37, [Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning](#), Stockholm: Näringsdepartementet, Stockholm: Näringsdepartementet.

²⁸ Proposition 2009/10:175, [Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt](#), Stockholm: Finansdepartementet.

²⁹ Proposition 2017/18:1, [Budgetpropositionen för 2018](#), Stockholm: Finansdepartementet, Utgiftsområde 2.

Regeringen är selektiv i sin uppföljning av myndigheters digitalisering

Av vår enkät framgår det att 50 procent av samtliga myndigheter följs upp på digitalisering i sin dialog med departementet. Det går inte att utläsa några skillnader mellan de myndigheter som ingår i ESV:s it-användningsuppdrag och övriga myndigheter.

Däremot anger en något högre andel (79 procent) av de myndigheter som är medlemmar i eSam att de följs upp på digitalisering av sitt departement. Det framgår även att 84 procent av de 20 myndigheter som har fått i uppdrag att inhämta rekommendationer från Expertgruppen för digitala investeringar anger att deras digitalisering följs upp i dialogen med departementet.

3.2 Den strategiska inriktningen

Den offentliga förvaltningen har ett stort eget ansvar för att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Ett sätt att säkerställa att man tar tillvara digitaliseringens möjligheter integrerat i den övriga verksamheten är att koppla den digitala utvecklingen till verksamhetens långsiktiga, strategiska plan eller vision. Det vill säga att organisationens övergripande plan eller vision (till exempel för hela myndigheten, kommunen eller landstinget) har ett digitalt perspektiv. ESV förordar att den digitala strategin integreras i ordinarie verksamhet och har av den anledningen valt att inte fråga om man har en separat digital strategi.

Vår enkätundersökning visar att 64 procent av alla svarande anger att de har en strategisk plan. Av dessa uppger 77 procent att planen har ett digitalt perspektiv.

Andelen offentliga aktörer som har en digital strategi har ökat något jämfört med Riksrevisionens granskning från 2016.³⁰ I Riksrevisionens enkät angav 50 procent att de hade en sådan i någon form, det vill säga som en del av verksamhetsstrategin (14 procent), som en enskild digital strategi (12 procent) eller i annan form (24 procent).

Det går inte att utläsa någon större skillnad i ESV:s enkät mellan kommunal och statlig sektor som helhet, men om man tittar närmare på respektive sektor finns det vissa skillnader.

³⁰ Riksrevisionens enkät skickades digitalt till samtliga kommuner, landsting och statliga förvaltningsmyndigheter registrerade i Statistiska centralbyråns (SCB:s) myndighetsregister. Antalet svarande var 441 och svarsfrekvensen var 90 procent för myndigheter och för landsting och 76 procent för kommuner. Riksrevisionen, [Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?](#), Stockholm, 2016.

3.2.1 Färre små kommuner har en strategisk plan

Enligt resultaten från enkäten finns det ganska tydliga skillnader mellan kommuner och landsting samt mellan stora och små kommuner.

Generellt sett är det en högre andel av landstingen än kommunerna som har en strategisk plan eller vision och som har integrerat ett digitalt perspektiv i planen. Närmare 82 procent av de landsting som svarat på frågan anger att de har det. Alla landsting som har en strategisk plan har även integrerat ett digitalt perspektiv.

Resultatet kan jämföras med kommuner där 58 procent anger att de har en strategisk plan varav 76 procent har angett att den har ett digitalt perspektiv.

Svaren på ESV:s enkät skiljer sig även åt mellan stora och små kommuner. De större kommunerna (befolkning på 50 000 och uppåt) har i högre utsträckning (83 procent) en strategisk plan än de mindre kommunerna med en befolkning på färre än 20 000. Av de mindre kommunerna anger 51 procent att de har en sådan plan.

Det går inte att utläsa någon nämnvärd skillnad mellan stora och små kommuner i vilken utsträckning planen har integrerat ett digitalt perspektiv. Det vill säga de kommuner som har en strategisk plan integrerar ett digitalt perspektiv i samma utsträckning oavsett befolkningsstorlek.

Även Riksrevisionen konstaterade att det finns skillnader mellan stora och små kommuner.³¹ Riksrevisionen frågade däremot, till skillnad från ESV, specifikt efter en digital strategi vilket kan inbegripa såväl separata som integrerade strategier. En direkt jämförelse bör därför göras med viss försiktighet. Skillnaderna mellan stora och små kommuner när det gäller strategier med ett digitalt perspektiv, oavsett om de är integrerade eller inte, är dock desamma.

3.2.2 Myndigheterna i ESV:s it-användningsuppdrag har i högre utsträckning en strategisk plan

Även inom den statliga sektorn varierar svaren mellan respondenterna. Till exempel har 90 procent av myndigheterna som deltar i ESV:s it-användningsuppdrag en strategisk plan. Behovet av långsiktighet är sannolikt större bland dessa myndigheter då flertalet har stora eller komplexa organisationer. Bland övriga myndigheter är det 59 procent. Av de myndigheter som har tagit fram en strategisk plan anger 77 procent att planen har ett digitalt perspektiv.

Medlemsorganisationen eSam organiserar myndigheter som vill arbeta aktivt med digitalisering och de har också i högre grad integrerat ett digitalt perspektiv i sin

³¹ Riksrevisionen, [Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?](#), Stockholm, 2016.

strategiska planering. Närmare 90 procent av medlemmarna anger att de har en strategisk plan med ett digitalt perspektiv, att jämföra med 65 procent av de övriga myndigheterna³².

Medlemmarna i eSam har under en längre tidsperiod drivit frågan om vikten av strategisk relevans inom it, inte minst inom ramen för den tidigare E-delegationen. Svaren i enkäten bekräftar att deras arbete ger synliga resultat.

Fler inom statlig sektor kopplar ihop den strategiska planen med verksamhetsplaneringen

Ett första steg för att säkerställa att den strategiska planen får reell effekt ute i verksamheten, är att koppla ihop den med den årliga verksamhetsplaneringen.³³

Av ESV:s enkät framgår det att den statliga sektorn i högre utsträckning (81 procent) än den kommunala (53 procent) anger att de har en sådan koppling. Det är dock 39 procent inom den kommunala sektorn som anger att de delvis har en sådan koppling och enbart 8 procent anger att de inte har någon sådan koppling alls.

Det skiljer sig även till viss del åt inom den kommunala sektorn, där 67 procent av landstingen anger att de har en sådan koppling att jämföra med 52 procent av kommunerna.

Även om andelen som anger att de har en sådan koppling, generellt är högre inom statlig sektor, så utmärker sig myndigheter inom it-användningsuppdraget genom att de i något högre utsträckning (88 procent) än övriga myndigheter (77 procent) anger att de har en sådan koppling. Bland de myndigheter som är medlemmar i eSam har en stor majoritet (95 procent) svarat att de har det.

3.2.3 Intern uppföljning av digitalisering görs på olika sätt

I tidigare rapporter har ESV pekat på behovet av att arbetet med digitalisering följs upp både från regeringens sida och internt på myndigheterna. Det är viktigt dels för att förvaltningen ska säkerställa att den genomför de insatser som behövs för att nå regeringens mål, dels för att ta till vara på de möjligheter som digitaliseringen ger för att effektivisera verksamheten.³⁴

Genom att följa upp de insatser man tagit fram med anledning av den strategiska planen eller verksamhetsplanen får organisationens ledning förutsättningar att se om det finns behov för omprioriteringar i verksamheten. Den löpande uppföljningen

³² I gruppen övriga myndigheter avses här samtliga myndigheter som inte är medlemmar i eSam.

³³ ESV 2017:60, [Processen för planering och uppföljning](#), Stockholm.

³⁴ ESV 2017:13, [Digitaliseringen av det offentliga Sverige](#), Stockholm.

bidrar också till att ledningen kan ta sitt ansvar för den interna styrningen och kontrollen i organisationen.³⁵ En viktig del i att styra arbetet med digitalisering är därför att löpande studera hur väl arbetet går, för att vid behov kunna göra nödvändiga korrigeringar.

Av ESV:s enkät framgår det att en majoritet (86 procent) följer upp sitt arbete med digitalisering på något sätt, även om formerna varierar. De flesta genomför uppföljningen på olika sätt inom olika delar av organisationen eller som specifika projekt. Det är betydligt färre (36 procent) som har eller har påbörjat en årligen återkommande uppföljning av digitaliseringen internt som genomförs på samma sätt i hela organisationen.

Det går inte att utläsa några nämnvärda skillnader mellan kommunal och statlig sektor.

Om man däremot tittar på den kommunala sektorn så framgår det vissa skillnader mellan kommuner och landsting, där till exempel samtliga landsting anger att de följer upp digitalisering på något sätt. Vilket kan jämföras med kommunerna där 87 procent anger att de följer upp digitalisering på något sätt. Det går även att utläsa skillnader mellan stora och små kommuner, där 37 procent av de kommuner som har fler än 50 000 invånare anger att de årligen följer upp digitalisering på samma sätt inom hela organisationen. Det kan jämföras med 8 procent av de kommuner som har färre än 20 000 invånare.

3.3 Verksamhetsutveckling genom digitalisering

För att kunna möta medborgarnas förväntningar på en effektiv statsförvaltning finns det stora behov av att öka möjligheterna för verksamhetsutveckling genom digitalisering. För att kunna säkerställa att den offentliga sektorns verksamhetsutveckling leder till ökad nytta är det viktigt att både skapa ett innovativt klimat och att utgå från målgruppens behov. Det är också viktigt att skapa en struktur för hur organisationen ska säkerställa att man lyckas hämta hem de nyttor som ett utvecklingsinitiativ förväntas leda till. ESV förespråkar att offentliga aktörer utgår från styrnings- och ledningskonceptet nyttorealiserings för att skapa en struktur för de förändringar som genomförs.

3.3.1 Nyttorealiserings

Nyttorealiserings är ett styrnings- och ledningskoncept som används för att optimera och säkra hemtagningen/realiseringen av de nyttor³⁶ (positiva effekter) som det är

³⁵ ESV 2017:60, [Processen för planering och uppföljning](#), Stockholm.

³⁶ I ESV:s vägledning i nyttorealiserings (E-delegationen, [Vägledning i nyttorealiserings version 2.0](#), 2014, Stockholm) definieras nytta som "en mätbar förändring vilken uppfattas som positiv av en eller flera intressenter och som bidrar till ett eller flera verksamhetsmål".

tänkt att utvecklingsåtgärder eller förändringsåtgärder (projekt) ska generera. Ofta är nyttorna själva grundmotivet till att ett projekt påbörjas. Det kan till exempel uttryckas i termer av att verksamheten skulle behöva lyfta sig från ett nuläge till ett önskat framtida läge, eftersom det skulle vara positivt (och leda till nyttor) för verksamheten, medarbetare, externa intressenter eller samhället i stort.

Trots att nyttor eller effekter ofta är det övergripande målet med ett projekt, är det vanligt att man styr projekt utifrån leveransparametrar som innehåll, tid och kostnad (budget). Nyttorealiseringskonceptet siktar på att nyttor/effekter ska vara prioriterat när man beslutar om utvecklingsåtgärder samt för att styra och utvärdera åtgärder.

Nyttorealiseringskonceptet är relevant för alla typer av förändringar som kräver investeringar och det är därmed inte direkt kopplat till digitaliseringsfrågor. Men behovet av ett systematiskt arbetssätt har vuxit fram i ljuset av digitaliseringen. Att ta tillvara digitaliseringens möjligheter kan därför beskrivas som att få ut förväntade effekter och nyttor av de investeringar som den offentliga sektorn gör genom digitalisering. En förutsättning för att effekthämtningen ska lyckas är bland annat att nyttorna är tillräckligt väl identifierade och att det görs en ”nollmätning” när utvecklingsåtgärden startar.³⁷

Grundsynen på projekt och nyttor inom konceptet nyttorealiseringskonceptet är att ett projekt har i uppdrag att leverera ett eller flera tydligt definierade resultat (*output*) och att det därefter är (linje)verksamhetens eller organisationens uppgift att omsätta projektets resultat till nyttor (*outcome*). Man skulle förenklat kunna säga att det finns en genomförandefas och en realiseringsfas och att ansvaret för dessa faser ligger hos olika aktörer: projektet respektive linjeverksamheten eller organisationen. Det är inte ovanligt att realiseringsfasen försummas och att nyttor med projekt därför går förlorade eller är svåra att påvisa. Att arbeta strukturerat med nyttorealiseringskonceptet är med andra ord ett sätt att öka förutsättningarna för att utvecklingsåtgärder ska lyckas med att leverera nytta.

³⁷ ESV 2017:77, [Myndigheters strategiska it-projekt och it-kostnader](#), Stockholm.

Figur 2. Schematisk översikt över de olika stegen i processen för nyttorealiserings



Förenklad bild av processen för nyttorealiserings. Källa: E-delegationen, [Vägledning i nyttorealiserings version 2.0](#), 2014, Stockholm

Att ha ett bra beslutsunderlag som beskriver vilken nytta och vilka kostnader som är förknippade med en investering är ett nödvändigt första steg i nyttorealiseringsprocessen. Utöver beslutsunderlaget kräver nyttorealiseringsprocesser, rutiner och en tydlig ansvarsfördelning för att kunna följa upp och säkerställa ett bra utfall för investeringarna.

Ansvar för de identifierade nyttorna från digitalisering bör inte ligga hos it-verksamheten utan hos den verksamhet som är mottagare av utvecklingsinsatsen. I de fall projekten genomförs i samverkan med andra blir det extra viktigt eftersom nyttan inte sällan hamnar hos någon annan än den som genomför utvecklingsinsatsen.³⁸

ESV har under de senaste åren genomfört en rad insatser för att öka kompetensen inom nyttorealiserings i offentlig sektor.

ESV har hållit tre öppna utbildningar i nyttorealiserings sedan hösten 2016 och planerar att hålla två öppna kurser under 2018. Efterfrågan på ESV:s uppdragsutbildning kommer även från den kommunala sektorn, där intresset växer för att börja arbeta systematiskt med nyttorealiserings.

³⁸ ESV 2017:77, [Myndigheters strategiska it-projekt och it-kostnader](#), Stockholm.

Utöver rena utbildningar har ESV även arrangerat frukostseminarier och även deltagit på konferenser som E-förvaltningsdagarna och Offentliga rummet.

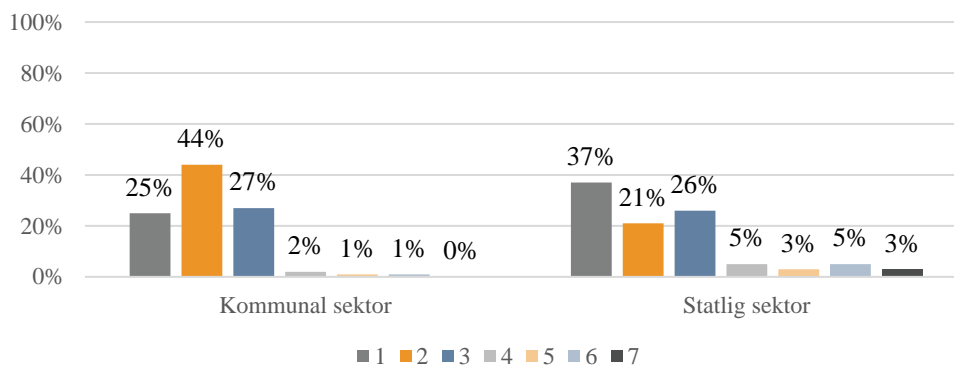
ESV samordnar även det nationella nätverket för nyttorealiserings som i dagsläget består av 83 medlemmar från offentliga aktörer (52 myndigheter, 23 kommuner och 2 landsting).

Stor utvecklingspotential för nyttorealiserings i offentlig sektor

Resultatet från ESV:s enkätundersökning visar att det fortsatt finns en stor utvecklingspotential för nyttorealiserings i den offentliga sektorn.

Andelen offentliga aktörer som har ett ramverk för nyttorealiserings, eller har påbörjat implementeringen av ett sådant ramverk är väldigt liten (se figur 3). Endast 10 procent av samtliga respondenter har angett att de har fattat beslut om att införa ett ramverk. Andelen är låg inom både statlig och kommunal sektor, men det är långt färre kommuner som har fattat ett sådant beslut – bara 4 procent jämfört med 16 procent av myndigheterna. ESV:s enkätundersökning svarar däremot inte på hur väl de som har infört ett ramverk faktiskt tillämpar det i organisationen eller vilken mognadsgrad respektive organisation befinner sig i.

Figur 3. Använder ni ett ramverk för nyttorealiserings/effekthemtagning?



- 1 Vi har inte reflekterat över frågan inom organisationen
- 2 Vi har påbörjat diskussion om att vi behöver använda ett ramverk
- 3 Vi har påbörjat arbetet och använder vissa delar som t ex kostnads- och nyttokalkyler, men vi har inget beslutat ramverk
- 4 Vi har beslutat om ett ramverk för hur vi ska arbeta med nyttorealiserings i organisationen vi använder vissa delar av det
- 5 Vi har påbörjat implementering av alla delar av ramverket
- 6 Vi har implementerat ramverket, utvärdering och vidareutveckling ska göras
- 7 Vi har ett väl fungerande ramverk som är införd och tillämpas fullt ut i organisationen

Källa: ESV:s enkät 2017

Det är betydligt vanligare att man gör kostnads-/nyttokalkyler inom den offentliga sektorn. Både generellt för utvecklingsprojekt och vid specifika beslut om utveckling

av e-tjänster. Det är något högre andel som svarar att de gör sådana kalkyler vid beslut om utveckling av e-tjänster, (se avsnitt 3.3.3).

Enstaka kommuner har påbörjat eller har implementerat ett ramverk

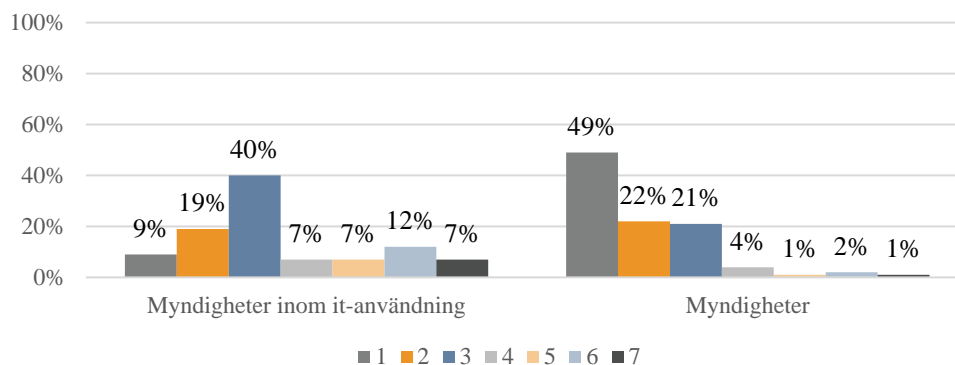
Om man jämför svaren i enkäten från den kommunala sektorn är det fortfarande ytterst få som har implementerat ett ramverk. Totalt tre kommuner och fyra landsting har fattat beslut om att införa nyttorealiseringsramverk. Av de tre kommunerna har en påbörjat implementeringen och två har infört ett ramverk.

Det går inte att dra några slutsatser specifikt för kommuner utifrån resultaten i enkäten. Kommunernas intresse har dock ökat för att delta i ESV:s utbildningar i nyttorealiseringsramverk. Fler kommuner har också blivit medlemmar i det nationella nätverket för nyttorealiseringsramverk som ESV samordnar.

Myndigheter som är medlemmar i eSam har kommit längre

Enligt ESV:s enkät är det även få myndigheter som har implementerat ett ramverk för nyttorealiseringsramverk. Totalt 16 myndigheter har angett de har implementerat ett ramverk (19 procent av myndigheterna inom it-användningsuppdraget och 3 procent av de övriga myndigheterna), varav 6 svarar att de fullt ut har implementerat ett ramverk; Statens veterinärmedicinska anstalt, SMHI, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Skatteverket och Tullverket.

Figur 4. Använder ni ett ramverk för nyttorealiseringsramverk/effekthemtagning?



- 1 Vi har inte reflekterat över frågan inom organisationen
- 2 Vi har påbörjat diskussion om att vi behöver använda ett ramverk
- 3 Vi har påbörjat arbetet och använder vissa delar som t ex kostnads- och nyttokalkyler, men vi har inget beslutat ramverk
- 4 Vi har beslutat om ett ramverk för hur vi ska arbeta med nyttorealiseringsramverk i organisationen vi använder vissa delar av det
- 5 Vi har påbörjat implementering av alla delar av ramverket
- 6 Vi har implementerat ramverket, utvärdering och vidareutveckling ska göras
- 7 Vi har ett väl fungerande ramverk som är införd och tillämpas fullt ut i organisationen

Källa: ESV:s enkät 2017

Av de 16 myndigheter som har implementerat ett ramverk är 11 medlemmar i eSam. ESam är ett samverkansprogram som består av 24 medlemsmyndigheter med syfte att underlätta och påskynda digitaliseringen av det offentliga Sverige. En förklaring till att flera myndigheter inom eSam har kommit längre kan vara att många av dagens medlemmar även var delaktiga i E-delegationens arbete med att ta fram en vägledning för nyttorealiserings. Det är tydligt att den samverkan som påbörjades genom E-delegationen och som har fortsatt inom eSam har inneburit en stark drivkraft för att jobba med nyttorealiserings.

ESV:s enkät innehåller inga frågor om i vilken utsträckning offentliga aktörer värderar, följer och når upp till förväntade nyttor. Men inom ramen för ESV:s it-användningsuppdrag har vi samlat in uppgifter om myndigheternas strategiska it-projekt. ESV har i det uppdraget även ställt ett antal följdfrågor om några viktiga delmoment: nyttoanalys, nollmätning, värdering och periodisering av nyttor, nyttorealiseringsplan och nyttorealiseringsansvarig.³⁹

3.3.2 Innovation

En viktig del i verksamhetsutveckling är att det finns utrymme för innovation som främjar utvecklingen av nya idéer. Innovationsrådet ger följande beskrivning av vad men kan mena med innovation: ”Det kan handla om nya perspektiv på gamla problem, att omdefiniera en verksamhets syfte eller mål, utveckla kvaliteten i befintliga tjänster, förändra sätten på vilka tjänster levereras och att hitta nya eller förbättrade samverkansformer. Helt enkelt något som är nytt (i sitt sammanhang), nyttigt och genomfört.”⁴⁰

Regeringen uttrycker i sin strategi *Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* att den vill se förbättrade förutsättningar för att nya och innovativa digitala tjänster ska kunna utvecklas i samhället. Detta gäller såväl den offentliga sektorns möjlighet att utveckla egna tjänster, men även för externa parter genom att den offentliga sektorn tillhandahåller öppna data.⁴¹ Digital innovationsförmåga är också ett av de fem prioriterade insatsområdena som regeringen lyfte fram i budgetpropositionen för 2018.⁴²

Mindre kommuner anger i högre utsträckning att de saknar ekonomiskt utrymme för innovation

Att det finns ett ekonomiskt utrymme är en given första utgångspunkt för att den offentliga sektorn ska kunna arbeta med innovativ utveckling. Av vår enkät framgår

³⁹ ESV 2018:30, *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad – It-användningsuppdraget*, Stockholm.

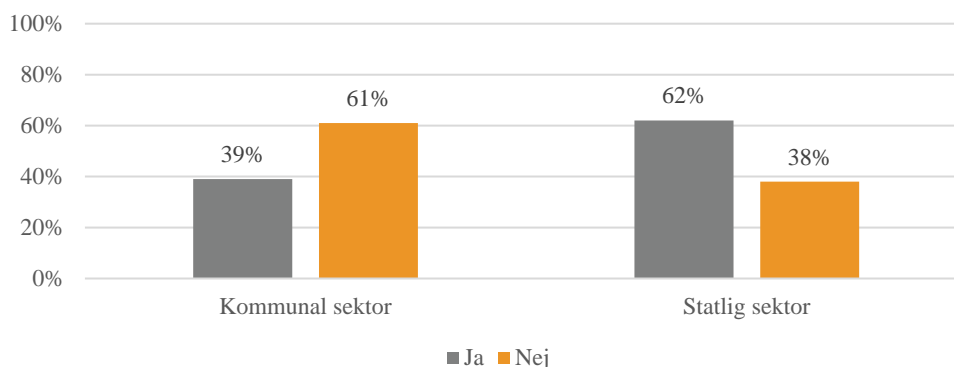
⁴⁰ Innovationsrådet, *Vad är innovation?*, <http://www.innovationsradet.se/vad-vi-gor/vad-ar-innovation/> (Hämtad: 2018-03-02)

⁴¹ Regeringskansliet, N2012.37, *Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*, Stockholm: Näringsdepartementet, 2012.

⁴² Proposition 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, Stockholm: Finansdepartementet, Utgiftsområde 2.

det att den statliga sektorn bedömer att det finns ett sådant utrymme i högre utsträckning (62 procent) än den kommunala sektorn (39 procent). Men det är långt ifrån alla respondenter som anser det.

Figur 5. Finns ekonomiskt utrymme i budget för innovativ utveckling med digitala komponenter? (De som svarat ja)



Källa: ESV:s enkät 2017

Enligt ESV:s enkät skiljer sig det ekonomiska utrymmet för innovativ utveckling till viss del mellan landsting och kommuner samt mellan stora och små kommuner. Landstingen anger att det finns ett ekonomiskt utrymme i högre utsträckning (64 procent) än kommunerna (37 procent). Bland kommunerna är det främst de större kommunerna som anser sig ha ett ekonomiskt utrymme i budgeten för innovativ utveckling.

Även inom den statliga sektorn kan man se viss variation i enkätsvaren som kan ha bäring på storlek på organisation. Myndigheterna som ingår i ESV:s it-användningsuppdrag anger att de har ett sådant ekonomiskt utrymme i högre utsträckning (74 procent), än övriga myndigheter (57 procent).

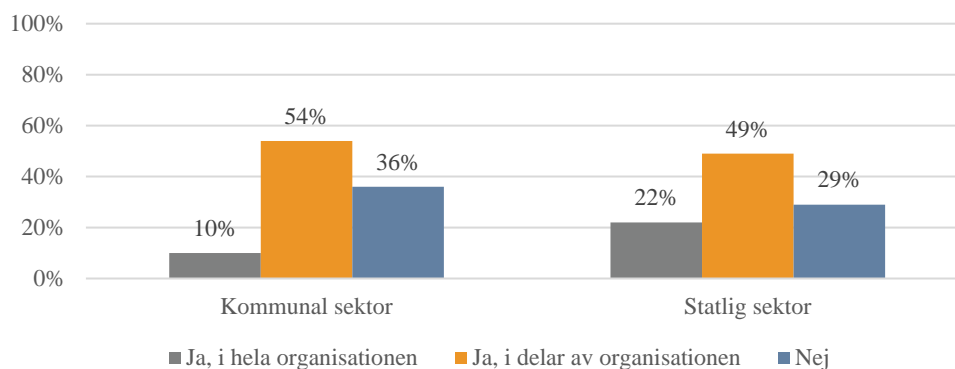
De flesta fångar upp och utvecklar idéer på ett strukturerat sätt

Även om det finns ett ekonomiskt utrymme för innovativ utveckling kan organisationen behöva arbeta strukturerat för att säkerställa att man fångar upp idéer inom eller utanför organisationen. Ett sätt att främja den offentliga sektorns egna innovativa utveckling kan vara att etablera strukturerade innovationsprocesser. En sådan process kan se ut på olika sätt, men handlar i grunden om beslutade strukturer eller processer som är kända och används inom organisationen för att göra det lättare att fånga upp och ta hand om innovativa idéer.⁴³

⁴³ För att läsa mer om innovationsprocesser: Harvard Business Review, *What Your Innovation Process Should Look Like*, 2017, <https://hbr.org/2017/09/what-your-innovation-process-should-look-like> (Hämtad: 2018-03-02)

Av ESV:s enkät framgår det att många offentliga aktörer har strukturerade sätt inom hela eller inom delar av organisationen för att fånga upp, bedöma och utveckla idéer, trots bristande ekonomiskt utrymme (se figur 6).

Figur 6. Har ni ett strukturerat sätt för att fånga upp, bedöma och utveckla idéer som ökar möjligheterna att tillvarata digitaliseringens möjligheter?



Källa: ESV:s enkät 2017

Men även inom detta område tenderar mindre kommuner att svara nej på frågan i högre utsträckning (48 procent) än stora kommuner (13 procent). Ett liknande mönster går även att utläsa mellan myndigheterna i ESV:s it-användningsuppdrag (35 procent) och övriga myndigheter (14 procent).

Genom en innovationsprocess kan man hämta idéer från medarbetare internt inom organisationen. Det finns även organisationer som tillämpar en öppen innovationsprocess, där man bjuder in aktörer utanför den egna organisationen till att arbeta med att skapa nya innovationer. Generellt sett lämpar sig öppen innovation väl när det finns behov av att jobba brett och ta in kompetens som den egna organisationen kanske saknar.

ESV:s enkät innehöll inga frågor om vilken typ av innovationsprocesser som de offentliga aktörerna tillämpar. Men resultatet från uppföljningen i ESV:s it-användningsuppdrag visar att en majoritet (70 procent) av de deltagande myndigheterna använder sig av interna processer och därmed inte hämtar idéer från externa parter.⁴⁴

Upphandling – ett verktyg för innovation

Det finns en stor potential i att använda upphandling som ett verktyg för att främja utveckling och innovation. Genom att använda metoder för innovationsupphandling, såsom förkommersiell upphandling och innovationspartnerskap, kan den offentliga

⁴⁴ ESV 2018:30, *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad – It-användningsuppdraget*, Stockholm.

sektorn stimulera utvecklingen av helt nya innovativa lösningar som inte existerar på marknaden i dag.⁴⁵

Enligt Upphandlingsmyndigheten finns det tre nivåer av innovationsupphandling⁴⁶:

1. *Utvecklingsfrämjande upphandling*. Upphandlande myndighet eller enhet är öppen för nya lösningar, men kräver det inte.
2. *Upphandling av nya lösningar*. Upphandlande myndighet eller enhet fungerar som referenskund eller första kund av lösningar.
3. *Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster*. Upphandlande myndighet eller enhet efterfrågar utveckling eller till och med forskning för att driva fram nya lösningar.

Man kan till exempel tillämpa innovationspartnerskap som gör det möjligt att tilldela ett upphandlingskontrakt som omfattar både utveckling och köp av en produkt. I en innovationsupphandling är det också vanligt med konkurrenspräglad dialog som innebär att den offentliga organisationen genomför en individuell dialog med möjliga leverantörer innan anbuden lämnas och utvärderas. Det gör man för att identifiera och definiera hur organisationens behov på bästa sätt ska kunna tillgodoses. Se gärna Konkurrensverket och Upphandlingsmyndighetens rapport där de bland annat redovisar hur vanligt det är med innovationspartnerskap och konkurrenspräglad dialog.⁴⁷

ESV har ställt en fråga till den statliga sektorn om de tillämpar nya upphandlingsformer⁴⁸ vid upphandling innefattande digitala komponenter. Av de myndigheter som under det senaste året har genomfört en upphandling innefattande digitala komponenter så använder en majoritet (76 procent) sig av traditionella upphandlingsformer. En högre andel av myndigheterna inom it-användningsuppdraget (25 procent) än övriga myndigheter (12 procent) har angett att de har använt sig av nya former i kombination med mer traditionella.

Öppna data tillgängliggörs fortsatt i liten utsträckning

Att tillhandahålla öppna data för vidareutnyttjande av andra är ytterligare ett sätt att öka möjligheten till innovativt utnyttjande av informationen som den offentliga sektorn samlar in. I Sverige har vi sedan 2010 en lag om vidareutnyttjande av

⁴⁵ Regeringskansliet, *Nationella upphandlingsstrategin*, Stockholm: Finansdepartementet, 2016.

⁴⁶ Upphandlingsmyndigheten, *Tre nivåer av innovationsupphandling*, 2017
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/innovation-i-upphandling/tre-nivaer-av-innovationsupphandling/> (Hämtad: 2018-02-23)

⁴⁷ Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket november 2017, *Statistik om offentlig upphandling 2017*, Kalmar: Lenanders Grafiska AB

⁴⁸ Exempelvis innovationsupphandling, innovationspartnerskap eller konkurrenspräglad dialog.

handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen⁴⁹) som bygger på ett EU-direktiv⁵⁰. Lagen ska underlätta för enskilda individer att använda handlingar som offentliga aktörer tillhandahåller.

Öppna data är information från offentliga aktörer som finns tillgänglig för vem som helst att använda, återanvända och distribuera utan andra villkor än källangivelse och vidarelicensiering.⁵¹ Det kan röra sig om allt från historiska data om väder och klimat och kommunens budget till tidtabeller för kollektivtrafiken. Genom att tillhandahålla öppna data kan man möjliggöra utveckling av nya innovativa lösningar samt förbättra insynen i offentliga verksamheter.

Av ESV:s enkät framgår det att det är långt ifrån alla offentliga aktörer som publicerar öppna data för vidareutnyttjande av andra aktörer. Inom kommunal sektor anger 45 procent att de publicerar öppna data för vidareutnyttjande av andra aktörer. Något högre andel inom statlig sektor (59 procent) anger att de gör det. Vanligast är det bland myndigheterna i ESV:s it-användningsuppdrag där 64 procent anger att de gör det.

Riksrevisionen fick ett snarlikt resultat i sin enkät från 2016.⁵² I den angav 45 procent av samtliga offentliga aktörer att de publicerar öppna data, vilket kan jämföras med 52 procent i ESV:s enkät.

Även Statskontoret har undersökt hur den offentliga sektorn förhåller sig till PSI-lagen. Till skillnad från ESV har de tittat på vilken andel *digital information* som är tillgänglig via offentliga aktörers webbplatser. I Statskontorets rapport framgår det att en mindre del av den digitala informationen är tillgängliggjord.⁵³

Statskontoret studerade även i samma regeringsuppdrag orsaker till att delar av verksamhetens digitala offentliga information inte finns tillgängliggjorda. Flertalet myndigheter anser att de inte har information som är relevant för vidareutnyttjande. Av de som anser att de har relevant information är bristande resurser det främsta hindret för att tillgängliggöra informationen, vilket även kommuner och landsting lyfter fram som det främsta hindret.

Sedan 2017 har Riksarkivet i uppdrag att förvalta och vidareutveckla den nationella portalen för öppna data, opnadata.se. Genom portalen ska vidareutnyttjande av data främjas. Av ESV:s enkät framgår dock att det är få organisationer som publicerar

⁴⁹ Lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

⁵¹ Riksarkivet, *PSI och öppna data 2017*, <https://riksarkivet.se/psi-oppna-data>. (Hämtad: 2018-03-02)

⁵² Riksrevisionen, *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*, Stockholm, 2016.

⁵³ Statskontoret, *Den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra offentlig information*, Stockholm, 2018.

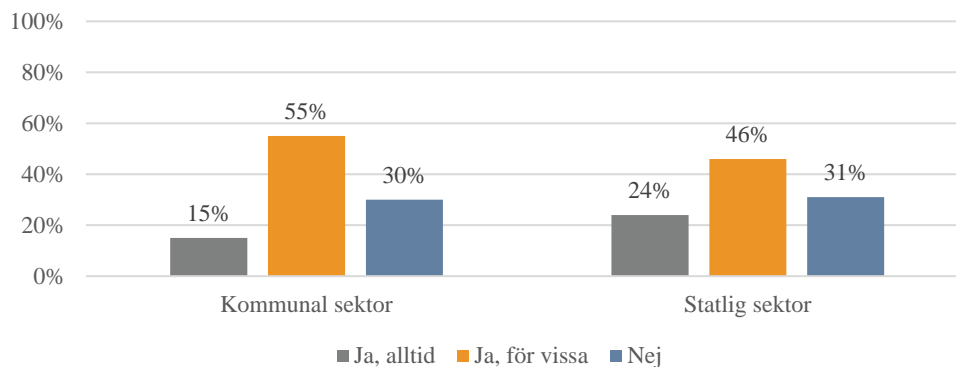
metadata på oppnadata.se, inom såväl kommunal (16 procent) som statlig sektor (20 procent).

3.3.3 Digitala tjänster

Tidigare studier har visat att statsförvaltningen producerar flertalet digitala tjänster.⁵⁴ Det saknas dessvärre någon samlad bild av förekomsten, hur de används och om de leder till någon ökad nytta. Det senare framgår bland annat i ESV:s it-användningsuppdrag, där många myndigheter saknar viktiga förutsättningar för att säkerställa nytto-/effekthemtagning av sina strategiska it-projekt, däribland nollmätning, nyttorealiseringsplan och nyttorealiseringsansvarig.⁵⁵

Av ESV:s enkät framgår det att majoriteten av de offentliga aktörerna gör kostnads- eller nyttoanalyser inför alla eller vissa beslut om utveckling av digitala tjänster (se figur 7). Det är däremot fortfarande många offentliga aktörer som inte gör en sådan analys, 30 procent anger att de inte gör det alls vid beslut om utveckling av e-tjänster. Det går inte att utläsa några större skillnader mellan kommunal och statlig sektor.

Figur 7. Gör ni kostnads-/nyttoanalyser inför beslut om utveckling av e-tjänster?



Källa: ESV:s enkät 2017

I Riksrevisionens granskning konstaterades att 20 procent av de offentliga aktörerna gör kostnads-/nyttoanalyser inför beslut om att införa nya e-tjänster.⁵⁶ Vilket tyder på att fler offentliga aktörer har börjat göra sådana kalkyler sedan 2016.

Insyn och öppenhet är grundläggande förutsättningar för demokratiskt ansvarsutkrävande och det är därför viktigt med transparens och tillgång till

⁵⁴ Se bland annat SKL, *Kommunernas digitalisering – Hur är läget 2016?*, Stockholm, 2016. Riksrevisionen, *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*, Stockholm, 2016.

⁵⁵ ESV 2017:77, *Myndigheters strategiska it-projekt och it-kostnader*, Stockholm, 2017.

⁵⁶ Riksrevisionen, *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*, Stockholm, 2016

information om den statliga förvaltningen. Digitala tjänster gör det möjligt att förverkliga offentlighetsprincipen på ett sådant sätt att information inte bara görs tillgänglig på begäran.⁵⁷

Av de offentliga aktörerna som anger att de har direkt kontakt med privatpersoner, företag eller intresseorganisationer⁵⁸ så anger en stor majoritet (92 procent inom kommunal sektor och 80 procent inom statlig) att de har en eller flera digitala tjänster som riktar sig till privatpersoner, företag eller andra samhällsaktörer. Inom den statliga sektorn går det också att utläsa att myndigheter i ESV:s it-användningsuppdrag i högre utsträckning (93 procent) än övriga myndigheter (74 procent) erbjuder sådana digitala tjänster.

Ett exempel på digitala tjänster som har blivit allt vanligare i den offentliga sektorn är sådana som gör det möjligt att följa status på ärenden. Enligt ESV:s enkät anger fler organisationer inom den kommunala sektorn, (50 procent) än den statliga (39 procent) att de har den typen av digitala tjänster. ESV kan däremot inte bedöma hur många digitala tjänster det rör sig om eller hur väl de möter användarnas behov.

Inom kommunal sektor har det även blivit vanligare med funktioner i digitala tjänster som underlättar och ökar insyn och delaktighet i politiska beslutsprocesser, genom till exempel så kallade e-petition/e-förslag. Av vår enkät framgår det däremot att det är långt ifrån alla inom kommunal sektor som använder sådana funktioner, ungefär 40 procent av kommunerna och 30 procent av landstingen.

Andra exempel på digitala tjänster som har uppmärksammats i flera sammanhang är:

- *Hallå Konsument*, en rikstäckande upplysningstjänst inom konsumentfrågor som samordnas av Konsumentverket.
- *Efterlevandeguiden*, en digital plattform för att hjälpa efterlevande som samordnas av Pensionsmyndigheten.
- *Verksam.se*, en webbplats som samlar information från flera aktörer till den som driver eller vill starta ett företag.
- *PBL kunskapsbanken* som är ett verktyg framtagen av Boverket för den som använder plan- och bygglagen.
- *Sammansatt bistjänst för ekonomiskt bistånd* (SSBTEK), som är en digital tjänst som stödjer och förenklar handläggningen av ärenden inom ekonomiskt bistånd. Den digitala tjänsten förvaltas av SKL med stöd av Försäkringskassan.

⁵⁷ Regeringskansliet, N2012.37, [Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning](#), Stockholm: Näringsdepartementet, 2012.

⁵⁸ 177 myndigheter av de 194 myndigheter som har svarat på frågan.

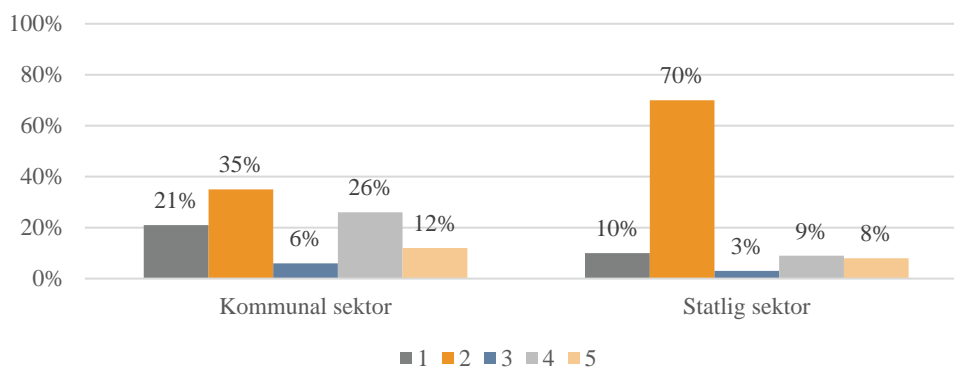
Att utgå från användarnas behov

En central förvaltningspolitisk princip är att all offentlig verksamhet ytterst syftar till att tjäna medborgarna och att de därför i hög grad bör involveras i utvecklingen av offentliga aktörers verksamhet. Regeringen har särskilt lyft fram vikten av att utvecklingen av digitala tjänster drivs utifrån konkreta behov hos användarna av tjänsterna och utifrån möjligheten att effektivisera statsförvaltningen.⁵⁹

ESV har i tidigare rapporter noterat att det finns indikationer på att myndigheternas utveckling (och utveckling i samverkan mellan aktörer) ofta har ett inifrån-och-ut-perspektiv.⁶⁰ Det vill säga att det är faktorer som interna effektiviseringar eller interna kvalitetsaspekter som styr utvecklingen. Utvecklingen behöver i långt högre utsträckning ske utifrån medborgarnas behov för att skapa tjänster och processer som ger medborgar- och samhällsnytta. Styrningen av utvecklingsinsatser måste också i högre grad än idag utgå från förväntade nyttor och effekter snarare än från aktiviteter och leveranser av it-system och andra möjliggörare.

Av ESV:s enkät framgår det att den statliga sektorn involverar sina användare direkt i högre utsträckning (70 procent) än den kommunala sektorn (35 procent), genom till exempel enkäter, workshoppar eller arbetsgrupper. Ungefär 21 procent inom den kommunala sektorn (varav samtliga är kommuner) anger att de inte involverar användarna alls. Motsvarande andel inom den statliga sektorn är 10 procent.

Figur 8. Involverar ni användarna i utvecklingen av digitala tjänster riktade till privatpersoner, företag och intresseorganisationer, i syfte att förstå deras behov?



1 Vi involverar inte användarna

2 Vi tar in användarnas åsikter (t.ex. via enkäter, workshop eller arbetsgrupper)

3 Vi använder oss av rapporter/utredningar om liknande tjänster

4 Vi använder oss av andra aktörers erfarenheter på området

5 Annat

Källa: ESV:s enkät 2017

⁵⁹ Regeringskansliet, N2012.37, [Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning](#), Stockholm: Näringsdepartementet, 2012.

⁶⁰ ESV 2018:30, [Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad – It-användningsuppdraget](#), Stockholm

Om man delar upp den kommunala sektorn framgår det att landstingen involverar användarna direkt i lika stor utsträckning (70 procent) som den statliga sektorn. Bland kommunerna anger 33 procent att de involverar användarna direkt. Svaren ser ungefär likadana ut oberoende av kommunstorlek.

Inom den statliga sektorn kan man se vissa skillnader mellan olika myndighetsgrupper. Närmare 82 procent av myndigheterna i ESV:s it-användningsuppdrag anger att de involverar användarna direkt, jämfört med 62 procent av de övriga myndigheterna. En ännu högre andel (90 procent) av medlemmarna i eSam anger att de involverar användarna direkt vid utveckling av digitala tjänster.

I Riksrevisionens granskning konstaterade man att 40 procent av de offentliga aktörerna involverar användarna direkt i processen med att utveckla e-tjänster.⁶¹ Fördelningen mellan sektorerna är snarlik resultatet i ESV:s enkät. Det är däremot fler statliga myndigheter i ESV:s enkät (70 procent) som anger att de involverar användarna direkt än i Riksrevisionens undersökning (53 procent). Det kan tyda på en positiv utveckling inom den statliga sektorn.

Användarnöjdheten är en annan viktig indikator på hur offentlig sektor förhåller sig till regeringens ambition om att utveckla tjänster som möter medborgarnas behov om enklare, öppnar och effektivare förvaltning.⁶² Inom det området sticker den statliga sektorn ut något gentemot den kommunala. Närmare 60 procent av myndigheterna anger att de följer upp användarnöjdheten, jämfört med 28 procent inom den kommunala sektorn.

Resultatet skiljer sig något från Riksrevisionens granskning där 60 procent inom den kommunala sektorn angav att de gör en användbarhetsutvärdering. Riksrevisionen hade, till skillnad från ESV, två positiva svarsalternativ ”Ja, alltid” och ”Ja, ibland”, där en majoritet valde det senare alternativet. Detta kan tyda på att det är fler inom kommunal sektor, än vad som framgår av ESV:s enkät, som följer upp användbarheten, men att de inte gör det regelbundet eller systematiskt.⁶³

Av enkätresultatet kan man utläsa stora skillnader inom den kommunala sektorn. Närmare 80 procent av landstingen anger att de följer upp användarnöjdheten, medan endast 25 procent av kommunerna svarar att de gör det.

⁶¹ Riksrevisionen, [Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?](#), Stockholm, 2016.

⁶² Regeringskansliet, N2012.37, [Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning](#), Stockholm: Näringsdepartementet, 2012.

⁶³ Riksrevisionen, [Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?](#), Stockholm, 2016.

Ytterligare en viktig aspekt när det gäller den offentliga förvaltningens tillgänglighet är i vilken utsträckning man som medborgare, företag eller annat kan nå förvaltningen vid behov av stöd och hjälp. Av ESV:s enkät framgår det att en majoritet av de offentliga aktörerna erbjuder personligt stöd för att använda en sådan tjänst. En något högre andel inom den kommunala sektorn (73 procent) än inom den statliga (64 procent) anger att de erbjuder ett sådant stöd.

Av de myndigheter som ingår i ESV:s it-användningsuppdrag så anger 88 procent att de erbjuder ett personligt stöd i användningen av digitala tjänster. Vilket kan jämföras med övriga myndigheter där 51 procent anger samma sak.

3.3.4 Hinder för digital utveckling

Svenska myndigheter har under åren utvecklat ett flertal e-tjänster och många har till exempel egna mobila appar. Men en stor del av utvecklingen har genomförts i den egna myndighetens verksamhet. Och alltför ofta har olika typer av regelverk förstärkt stuprörstänkandet och lagt hinder i vägen för digital samverkan – mellan våra myndigheter, och mellan det offentliga och privata företag.⁶⁴

Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 angett att undanröjande av juridiska hinder är ett av fem prioriterade insatsområden framöver. Regeringen bedömer att lagstiftningen måste anpassas ytterligare för att ge ett tillräckligt stöd för digital utveckling och samverkan inom offentlig sektor.⁶⁵ Regeringen kommer att ta ställning till de förslag som utredningen lämnar om rättsliga förutsättningar för en digitalt samverkande förvaltning⁶⁶ utifrån behovet av att undanröja onödiga juridiska hinder för digitalisering och samverkan.

Stor variation i upplevelsen av hinder inom offentlig sektor

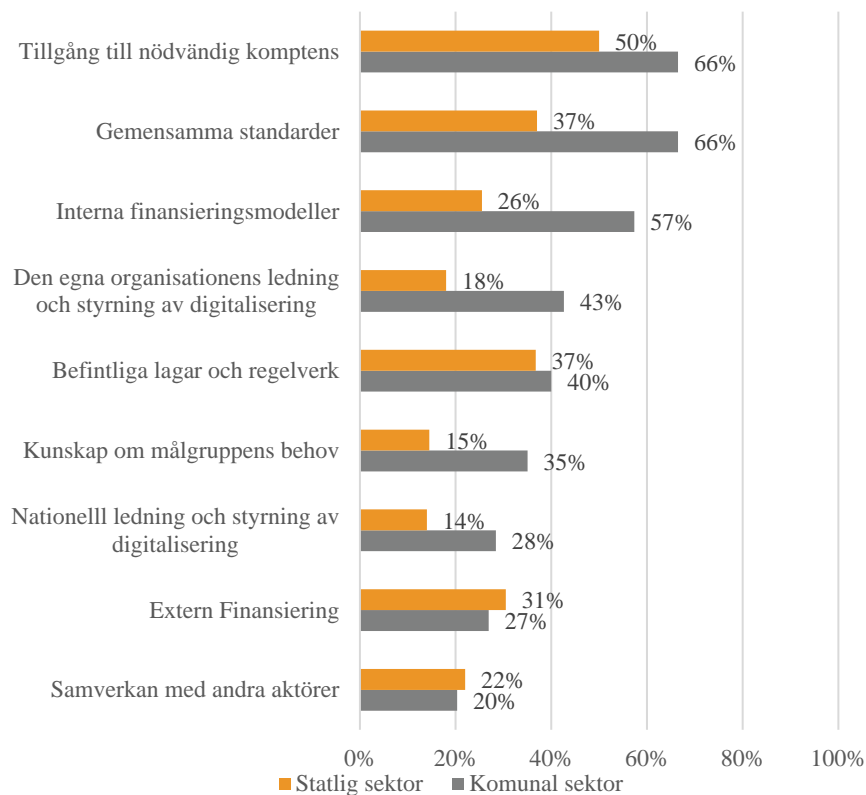
Det är ganska stor skillnad mellan kommunal och statlig sektor för i vilken utsträckning man anger att ESV:s förvalda alternativ i enkäten⁶⁷ är ett ganska eller mycket stort hinder. Generellt anger en högre andel inom den kommunala sektorn att de upplever alternativen som hinder med en variation mellan 66 och 20 procent. Vilket kan jämföras med variationen inom den statliga sektorn som ligger på mellan 50 och 14 procent.

⁶⁴ Regeringskansliet, N2012.37, [Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning](#), Stockholm: Näringsdepartementet, 2012.

⁶⁵ Proposition 2017/18:1, [Budgetpropositionen för 2018](#), Stockholm: Finansdepartementet, 2017, Utgiftsområde 2.

⁶⁶ Kommittédirektiv 2016:98, [Rättsliga förutsättningar för en digitalt samverkande förvaltning](#), Stockholm: Finansdepartementet.

⁶⁷ I ESV:s enkät fick respondenterna svara på om de upplever följande nio alternativ som hinder för digital utveckling (flera alternativ kunde väljas): tillgång till nödvändig kompetens, kunskap om målgruppens behov, interna finansieringsmodeller, den egna organisationens ledning och styrning av digitalisering, gemensamma standarder, extern finansiering, samverkan med andra aktörer, befintliga lagar och regler, nationell ledning och styrning av digitalisering.

Figur 9. Utgör någon av nedanstående faktorer hinder i er digitala utveckling?⁶⁸

Källa: ESV:s enkät 2017

Tillgång på nödvändig kompetens uppges som det största hindret för digital utveckling inom såväl kommunal som statlig sektor. Inom den kommunala sektorn upplever 66 procent att det är ett ganska eller mycket stort hinder, medan motsvarande andel för statlig sektor är 50 procent. Tillgång till nödvändig kompetens upplevs med andra ord som ett något större hinder inom kommunal sektor.

Ett annat hinder som är gemensamt för båda sektorerna är tillgången till gemensamma standarder, där 66 respektive 37 procent inom kommunal och statlig sektor anger att det är ett ganska eller mycket stort hinder. Därefter följer interna finansieringsmodeller för den kommunala sektorn, medan det inom statlig sektor är befintliga lagar och regelverk som anges som det tredje största hindret (se figur 9).

I Riksrevisionens granskning angav de offentliga aktörerna att de upplevde finansiering som det största hindret. Cirka 70 procent angav att det var ett ganska

⁶⁸ Enkäten är indelad i nio områden med fyra svarsalternativ: Inget hinder eller mycket lite hinder, ganska litet hinder, ganska stort hinder samt mycket stort hinder. I diagrammen har vi summerat svaren ganska stort hinder och mycket stort.

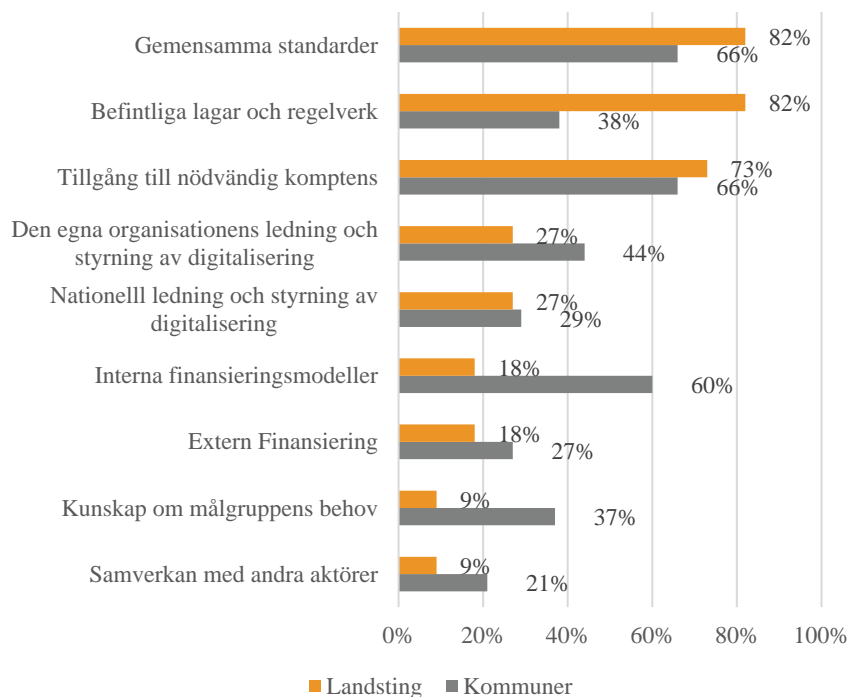
eller mycket stort hinder.⁶⁹ I ESV:s enkät är frågan uppdelad på extern finansiering och interna finansieringsmodeller, vilket med andra ord kompletterar Riksrevisionens enkät. Av svaren framgår det att det framförallt är de interna finansieringsmodellerna som upplevs som ett hinder och alltså inte den externa finansieringen. En högre andel av den kommunala sektorn upplever den interna finansieringsmodellen som ett hinder, vilket korresponderar med att många kommuner anser att det inte finns ekonomiskt utrymme för innovation (se avsnitt 3.3.2).

Upplevelsen av hinder skiljer sig åt inom den kommunala sektorn

Landstingen upplever gemensamma standarder som ett av de största hindren i högre utsträckning (82 procent) än kommunerna (66 procent). Den största skillnaden gäller befintliga lagar och regelverk där 82 procent av landstingen upplever dem som ett ganska eller mycket stort hinder, att jämföras med 38 procent av kommunerna.

Bland kommunerna är det även många som, särskilt i jämförelse med landstingen, anger de interna finansieringsmodellerna som ett hinder för den digitala utvecklingen. Vad som ligger bakom detta är svårt att utifrån ESV:s enkät uttala sig om, men det är ett område som det vore intressant att studera vidare.

Figur 10. Utgör någon av nedanstående faktorer hinder i er digitala utveckling?

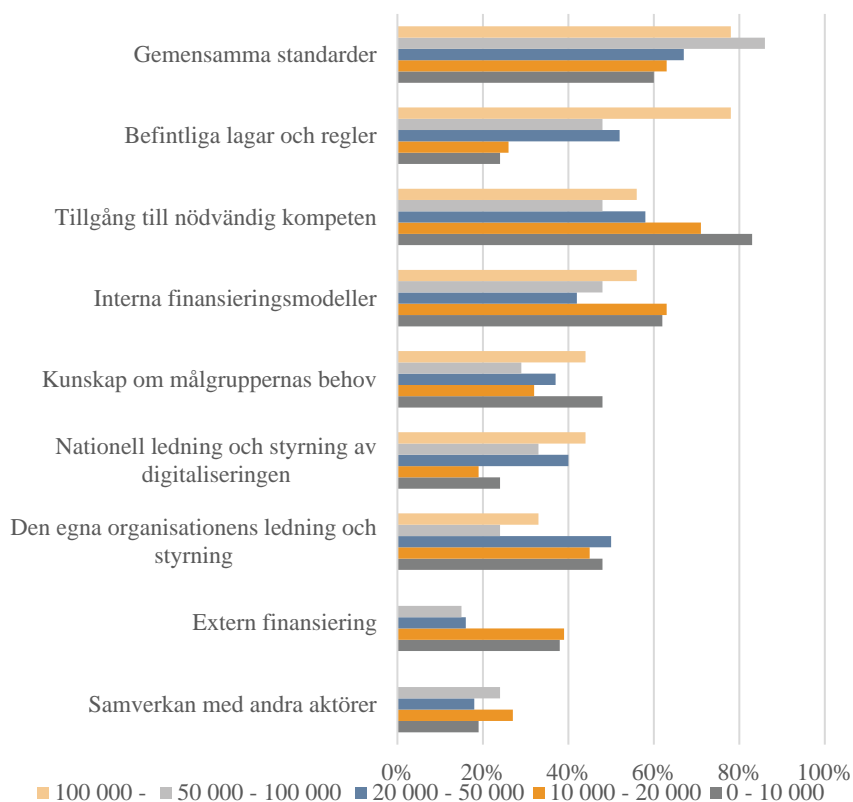


Källa: ESV:s enkät 2017

⁶⁹ Riksrevisionen, [Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?](#), Stockholm, 2016.

En annan iakttagelse bland kommunerna är att kommuner med över 100 000 invånare upplever att befintliga lagar och regelverk är ett större hinder än vad de övriga kommunerna gör. Kommuner med över 50 000 invånare upplever även gemensamma standarder som ett stort hinder. Kommuner med färre än 20 000 invånare anger tillgången till nödvändig kompetens som det största hindret.

Figur 11. Utgör någon av nedanstående faktorer hinder i er digitala utveckling? (Fördelning utifrån kommunstorlek)

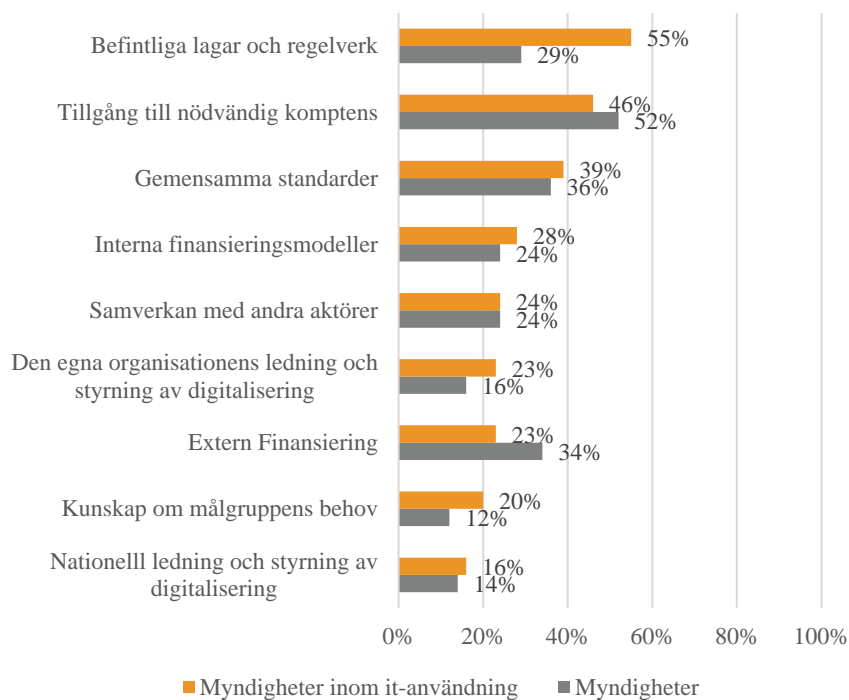


Källa: ESV:s enkät 2017

Upplevelsen av hinder skiljer sig till viss del åt inom statlig sektor

Man kan även utläsa vissa skillnader inom statlig sektor. De myndigheter som ingår i ESV:s it-användningsuppdrag anger till exempel i högre utsträckning, 55 procent, än övriga myndigheter, 29 procent, att befintliga lagar och regelverk är ett hinder. Bland de övriga myndigheterna anges tillgång till nödvändig kompetens (52 procent) som det främsta hindret följt av tillgången till gemensamma standarder (36 procent).

Figur 12. Utgör någon av nedanstående faktorer hinder i er digitala utveckling?



Källa: ESV:s enkät 2017

3.4 Informationssäkerhet

Såväl individer som samhället i stort använder mängder av information för att vardagen ska fungera. Dagens informationshantering sker dessutom i allt högre grad med stöd av it, och inte sällan över internet. I och med den ökande it-användningen i olika verksamheter är informationssäkerheten en förutsättning för att nya företeelser i samhället ska kunna fungera.

Det ökande it-beroendet innebär ökade risker. Det blir allt vanligare med säkerhetsincidenter som dataintrång, bedrägerier och spridning av skadlig kod. Incidenterna utförs av enskilda individer, men också av organiserad brottslighet, terrorister och statsmakter.⁷⁰

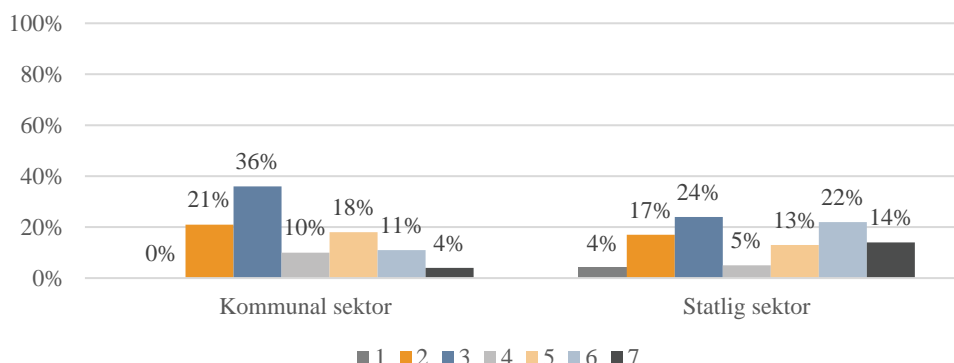
Enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) innebär informationssäkerhet att skydda information utifrån krav på dess konfidentialitet, riktighet, tillgänglighet och spårbarhet. Det gäller såväl hos enskilda som hos organisationer, både privat och offentlig sektor. Informationssäkerhet omfattar därför hela samhället, och är en angelägenhet för alla. MSB hänvisar till fyra områden som organisationer bär ansvar för. De måste skydda informationen så att

- den alltid finns när vi behöver den (tillgänglighet)
- vi kan lita på att den är korrekt och inte manipulerad eller förstörd (riktighet)
- endast behöriga kan ta del av den (konfidentialitet)
- det går att följa hur och när informationen har hanterats och kommunicerats (spårbarhet).

3.4.1 Statliga sektorn har kommit längre i arbete med informationssäkerhet

När det gäller den offentliga sektorns arbete med informationssäkerhet så har i stort sett alla, enligt ESV:s enkät, påbörjat en diskussion eller ett arbete inom sina respektive organisationer. Men det är långt ifrån alla som har implementerat en modell för arbetet. Inom statlig sektor anger 36 procent att de har implementerat en modell eller redan har en välfungerande modell. Inom kommunal sektor är motsvarande andel enbart 15 procent.

⁷⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Vad är informationssäkerhet?, Informationssäkerhet, 2017, https://www.informationssakerhet.se/Om-informationssakerhet-kon/vad_ar_informationssakerhet/ (Hämtad 2018-02-15).

Figur 13. Hur långt har ni kommit i arbetet med informationssäkerhet?

- 1 Vi har inte reflekterat över frågan inom organisationen
 - 2 Vi har påbörjat diskussion om att vi behöver en modell för hur vi ska arbeta inom området
 - 3 Vi har påbörjat arbete med att ta fram en modell, men vi har ingen beslutad
 - 4 Vi har tagit fram och beslutat en modell för hur vi ska arbeta i organisationen
 - 5 Vi har påbörjat implementering av modellen
 - 6 Modellen är implementerad, utvärdering och vidareutveckling ska göras
 - 7 Vi har en väl fungerande modell som är införd och tillämpas fullt ut i organisationen
- Källa: ESV:s enkät 2017

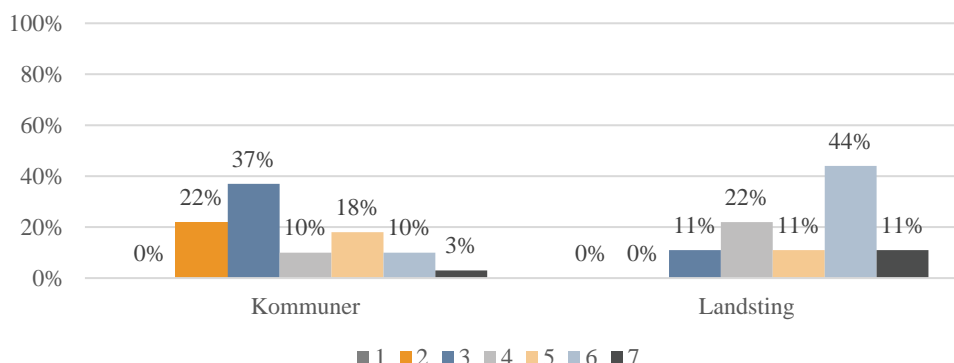
Få kommuner har fullt ut implementerat en modell för informationssäkerhet

Sveriges kommuner hanterar en betydande del av samhällsviktiga tjänster, som är beroende av en fungerande informationshantering. Därmed är kommunernas arbete med informationssäkerhet av central betydelse för hela samhällets funktionalitet.

Därför borde också en stor andel av kommunerna arbeta aktivt och systematiskt med informationssäkerhet. MSB konstaterade 2015 i en kartläggning av kommunernas arbete med informationssäkerhet att 30 procent av de svarande kommunerna arbetade systematiskt med informationssäkerhet.⁷¹

Av ESV:s enkät framgår det att 13 procent av kommunerna har implementerat en modell för sitt arbete med informationssäkerhet. Motsvarande andel bland landstingen är 55 procent. Skillnaden är med andra ord stor inom den kommunala sektorn. Drygt hälften av kommunerna (59 procent) har antingen påbörjat en diskussion om behovet av en modell eller påbörjat ett arbete med att ta fram en modell. Det kvarstår alltså arbete för att implementera ett systematiskt arbetssätt med informationssäkerhet.

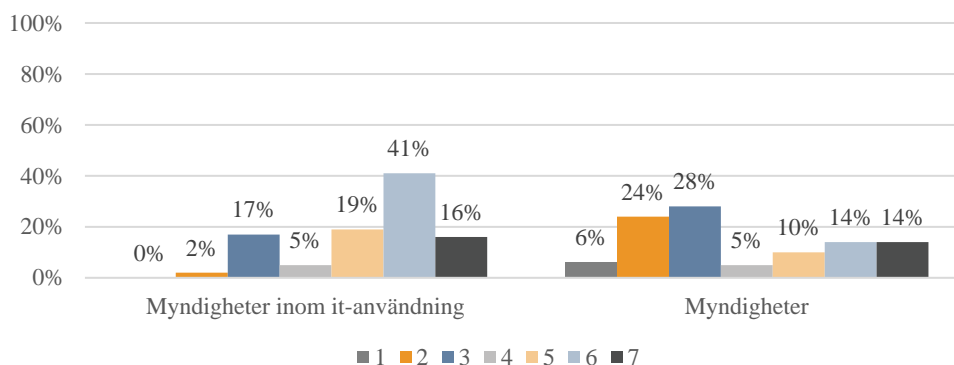
⁷¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), [En bild av kommunernas informationssäkerhetsarbete](#), Karlstad, 2015.

Figur 14. Hur långt har ni kommit i arbetet med informations säkerhet?

- 1 Vi har inte reflekterat över frågan inom organisationen
 - 2 Vi har påbörjat diskussion om att vi behöver en modell för hur vi ska arbeta inom området
 - 3 Vi har påbörjat arbete med att ta fram en modell, men vi har ingen beslutad
 - 4 Vi har tagit fram och beslutat en modell för hur vi ska arbeta i organisationen
 - 5 Vi har påbörjat implementering av modellen
 - 6 Modellen är implementerad, utvärdering och vidareutveckling ska göras
 - 7 Vi har en väl fungerande modell som är införd och tillämpas fullt ut i organisationen
- Källa: ESV:s enkät 2017

Myndigheterna inom it-användningsuppdraget har i högre grad implementerat en modell för informationsförsörjning

Det finns även en variation inom den statliga sektorn där myndigheterna i ESV:s it-användningsuppdrag i högre grad (57 procent) har implementerat en modell i organisationen för sitt arbete med informations säkerhet. De övriga myndigheterna har inte kommit lika långt, 28 procent anger att de har implementerat en modell.

Figur 15. Hur långt har ni kommit i arbetet med informations säkerhet?

- 1 Vi har inte reflekterat över frågan inom organisationen
 - 2 Vi har påbörjat diskussion om att vi behöver en modell för hur vi ska arbeta inom området
 - 3 Vi har påbörjat arbete med att ta fram en modell, men vi har ingen beslutad
 - 4 Vi har tagit fram och beslutat en modell för hur vi ska arbeta i organisationen
 - 5 Vi har påbörjat implementering av modellen
 - 6 Modellen är implementerad, utvärdering och vidareutveckling ska göras
 - 7 Vi har en väl fungerande modell som är införd och tillämpas fullt ut i organisationen
- Källa: ESV:s enkät 2017

3.5 Nationell digital infrastruktur

Regeringen har angett att tillgången till en nationell digital infrastruktur⁷² som möjliggör interoperabilitet och samverkan är en förutsättning för digitalisering av offentlig sektor. Det behövs en stabil och säker bas för att kunna ge tillgänglig, likvärdig och effektiv digital service till människor och företag.⁷³

I delrapporten från 2017 underströk ESV vikten av fler förvaltningsgemensamma tjänster och strukturer, som ger förutsättningar för offentliga aktörer att möta medborgare och företag i sammanhållna livshändelseprocesser.⁷⁴ Utifrån detta perspektiv är det viktigt att satsa på en nationell digital infrastruktur. I rapporten föreslog ESV att regeringen prioriterar följande delar:

- Elektronisk legitimering och underskrift
- Hantering av kontaktuppgifter för digital kontakt
- Gemensamma grunddata
- Säker digital post mellan offentliga aktörer och medborgare, företag och andra
- Förvaltningsgemensamt arkitekturramverk

3.5.1 Elektronisk legitimering och underskrift

I enkäten har ESV frågat statliga myndigheter om de ansvarar för digitala tjänster där användaren kan logga in med e-legitimation, till exempel Mobilt BankID, BankID eller Telias e-legitimation.

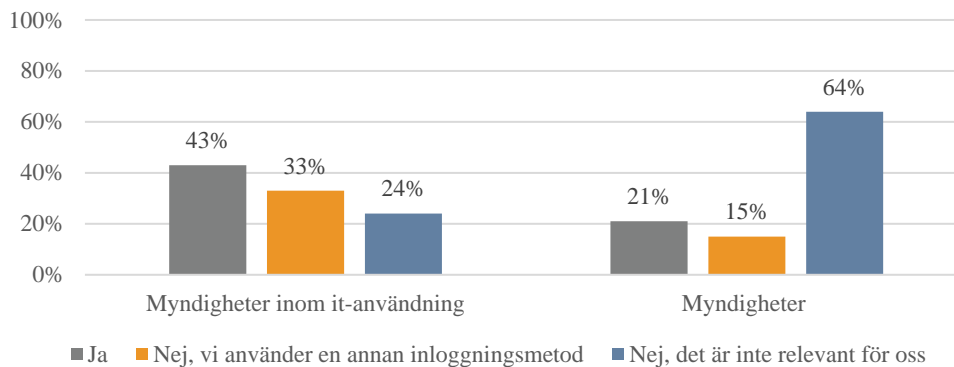
Svaren skiljer sig åt mellan de myndigheter som ingår i ESV:s it-användningsuppdrag och övriga myndigheter. En majoritet av de övriga myndigheterna anger att det inte är relevant för dem att använda den typen av tjänst (se figur 16). Flertalet statliga myndigheter handlägger inte ärenden där användaren kan vara i behov av att logga in på en webbplats, vilket kan förklara den stora skillnaden mellan de två grupperna.

⁷² Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster föreslår att begreppet förvaltningsgemensamma digitala funktioner används. SOU 2017:114, [Reboot – omstart för den digitala förvaltningen](#), Stockholm.

⁷³ Regeringskansliet, N2017/03643/D, [För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi](#), Stockholm: Näringsdepartementet, 2017.

⁷⁴ ESV 2017:13, [Digitaliseringen av det offentliga Sverige](#), Stockholm.

Figur 16. Har ni som organisation ansvar för digitala tjänster där användaren kan logga in med e-legitimation (t ex Mobilt BankID, BankID eller Telias e-legitimation)?



Källa: ESV:s enkät 2017

Utifrån det perspektivet är det positivt att en högre andel av myndigheterna i it-användningsuppdraget använder någon form av e-legitimationslösning jämfört med övriga svarande myndigheter. De som deltar i it-användningsuppdraget är i snitt större, mer transaktionstunga och mer medborgarnära än vad många andra statliga myndigheter är. De bör med andra ord i högre utsträckning erbjuda den typen av tjänster.

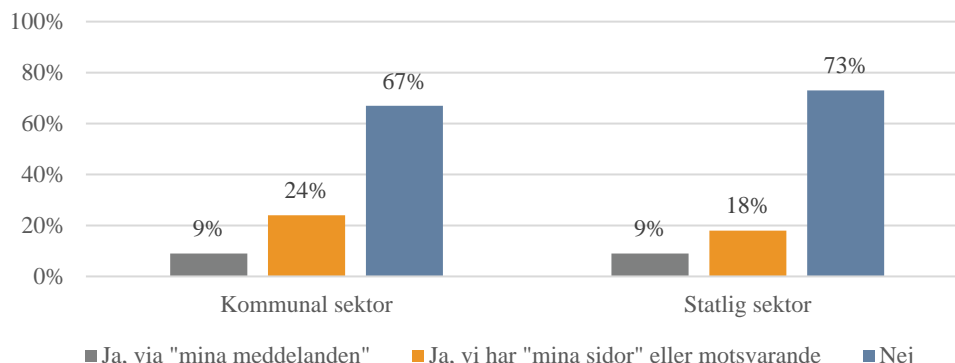
ESV har inte undersökt om den kommunala sektorn använder e-legitimation. E-legitimationsnämnden gick däremot under 2017 ut med en enkät till 500 organisationer inom offentlig sektor, varav 146 svarade. Enkätssammanställningen visade att 58 procent av de som svarade, både kommunal och statlig sektor, har tjänster där man identifierar sig med hjälp av e-legitimation.

3.5.2 Hantering av kontaktuppgifter för digital kontakt och säker digital post

I enkäten har vi frågat de offentliga aktörer som har direkt kontakt med privatpersoner, företag eller intresseorganisationer⁷⁵ om man har lösningar för säker digital post mellan offentliga aktörer och medborgare, företag och andra (till exempel *Mina meddelanden*, *Mina sidor* eller liknande). Resultatet visar att det fortsatt är väldigt få som använder en sådan typ tjänst (se figur 17). Tjänsten *Mina meddelanden* har med andra ord fortfarande en förhållandevis låg spridning, trots att regeringen i flera sammanhang under de senaste åren har lyft fram tjänsten som en viktig del av en nationell digital infrastruktur.

⁷⁵ 177 myndigheter av de 194 myndigheter som svarade på frågan.

Figur 17. Har ni en funktion som gör att ni digitalt kan skicka känslig information på ett säkert sätt till privatpersoner/företag?



Källa: ESV:s enkät 2017

3.5.3 Bättre förutsättningar för informationsutbyte

Regeringen har i sin strategi för en digitalt samverkande förvaltning angett att det är viktigt att den offentliga förvaltningen förhåller sig till användarnas livssituation för att undvika stuprörstänkande och till exempel dubbel informationsinhämtning.⁷⁶ Ett av regeringens mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen handlar också om att digitalt ska vara förstahandsval, i den offentliga förvaltningens verksamhet och i kontakter med privatpersoner och företag, och att uppgifter om möjligt bara ska behöva lämnas en gång.⁷⁷ För att leva upp till det är det viktigt att ha tillgång till gemensamma grunddata i den offentliga sektorn, så att privatpersoner, företag eller andra ska slippa lämna uppgifter i flera led.

Drygt hälften (58 procent) av de respondenter som har direkt kontakt med privatpersoner, företag eller intresseorganisationer⁷⁸, oavsett sektor, hämtar fortfarande in uppgifter från privatpersoner eller företag, trots att uppgiften finns att hämta hos en annan offentlig aktör. En högre andel av den kommunala sektorn (64 procent) än den statliga (50 procent) anger att de frågar efter uppgifter som skulle kunna hämtas in från andra offentliga aktörer.

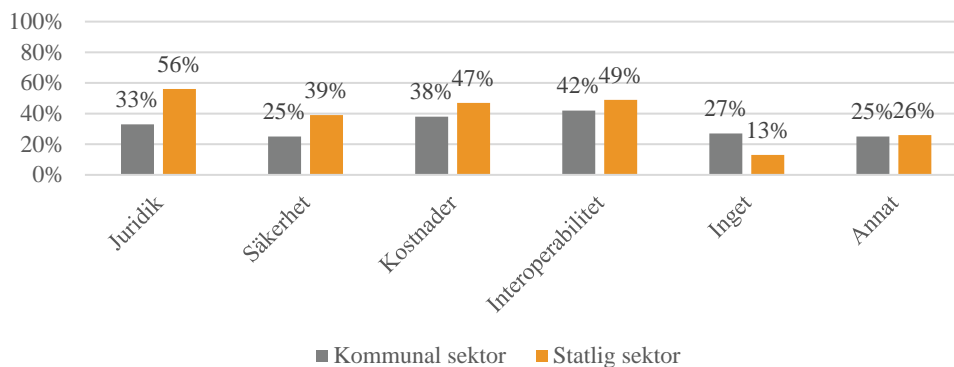
Flera faktorer kan hindra offentliga aktörer från att hämta uppgifter direkt från andra offentliga aktörer. Av ESV:s enkät är det inget av de förvalda alternativ (juridik, säkerhet, kostnader, interoperabilitet) som gavs i enkäten som sticker ut nämnvärt när man tittar på hur fördelningen ser ut inom hela den offentliga sektorn.

⁷⁶ Regeringskansliet, N2012.37, [Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning](#), Stockholm: Näringsdepartementet, 2012.

⁷⁷ Proposition 2017/18:1, [Budgetpropositionen för 2018](#), Stockholm: Finansdepartementet, 2017, Utgiftsområde 2.

⁷⁸ 177 myndigheter av de 194 myndigheter som svarade på frågan. Vi har i enkäten utgått från att samtliga aktörer inom kommunal sektor (198) har direkt kontakt med privatpersoner, företag eller intresseorganisationer i någon eller några av sina kärnverksamheter.

Figur 18. Vad hindrar er från att i stället hämta in uppgifter direkt från andra aktörer?



Källa: ESV:s enkät 2017

Resultatet skiljer sig till viss del åt mellan kommunal och statlig sektor. Inom kommunal sektor anges interoperabilitet (49 procent) och kostnader (47 procent) som störst hinder, medan juridik (56 procent) och interoperabilitet (49 procent) anges som störst hinder inom statlig sektor. Det är även en förhållandevis hög andel av de offentliga aktörerna som anger att de inte ser några hinder för att hämta uppgifterna direkt från andra aktörer.

Regeringens utredning om undanröjande av juridiska hinder⁷⁹ och ESV:s förslag om att underlätta finansieringen av grunddatautbyte inom offentlig sektor⁸⁰ kan förhoppningsvis medverka till ett ökat informationsutbyte.

Ett flertal offentliga aktörer (25 procent inom kommunal sektor och 26 procent inom statlig sektor) har angett ”Annat” på frågan om vad som hindrar dem från att hämta uppgifter direkt från andra aktörer. Några exempel på vad som anges är:

- *Brist på systematiskt arbetssätt och styrning*
- *Bristande kunskap*
- *Vår organisation har inte kommit så långt i mognad runt digitaliseringen*
- *Tid och kompetens*
- *Förändringsarbete är inte alltid prioriterat*
- *Kultur*
- *Brist på intresse och/eller direktiv*
- *Alla aktörer ger inte ut uppgifter*
- *Interna prioriteringar*
- *Frånvaro av etablerad samverkan mellan myndigheter*

⁷⁹ Kommittédirektiv 2016:98, [Rättsliga förutsättningar för en digitalt samverkande förvaltning](#), Stockholm: Finansdepartementet.

⁸⁰ ESV 2017:54, [Ny finansieringsmodell för grunddatautbyte mellan statliga myndigheter samt kommuner och landsting](#), Stockholm.

– *Små volymer som inte motiverar utvecklingskostnaden*

Bland länsstyrelserna är det flera som lyfter fram behovet av att samordna de 21 myndigheterna, eftersom den digitala utvecklingen sker samlat för länsstyrelserna.

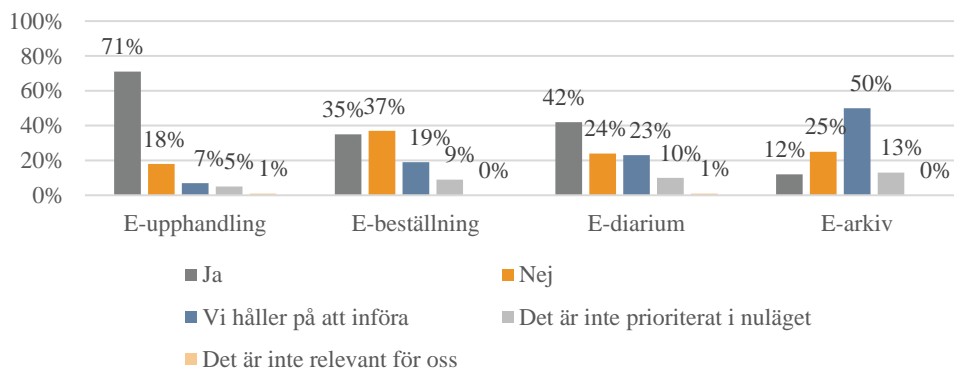
3.5.4 Effektiva stödprocesser

Regeringen har även angett att de vill säkerställa att digitala tjänster som rör gemensamma funktioner (till exempel administrativa stöd) ska återanvändas och utvecklas gemensamt i så stor utsträckning som möjligt. Ambitionen är att säkerställa att skattemedel används så effektivt som möjligt, genom att undvika att flera olika offentliga aktörer utvecklar digitala tjänster som offentlig sektor har ett gemensamt behov av.⁸¹

ESV har ställt kompletterande frågor om ett antal digitala komponenter med kopplingar till offentliga verksamheters stödprocesser: e-upphandling, e-beställning, e-diarium och e-arkiv. Samma frågor ställdes även i Riksrevisionens enkät.⁸²

Inom den kommunala sektorn skiljer sig svaren åt mellan landsting och kommuner. En majoritet av kommunerna (71 procent) har infört e-upphandling, medan det är relativt få som har infört någon av de övriga komponenterna. Närmare hälften av kommunerna anger däremot att de håller på att införa e-arkiv, vilket kan tyda på att det pågår en utveckling inom området (se figur 19).

Figur 19. Digitala komponenter hos kommuner



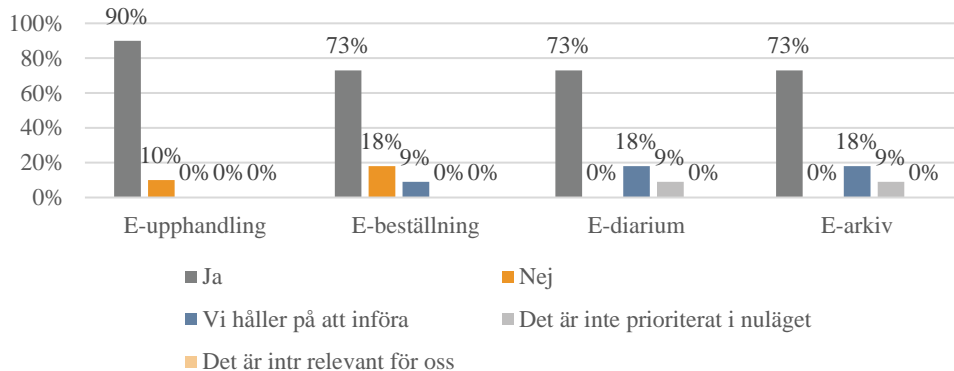
Källa: ESV:s enkät 2017

⁸¹ Proposition 2017/18:1, [Budgetpropositionen för 2018](#), Stockholm: Finansdepartementet, 2017, Utgiftsområde 2.

⁸² Riksrevisionen, [Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?](#), Stockholm, 2016.

I stort sett samtliga landsting har infört alla de digitala komponenter som ESV har frågat om. Endast en mindre andel svarar att de inte har eller har påbörjat införandet av e-upphandling och e-beställning (se figur 20).

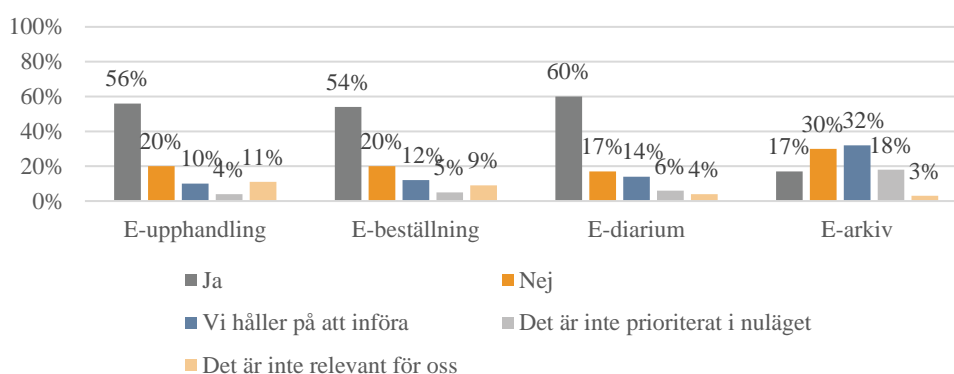
Figur 20. Digitala komponenter hos landsting



Källa: ESV:s enkät 2017

Enligt ESV:s enkät är det generellt en något högre andel inom den statliga sektorn än inom den kommunala sektorn som har infört de digitala komponenterna. Flest har infört ett e-diarium, medan det är få som har infört ett e-arkiv. I likhet med kommunerna är det däremot en något högre andel som anger att de håller på att införa e-arkiv, vilket med andra ord stärker bilden av att det pågår ett utvecklingsarbete för e-arkiv inom offentlig sektor i stort. Till skillnad från i den kommunala sektorn svarar hälften av de statliga myndigheterna att den digitala komponenten (e-arkiv) inte är relevant för dem.

Figur 21. Digitala komponenter hos myndigheter



Källa: ESV:s enkät 2017

4 Analys och slutsatser

Den bild som träder fram med anledning av ESV:s uppföljning är densamma som har presenterats vid flertalet tillfällen tidigare.

Utifrån ESV:s erfarenheter, från såväl regeringsuppdraget som myndighetens övriga verksamhet, är det även tydligt att flera av de problem som synliggörs inte är unika för myndigheters arbete med digitalisering utan även kännetecknar verksamhetsutveckling och effektiviseringsarbete generellt. Det rör sig om samma grundläggande problem som präglar organisationer som är i behov av eller står inför en förändring. Trots att flera förslag på åtgärder har presenterats tidigare, så har de hittills inte genomförts i önskad takt.

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.

Resultatet från ESV:s enkät tyder visserligen på att utvecklingen går framåt, men inte i den takt som vore önskvärd ur medborgarnas perspektiv. Det framkommer dessutom att de olika sektorerna skiljer sig från varandra både i förutsättningar och i resultat. Det skiljer sig även åt inom kommunal och statlig sektor, utifrån storlek på organisation och tidigare erfarenheter inom de områden som har studerats. De större kommunerna har kommit längre än de mindre och det är de större och mer transaktionstunga myndigheterna (som också deltar i ESV:s it-användningsuppdrag) som har kommit längre än övriga myndigheter.

I det följande kapitlet redovisas de iakttagelser och slutsatser som ESV drar utifrån den enkät som skickades ut under hösten 2017.

4.1 Att styra strategiskt

ESV har i tidigare rapporter konstaterat att befintliga styrmedel, till exempel myndighetsdialog och regleringsbrev, behöver användas i större utsträckning än de görs idag. Vi konstaterar i mars 2018 att så fortfarande är fallet. Samtidigt konstaterar vi att regeringen har tagit ett antal steg i rätt riktning under de gångna åren.⁸³ Inte minst satsningarna på nationell digital infrastruktur och inrättandet av Myndigheten för digital förvaltning⁸⁴ bådär gott inför framtiden. Det är dock viktigt

⁸³ Proposition 2017/18:1, [Budgetpropositionen för 2018](#), Stockholm: Finansdepartementet, 2017, Utgiftsområde 2.

⁸⁴ Kommittédirektiv 2017:117, [Inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn](#), Stockholm: Finansdepartementet.

att komma ihåg att detta är en start på ett långsiktigt och resurskrävande arbete. Ytterligare satsningar kommer att behövas och ett uthålligt fokus från såväl politisk- som tjänstemannaledning på lokal och nationell nivå.

4.1.1 Regeringen måste styra den nationella digitala infrastrukturen tydligare

Frågor som rör gemensamma digitala komponenter i den nationella digitala infrastrukturen, kräver på ett helt annat sätt en tydlig styrning. Det kan till exempel göras genom olika typer av reglering i lag, förordning eller föreskrifter. Men även i uppdrag i myndigheters instruktioner och regleringsbrev eller genom finansiell styrning så som finansiella villkor i regleringsbrev eller genom bidrag för särskilda ändamål. Vilket styrmedel som ska användas behöver anpassas till vad som ska uppnås och vilka som är berörda.

Regeringen har ett stort ansvar att driva frågor om den framtida digitala infrastrukturen. I mars 2017 föreslog ESV fem prioriterade områden inom ramen för den digitala infrastrukturen ⁸⁵:

- Elektronisk legitimering och underskrift.
- Hantering av kontaktuppgifter för digital kontakt.
- Gemensam grunddata.
- Säker digital post mellan offentliga aktörer och medborgare, företag och andra.
- Förvaltningsgemensamt arkitekturramverk.

Under det gångna året har regeringen tagit flera viktiga steg i riktning mot att dessa nödvändiga satsningar på en nationell digital infrastruktur realiserar. ESV anser att det är av stor vikt att dessa satsningar framöver intensifieras och drivs uthålligt och långsiktigt.

ESV kan se, dels från vår enkät och dels från erfarenheter i vår övriga verksamhet, att engagemang och delaktighet från regeringen stärker och snabbar på förändringsprocesser.

Av enkäten kan man till exempel se att inom områden som E-beställning (sedan 2014 obligatoriskt för myndigheter inom statlig sektor med mer än 50 anställda), där regeringen har varit tydlig i sin styrning, så ökar användningen. Regelstyrning och reglering kan med andra ord vara motiverade inom exempelvis områden som underlättar informationsutbyte eller skapar förutsättningar för förvaltningsgemensamma lösningar.

⁸⁵ ESV 2017:13, [Digitaliseringen av det offentliga Sverige](#), Stockholm.

Förstärkt styrning för att skapa en effektivare informationsförsörjning

Regeringen anger i budgetpropositionen för 2018 att den bedömer att det finns behov av en framtidssäkrad och resurseffektiv nationell digital infrastruktur samt av åtgärder för att få ordning och reda på den offentliga sektorns gemensamma informationsförsörjning.⁸⁶

ESV kan även utifrån enkätresultatet se ett behov av att öka tempot och stärka styrningen av gemensamma grunddata. Runt hälften av de offentliga aktörerna hämtar fortfarande uppgifter direkt från privatpersoner eller företag trots att uppgifterna redan finns hos en annan offentlig aktör. Här behöver ett arbete göras kopplat till interoperabilitet och en modern lagstiftning som tillåter en effektivare informationsförsörjning.

Ett exempel kan vara att begränsa rätten att vara registeransvarig myndighet. I exempelvis Estland får endast en offentlig aktör lagra grunddata – medan andra aktörer hämtar information från denna när de behöver tillgång till data i sin verksamhet. En sådan lösning begränsar kravet på den enskilde att lämna in samma uppgifter till olika offentliga aktörer.

Det skulle också, i viss utsträckning, kunna uppnås genom överenskommelser mellan offentliga aktörer. Redan idag finns det exempel på sådana överenskommelser från eSam som har drivit frågan om en effektivare informationsförsörjning. De har bland annat lämnat förslag om att definiera gemensamma grunddata och tydliggöra ägarskap och ansvarsstrukturer för informationskällor, gemensamma informationsområden och grunddata.⁸⁷

För att möjliggöra sådana lösningar finns det dock ett behov av att i första hand säkerställa att aktuell grunddata smidigt kan och får föras mellan offentliga aktörer och i andra hand att den aktör som är registeransvarig får finansiering för sin uppgift. I rapporten *Ny finansieringsmodell för grunddatautbyte mellan statliga myndigheter samt kommuner och landsting* (ESV 2017:54) lämnade ESV förslag på hur en sådan finansieringslösning skulle kunna se ut för vissa specifika tjänster. Regeringen bereder för närvarande förslagen och har även gett Statskontoret i uppdrag att föreslå modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur i den offentliga sektorn och då mer specifikt för verksamt.se.⁸⁸

ESV:s slutsats är att detta är ett område där det finns en stor potential för effektivisering och att detta blir en viktig uppgift för Myndigheten för digital

⁸⁶ Proposition 2017/18:1, [Budgetpropositionen för 2018](#). Stockholm: Finansdepartementet, 2017, Utgiftsområde 2.

⁸⁷ eSam, 2017, [En effektiv informationsförsörjning](#)

⁸⁸ Regeringsbeslut 2, Fi 2018/00585/DF, *Uppdrag att föreslå modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur i den offentliga sektorn*, Finansdepartementet, 2018-02-08.

förvaltning. Kommittén för inrättandet av myndigheten har i verksamhetsplanen för 2019-2021 också sagt att ”uppgiften att utveckla, förvalta och tillhandahålla en nationell digital infrastruktur som främjar informationsutbyte och underlättar samverkan måste ges hög prioritet”.

Vi kan även se att till exempel Mina meddelanden, som regeringen i flera sammanhang under de senaste åren har lyft fram som en viktig komponent, fortsatt har fått en förhållandevis låg spridning. Det krävs med andra ord större tag och skarpare styrning om man vill se en förändring. Även Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster anger att de ser ett behov av att förtydliga regleringen av Mina meddelanden. Utredningen föreslår med anledning av detta att den ska regleras i en lag om infrastruktur för digital post.⁸⁹

Det är även tydligt att det finns ett antal hinder som regeringen behöver agera på. Regeringen har redan nu tagit initiativ till att undanröja de juridiska hinder som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen.⁹⁰ Av ESV:s enkät framgår det dock att det finns fler hinder som behöver undanröjas för att underlätta den digitala utvecklingen. Det gäller inte minst att se över hur finansieringen av framtida digital utveckling ska se ut, hur vi kan etablera gemensamma standarder samt att se över den digitala kompetensförsörjningen.

4.1.2 Den organisatoriska mognaden måste byggas upp långsiktigt
Av ESV:s uppföljning framgår att det finns fortsatt arbete att göra för att öka den organisatoriska mognaden hos de som har verksamhetsansvaret. Det är en förutsättning för att ledningarna ska kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Det gäller inte minst ett nytt synsätt där nyttor och realiseringen av dessa tillmäts större vikt i samband med beslut om olika verksamhetsutvecklingsprojekt.

I detta arbete är det viktigt att regeringen är tålmodig och har förståelse för den resa som många av de offentliga aktörerna står inför. Regeringens tillsättning av en Chief Digital Officer (CDO) inom Regeringskansliet kan vara ett första viktigt steg för att säkerställa den långsiktighet som krävs för att skapa en kulturellt beständig förändring.

Det är varje lednings ansvar att öka den organisatoriska mognaden

ESV har under de senaste åren satsat på att erbjuda den offentliga sektorn en rad forum för kompetensutveckling inom nyttorealiserings, till exempel genom det nationella nätverket för nyttorealiserings, grund- och uppdragsutbildningar samt

⁸⁹ SOU 2017:114, [Reboot – omstart för den digitala förvaltningen](#), Stockholm.

⁹⁰ Regeringskansliet, dir. 2016:98, [Rättsliga förutsättningar för en digitalt samverkande förvaltning](#), Finansdepartementet.

frukostseminarier. Vi kan emellertid konstatera att dessa insatser inte har varit tillräckliga. Förhoppningsvis har det lett till en bredare medvetenhet om frågorna och en förståelse för den resa som krävs för att implementera och integrera ett systematiskt arbetssätt. Men det är uppenbart att det krävs mer för att vi ska kunna se en generell ökning av mognadsgraden inom offentlig sektor. Det är värt att nämna att vissa myndigheter och kommuner har kommit långt i arbetet med att införa nyttorealiserings. Därför är det viktigt att i större utsträckning lyfta fram deras arbete som goda exempel.

Det finns många olika orsaker till att det går långsamt. För det första rör det sig om komplexa frågor som tangerar en förändring av synsätt och invanda arbetssätt och det tar tid, ofta flera år. För det andra behöver synsättet och kulturen anammas av ledningarna och genomsyra styrningen på den strategiska och taktiska nivån. Genom våra generella utbildningsinsatser har vi primärt nått eldsjälar på den operativa nivån inom organisationerna. Framöver är det avgörande att styrningskonceptet nyttorealiserings integreras som en naturlig del i myndighetsledningarnas arbete.

Om vi vill att offentliga aktörer i större utsträckning påvisar realiserade nyttor för de investeringar som görs måste vi satsa på att utveckla förmågan inom nyttorealiserings som koncept för ledning- och styrning. Närliggande förmågor avseende förändringsledning, projekt-, portfölj- och programstyrning behöver samtidig förbättras. ESV bedömer att det finns ett fortsatt behov av stöd inom dessa områden.

Vid utformningen av stödet bör man ta hänsyn till det faktum att förutsättningarna skiljer sig åt inom offentlig sektor, till exempel utifrån organisatorisk storlek. Förvaltningen är fortfarande delad när det gäller förutsättningarna för att jobba med verksamhetsutveckling med hjälp av digitalisering. Stödet bör därför i så stor utsträckning som möjligt anpassas utifrån de behov som finns för att långsiktigt bygga upp en organisatorisk mognad inom hela den offentliga sektorn.

Förstärkt operativt stöd i det systematiska arbetet med informationssäkerhet

Resultatet från enkätundersökningen bekräftar behovet av att stärka ett systematiskt arbete med informationssäkerhet. Långt ifrån alla inom offentlig sektor har, enligt ESV:s enkät, implementerat en modell för arbetet med informationssäkerhet. Inom statlig sektor anger 36 procent att de har implementerat en modell och motsvarande andel för kommunal sektor är enbart 15 procent. ESV:s resultat bekräftar även den problembild som presenteras i granskningen av Transportstyrelsens upphandling av it-drift.⁹¹

⁹¹ Regeringskansliet, Ds 2018:6, [Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift](#), Näringsdepartementet.

I granskningen konstaterar man att bristfällig hantering av känslig information – inte minst sådan som rör personuppgifter – riskerar att leda till att medborgarna förlorar en del av sitt förtroende för förvaltningen. Man menar att medborgarna skulle kunna känna tvekan inför att utnyttja myndigheters service och tjänster och att myndigheterna skulle ha svårigheter att få in information av betydelse för deras uppdrag. ESV konstaterar, i likhet med granskningen, att detta är ett generellt förvaltningspolitiskt problem som berör hela den offentliga sektorn.

4.2 Viktigt med ökad samverkan och erfarenhetsutbyte inom offentlig sektor

Det samlade resultatet från ESV:s enkät tyder på att regeringen i hög utsträckning har varit selektiv i sin styrning. Det är primärt statliga myndigheter som har varit i fokus och framförallt de större myndigheterna. De myndigheter som ingår i ESV:s it-användningsuppdrag har till exempel i och med den uppföljning som har genomförts sedan 2014 uppmärksammats på betydelsen av att arbeta med dessa frågor. Även de myndigheter som idag är medlemmar i eSam har uppmärksammats på dessa frågor i flera sammanhang sedan e-delegationen inrättades 2009.

4.2.1 Deladigitalt.se för offentlig sektor är ett steg i rätt riktning

Det är uppenbart att den samverkan som har bedrivits och den dialog som har förts inom till exempel eSam och tidigare e-delegationen har inneburit en starkare drivkraft för dessa myndigheter i arbetet med digital utveckling.

Samverkan och dialog är vanligare mellan större organisationer. Det har saknats en tydlig plattform där samtliga offentliga aktörer, oavsett resurser eller storlek, kan delta i ett samtal om hållbar digital utveckling.

ESV ser därför positivt på det initiativ som har tagits av Sverige Kommuner och Landsting (SKL) genom att etablera delningsplattformen www.deladigitalt.se. Under sitt första verksamhetsår har plattformen fått över 5500 användare och 480 organisationer har anslutit sig. Dela Digitalt innehåller idag mer än 450 delade aktiviteter. I och med detta har Dela Digitalt fått en viktig roll som ett nav för kunskapsdelning inom verksamhetsutveckling och digitalisering för den offentliga sektorn.

Utifrån ESV:s egna iakttagelser kan vi dock se att plattformen idag främst används av kommuner. ESV ser en stor potential i att bredda plattformen så att fler även inom statlig sektor börjar dela med sig. ESV ser gärna att erfarenheter från arbetet med plattformen tas till vara vid framtida diskussioner om forum för samverkan och dialog.

Under 2017 tog regeringen initiativ till att bilda Expertgruppen för digitala investeringar (<http://digitalainvesteringar.se/>). Expertgruppen för digitala investeringar ska stödja myndigheter i deras arbete med större it- och digitaliseringsinvesteringar. Expertgruppen, som i nuläget är relativt nystartad, kommer förhoppningsvis att ha en viktig roll för att samla och dela erfarenheter och kunskap mellan offentliga aktörer inom området. I samband med att Myndigheten för digital förvaltning tar över uppdraget har den ett stort ansvar att säkerställa framtida dialog och utvecklande erfarenhetsutbyte.

4.3 Det behövs tvärsektoriell behovsdriven utveckling

En grundprincip som ESV ofta återkommer till är att all typ av utveckling, vare sig det handlar om processer eller it-stöd, måste utgå från medborgarnas eller företagets behov.

En viktig del i detta är att regeringen i större utsträckning behöver styra utifrån de nyttor och effekter som den vill uppnå med hjälp av behovsdriven utveckling utifrån till exempel ett livshändelseperspektiv. Genom att peka ut riktningen och ange vilket värde som ska skapas ökar förutsättningarna för att ledningarna inom de offentliga aktörerna prioriterar rätt insatser för att uppnå den önskade medborgarnytan.

4.3.1 Den digitala kompetensen måste integreras i all verksamhet

För att den digitala utvecklingen ska kunna knytas samman med verksamhetsutvecklingen förutsätter det att olika kompetenser (verksamhet, ekonomi, ledning och styrning samt it) i större utsträckning talar och samarbetar med varandra.

Av ESV:s enkät framgår det att ett av de hinder som upplevs som störst inom den offentliga sektorn är tillgången till nödvändig kompetens. Kompetensförsörjningen är en kritisk faktor i all verksamhetsutveckling och därför är det en fråga som det finns ett värde i att fördjupa sig i framöver. ESV ser fram emot att få ta del av den lägesbild som Digitaliseringsrådet planerar att ta fram av den digitala kompetensen inom offentlig sektor.⁹² Det är viktigt att den offentliga förvaltningen kommer fram till lösningar på hur vi i framtiden ska kunna säkerställa en god kompetensförsörjning som möjliggör verksamhetsutveckling med digitala verktyg som stöd. Detta gäller så väl på operativ, taktisk som strategisk nivå i organisationerna.

Kompetens inom digitaliseringsområdet är inte enbart en fråga för de offentliga aktörernas it-avdelningar utan är en kritisk fråga för all offentlig verksamhet. För att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter räcker det inte att utöka rekryteringen av

⁹² Den 21 mars planerar Digitaliseringsrådet att behandla en lägesbild kopplad till regeringens strategi och målområde D(igital)-kompetens, där digital kompetens inom offentlig verksamhet och i bolag med statligt ägande är ett av fyra utpekade viktiga områden.

personal till de traditionella it-avdelningarna, det offentliga måste säkerställa att kompetens sprids och integreras i all den verksamhet som bedrivs.

För att Sverige ska nå regeringens mål om att vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter så måste den offentliga sektorn också ändra sitt sätt att styra verksamhetsutvecklingsinitiativ. Detta kan göras på olika sätt, till exempel genom att bättre och i större utsträckning än idag integrera projekt-, program- eller portföljstyrning samt nyttorealiserings i den övriga styrningen av verksamheten. Detta gäller såväl i den politiska styrningen som inom förvaltningen.

4.3.2 Med användaren i centrum

ESV har sett att för de myndigheter som har effektiviserat sina verksamheter utifrån sina målgruppers perspektiv har förändringen fått ett stort genomslag inom den egna organisationen.⁹³ Genom att studera sin verksamhet utifrån målgruppens perspektiv, genom till exempel kundresor eller livshändelser, så kan man fånga upp nya innovativa lösningar på de problem som finns inom organisationen. Ett målgruppsperspektiv skapar dessutom en större förståelse bland de medarbetare som berörs för behovet av en förändring.

ESV konstaterade redan i delrapporten från mars 2017 att statliga myndigheter däremot ofta utgår från intern effektivitet istället för extern effektivitet i arbetet med strategiska it-projekt.⁹⁴ Av årets enkät framgår det att hela den offentliga sektorn fortsatt involverar sina användare vid utvecklingen av digitala tjänster i låg utsträckning, även om statliga myndigheter gör det i större utsträckning. Det kan därför diskuteras i vilken utsträckning regeringens strategi *Med medborgaren i centrum*⁹⁵ verkligen har fått tillräckligt genomslag. En hel del tyder på att det är kostnadsbesparingar snarare än medborgarfokus som driver utvecklingen.

Utveckling inom offentlig sektor behöver i långt större utsträckning ske med användaren i fokus för att skapa tjänster och processer som ger ökad användar- och samhällsnytta. Vi kan se att allt fler statliga myndigheter involverar sina användare direkt vid utvecklingen av digitala tjänster, men det är alltså få inom den kommunala sektorn som gör det. Även här finns det vissa aktörer som ligger i framkant, men detta måste bli en ledstjärna för utvecklingen inom offentlig sektor.

⁹³ ESV 2016:59, [Effektivisering i statsförvaltningen](#), Stockholm.

⁹⁴ ESV 2017:13, [Digitaliseringen av det offentliga Sverige](#), Stockholm.

⁹⁵ Regeringskansliet, N2012.37, [Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning](#), Stockholm: Näringsdepartementet, 2012.

4.4 Uppföljningen av den offentliga sektorns digitalisering behöver utvecklas

Avslutningsvis några reflektioner utifrån den enkätundersökning som vi genomförde i höstas och tidigare års uppföljningar. Att följa upp den offentliga sektorns digitalisering är lättare sagt än gjort. Det betyder inte att det är omöjligt utan att det är en uppgift som behöver utredas och utvecklas framöver.

4.4.1 Det behövs en tydligare utgångspunkt för framtida uppföljningar

Uppföljning kan ha fler olika syften. Ett sådant är att regering och riksdag behöver underlag som beskriver om utvecklingen går i rätt riktning och i den takt som är önskvärd. En förutsättning för att kunna göra en sådan bedömning är att det finns mål att följa upp i förhållande till. I dagsläget saknas ett sådant riksdagsbundet mål för utgiftsområde 2 där området Digitalisering och it inom offentlig förvaltning redovisas. ESV instämmer med Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster som i sitt slutbetänkande (SOU 2017:114) påpekar att digitaliseringen av den offentliga sektorn bör få en plats i den demokratiska processen för styrning och ansvarsutkrävande. I det sammanhanget är det också viktigt att peka på behovet av en strategi från regeringens sida med mål som är specifika, mätbara och tidsatta. Detta är även förutsättningar för att det ska vara möjligt för Myndigheten för digital förvaltning att ta fram ett uppföljningsramverk och genomföra ett arbete med en samlad analys och bedömning.

Ett annat vanligt syfte med uppföljning är att det kan utgöra underlag för att identifiera behov av ytterligare insatser för att nå målet eller för att revidera målet. När det handlar om digitaliseringen av offentlig sektor så brukar man säga att det handlar om att följa upp ett rörligt mål. Det betyder till exempel att ett uppföljningsramverk för digitalisering behöver vara stabilt på en övergripande nivå och till exempel utgå från de olika perspektiv eller indikatorfamiljer som vi pekat på i denna rapport.⁹⁶ Samtidigt behöver uppföljningen inom respektive ”familj” vara flexibel så att resultatindikatorer och nyckeltal kan variera och anpassas över tid i takt med att de offentliga verksamheterna fortsätter att utvecklas samtidigt som digitaliseringen ger nya möjligheter.

4.4.2 Bättre att följa upp regelbundet och systematiskt än varje år

De uppföljningar som har gjorts under senare tid (av Europeiska kommissionen, Riksrevisionen, SKL och ESV⁹⁷) påminner om varandra i så måtto att de alla belyser tillståndet i ett antal avseenden. De ger oss en ögonblicksbild av exempelvis

⁹⁶ Organisatoriska förutsättningar, Medborgar-/samhällsperspektiv, Kärnverksamhetens digitaliseringsgrad, Intern effektivitet och Digitala tjänsteerbjudanden

⁹⁷ Europeiska kommissionen, [eGovernment Benchmark 2017 – Taking stock of user-centric design and delivery of digital public services in Europe](#), 2017. Riksrevisionen, [Den offentliga förvaltningens digitalisering – en enklare, öppnare och effektivare förvaltning?](#) Stockholm, 2016. SKL, [Kommunernas digitalisering – hur är läget 2016?](#) Stockholm, 2016

förekomsten av digitala tjänster, tillgänglighet till tekniska lösningar så som elektronisk identifiering och hinder för digital utveckling. Utifrån resultaten från dessa olika undersökningar går det att dra slutsatsen att utvecklingen går långsamt och att skillnaderna mellan åren är relativt små. Detta talar enligt ESV:s mening för att uppföljningar på denna övergripande nivå inte behöver göras årligen utan vart annat eller vart tredje år.

Resultatet från den enkätundersökning som ESV genomfört inför denna rapport visar att skillnaderna mellan olika statliga myndigheter, kommuner och landstingen är stora. Det är i sig inte förvånande då verksamheterna skiljer sig åt och förutsättningarna för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter också ser olika ut för olika verksamheter. Men det pekar också på det faktum att digitalisering betyder väldigt olika saker för olika delar av den offentliga sektorn. Många jämförelser är meningsfulla först om de verksamheter som jämförs är tillräckligt likartade eller jämförbara utifrån andra relevanta perspektiv. Jämförelser av den senare typen ställer krav på mer verksamhetsspecifika uppföljningar, antingen i form av fördjupning eller separat, där man kan följa upp digitalisering i de dimensioner som är relevant för organisationen. Framtagandet av dessa mer verksamhetsanpassade uppföljningar görs med fördel i nära samarbete mellan den som har uppföljningsuppdraget och de som är uppgiftslämnare.

Ett uppföljningsramverk kan innefatta olika aspekter eller indikatorfamiljer, så som medborgar-/samhällsperspektiv och organisatoriska förutsättningar som belyses i denna rapport. Men ramverket varken kan eller bör tillgodose de behov av uppföljning som en enskild organisation har av att följa upp resultatet och effekterna av det egna digitaliseringsarbetet. Det är till största delen också på den nivån som det är möjligt att följa upp medborgarnas uppfattning om hur väl organisationen och dess verksamhet lever upp till devisen ”digitalt först”.

4.4.3 Uppföljningen behöver vara effektorienterad

I arbetet med att vidareutveckla uppföljningsramverket behöver även frågor om undersökningsdesign övervägas och diskuteras med berörda aktörer. Det är inte nödvändigtvis den som ansvarar för uppföljningsramverket som behöver genomföra de olika uppföljningar som ingår i ett ramverk. Ett framtida uppföljningsramverk behöver också innefatta metoder, verktyg och instrument för hur uppföljningen ska gå till utan att uppgiftslämnarbördan blir för resurskrävande. Digitaliseringsområdet är alltför komplext och rymmer alltför många aspekter för att det ska vara möjligt att fånga helheten med hjälp av en enkät. Vi kan också konstatera att ett uppföljningssystem som är långsiktigt hållbart bör bygga på en datainsamling som är mer automatiserad än de enkäter och självskattningar som hittills använts. I detta bör den digitala teknikens möjligheter beaktas.

Av kommittédirektiven om inrättandet av en *myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn* (Dir 2017:117) framgår att ESV:s uppdrag att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning och uppföljning av den offentliga förvaltningens digitalisering ska flyttas till den nya myndigheten. ESV anser att det är angeläget att fortsätta följa upp digitaliseringen och att det är en uppgift som Myndigheten för digital förvaltning bör utveckla successivt med utgångspunkt från de mål som regering och riksdag fattar beslut om.

Bilaga 1 ESV:s tidigare rapporter inom området

Ekonomistyrningsverket (2013), *En förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar* (ESV 2013:59), Stockholm.

Ekonomistyrningsverket (2014), *It-kostnadsmodell – ett första steg mot ett gemensamt språk* (ESV 2014:50), Stockholm.

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

Ekonomistyrningsverket (2015), *Fördjupat it-kostnadsuppdrag – Delrapport 1: Kartläggning av strategiska it-projekt med hög risk* (ESV 2015:48), Stockholm.

Ekonomistyrningsverket (2015), *Fördjupat it-kostnadsuppdrag – Delrapport 2: Kartläggning av it-kostnader* (ESV 2015:58), Stockholm.

Ekonomistyrningsverket (2015), *Fördjupat it-kostnadsuppdrag – Slutrapport: Förslag inför framtiden* (ESV 2015:64), Stockholm.

Ekonomistyrningsverket (2016), *Statsförvaltningens digitalisering* (ESV 2016:25), Stockholm.

Ekonomistyrningsverket (2017), *Digitalisering av det offentliga Sverige* (ESV 2017:13), del 1 och 2, Stockholm.

Ekonomistyrningsverket (2017), *Myndigheters strategiska it-projekt och it-kostnader* (ESV 2017:77), Stockholm.

Ekonomistyrningsverket (2017), *Ny finansieringsmodell för grunddatautbyte mellan statliga myndigheter samt kommuner och landsting* (ESV 2017:54), Stockholm.

Ekonomistyrningsverket (2017), *Pilotprojekt om ramverk för it-kostnader (TBM)* (ESV 2017:63), Stockholm.

Ekonomistyrningsverket (2018), *Pilotprojekt om ramverk för it-kostnader (TBM)* (ESV 2018:28), Stockholm.

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

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.