

Rapport

Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt



ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som pdf-fil eller beställas från www.esv.se

Datum: 2014-01-14

Dnr: 3.2-783/2013

ESV-nr: 2014:2

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Maria Bergström, Peter Daniel, Magnus Gunnarsson och Anders Nyström

Förord

I denna rapport redovisar Ekonomistyrningsverket regeringsuppdraget att följa upp realiseringen av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt (N2013/2921/ITP). Generaldirektör Mats Wikström har beslutat om rapporten. Utredare Anders Nyström har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har avdelningschef Eva Lindblom och tf. funktionsansvarig Mats Goffhé deltagit.

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av utredarna Anders Nyström (projektledare), Maria Bergström och Magnus Gunnarsson. I projektgruppen har också Peter Daniel (PA Consulting) ingått.

Projektgruppen har samverkat med E-delegationen, E-legitimationsnämnden och Skatteverket. Kammarkollegiet avstod från att delta i samverkan. En löpande dialog har förts med uppdragsgivaren under genomförandet.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	6
2 Inledning	7
2.1 Bakgrund.....	7
2.1.1 E-förvaltningsarbetet.....	7
2.1.2 Den svenska förvaltningsmodellen och e-förvaltning.....	8
2.1.3 Förutsättningarna för samverkan mellan myndigheter.....	9
2.1.4 Finansiering av förvaltningsgemensamma utvecklingsprojekt.....	10
2.2 Nyttorealiserings.....	10
2.3 Uppdraget.....	11
2.3.1 Förutsättningar.....	11
2.4 Utgångspunkter för uppdraget.....	13
2.5 Genomförande.....	14
2.6 Det danska exemplet.....	14
3 Uppföljning av gemensamma e-förvaltningsprojekt	16
3.1 Tre av de fyra utvärderade initiativen är fortfarande under införande.....	16
3.2 Realisering av ekonomiska nyttor utgör inte den starkaste drivkraften för införande av gemensamma e-förvaltningsinitiativ.....	17
3.3 Det saknas idag förutsättningar att utvärdera ekonomiska nyttor från pågående gemensamma e-förvaltningsprojekt.....	17
3.4 Bland IT-mogna myndigheter finns likartade modeller för nyttorealiserings, portfölj- och projektstyrning.....	19
3.5 E-förvaltningsstrategin "Med medborgaren i centrum" framstår inte som vägledande för myndigheternas IT-strategier.....	20
3.6 Kompetensförsörjning och förankring behöver få ett ökat strategiskt fokus för att möjliggöra nyttorealiserings.....	21
3.7 Flera av de intervjuade uttrycker ett behov av mera stöd och samordning av initiativ... ..	21
4 Förslag till uppföljningsmodell	23
4.1 Utgångspunkter och principer.....	23
4.2 Process för uppföljning av nyttor.....	27
4.2.1 Detaljerad process för uppföljning av nyttor från gemensamma e-förvaltningsinitiativ.....	28
4.2.2 Styrningscykel.....	30
4.2.3 Roller och ansvar.....	31
4.3 Nyttostuktur.....	32
5 Börja använda den föreslagna uppföljningsmodellen	36
5.1 Ge ESV i uppdrag att vidareutveckla uppföljningsmodellen.....	37
5.2 Ge ESV i uppdrag att tillämpa uppföljningsmodellen.....	38
5.3 Ge ESV i uppdrag att stödja Regeringskansliet och myndigheterna.....	38
5.4 Ge ESV uppdrag att samverka.....	39

5.5 Anvisa 10 miljoner kronor till ESV	39
Referenser	41
Bilaga 1 – Uppdraget	43
Bilaga 2 - Detaljerad processbeskrivning	45
Bilaga 3 – Förslag på ansvar och nödvändiga förmågor	51
Bilaga 4 – Intervjuade myndigheter	53
Ordlista.....	54

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag att följa upp vilka ekonomiska nyttor som hittills skett hos statliga myndigheter till följd av projekten Elektroniska fakturor, Elektroniska beställningar, Elektroniska legitimationer samt Säker myndighetsgemensam meddelandeförmedling. Med utgångspunkt i uppföljningen ska ESV föreslå en modell för myndigheter och regering som gör det möjligt att löpande följa upp ekonomiska nyttor som härrör från e-förvaltningsprojekt.

Det har inte varit möjligt för ESV att sammanställa ekonomiska nyttor från de fyra initiativ som uppdraget omfattar. Det finns flera orsaker till detta. Den viktigaste orsaken är att tre av initiativen fortfarande befinner sig i genomförandefas. Många myndigheter saknar vidare mätningar före genomförandet då arbetet med att strukturerat arbeta med nyttoregister är under utveckling. Flera av de som ESV intervjuat i detta uppdrag har också lyft fram att det saknas tillräckliga incitament för samverkan över myndighetsgränserna och att mäta de ekonomiska nyttorna från dessa gemensamma satsningar. Ett flertal myndigheter har också problem med att identifiera de samlade kostnaderna för projekten. Vi har istället följt upp arbetet med de fyra gemensamma e-förvaltningsprojekten för att samla information och kunskap till uppgiften att utveckla en modell för att löpande följa upp ekonomiska nyttor.

De uppenbara svårigheter som finns idag med att följa upp realiserade nyttor av gemensamma e-förvaltningsinitiativ gör det tydligt att det behövs en modell för nyttorealisering av gemensamma e-förvaltningsinitiativ i statsförvaltningen. En sådan modell gör det enklare att välja, styra och utvärdera initiativen så att man erhåller största möjliga nytta för avsatta medel. En förbättrad styrning kommer att ställa krav på ökad samordning och tydlighet från Regeringskansliet.

Den förslagna modellen omfattar både en **process**, som beskriver arbetsgång och ansvarsfördelning för nyttorealisering, och en **nyttostruktur**, som beskriver vilka typer av nyttor som är relevanta att följa upp för förvaltningsgemensamma initiativ.

ESV:s förslag till uppföljningsmodell är ett bidrag till att kunna nå det syfte som regeringen anger i vårt uppdrag. Om syftet ska nås fullt ut kräver det ytterligare insatser. Vi föreslår därför att regeringen ger ESV i uppdrag att ansvara för arbetet med att vidareutveckla uppföljningsmodellen för gemensamma e-förvaltningsprojekt, att tillämpa den föreslagna uppföljningsmodellen, att stödja Regeringskansliet och myndigheterna, att samverka med ett antal centrala aktörer och att anvisa medel till ESV för detta arbete under 2014–2016.

2 Inledning

Det övergripande målet för förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. Vidare ska hög effektivitet eftersträvas i statens verksamhet. Kravet innebär att statsförvaltningen ska utnyttja skattemedel ändamålsenligt och att den inte använder mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet. Varje myndighet har att sträva efter en hög effektivitet men bör samtidigt beakta statens samlade effektivitet.

2.1 Bakgrund

I arbetet med att uppnå det förvaltningspolitiska målet är IT en kritisk hävstång. Verksamhetsutveckling med IT som möjliggörare är sedan länge ett framgångsrikt och viktigt medel för effektiviseringar i förvaltningen. En annan viktig framgångsfaktor är att samverka mellan myndigheter utvecklas ytterligare. För att stärka myndigheternas drivkrafter att delta i gemensamma utvecklingsprojekt och använda gemensamma lösningar bör finansiering av e-initiativ ske genom omfördelning av en del av myndigheternas framtida besparingar från digitala tjänster till utvecklingsprojekt idag.¹

Förutom finansieringen är det viktigt att regeringens styrning av de enskilda myndigheterna främjar samordning och har verksamhetens behov av samverkan mellan myndigheter eller sektorer som utgångspunkt. Annars finns risk för fragmentering och sektorisering, och att enskilda aktörer ser alltför mycket till sina egna intressen. Risk finns också för att aktörer anlägger ett snävt perspektiv på den egna verksamheten, så att mer övergripande intressen inte främjas.

2.1.1 E-förvaltningsarbetet

För att skapa förutsättningar för förvaltningen som helhet att tillgodogöra sig den nätverksorienterade användningen av IT inrättades i mars 2007 en statssekreterargrupp med uppgift att samordna Regeringskansliets arbete med e-förvaltning. I mars 2009 tillsattes E-delegationen för att bättre styra och koordinera arbetet med e-förvaltning inom den offentliga sektorn. Digitaliseringskommissionen samverkar med olika aktörer i samhället för en ökad digitalisering. Vidare skapade regeringen 2012 Användningsforum som samlar strategiska beslutsfattare och representanter för IT-branschen, användargrupper och forskarsamhället för att åstadkomma bättre användbarhet och högre tillgänglighet för att stärka den digitala inkluderingen.

¹ Budgetpropositionen 2014, Utgiftsområde 22, sid 128

I januari 2008 fastställde regeringen en handlingsplan för e-förvaltning. En digital agenda togs fram 2011 och i december 2012 beslutade regeringen en strategi - Med medborgaren i centrum – för en digitalt samverkande statsförvaltning. I strategin formuleras tre mål för arbetet med att förbättra statsförvaltningens samlade förmåga att samverka digitalt:

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

Genom det fleråriga utvecklingsprogrammet – Digitala steget – avser regeringen att förstärka styrningen av statsförvaltningens digitalisering. Programmet ska stimulera digitaliseringen av den svenska förvaltningen. Programmet ska bygga på regeringens e-förvaltningsstrategi Med medborgaren i centrum och verka för att nå dess mål samt stödja och stimulera andra strategiska digitaliseringsprojekt. Statsförvaltningen ska i större utsträckning tillsammans utveckla och dela digitala lösningar som skapar en enklare, öppnare och effektivare förvaltning till nytta för medborgare och företag.

2.1.2 Den svenska förvaltningsmodellen och e-förvaltning

Svenska myndigheter har en fristående ställning och långtgående befogenheter vilket ger förutsättningar för handlingskraft och för nya idéer och lösningar.² Samtidigt är varje myndighet också en del i ett större sammanhang och den statliga förvaltningens gemensamma grund ska vara utgångspunkt för innovation och förändring. Svenska myndigheter är i hög grad självständiga i hur verksamheten utformas genom modellen för ekonomisk styrning. Ekonomisk styrning delas upp i resultatstyrning och finansiell styrning. En resultatstyrd verksamhet kännetecknas av en omfattande delegering med stort handlingsutrymme på olika nivåer i beslutskedjan.³ Riksdagen beslutar mål för utgiftsområden. Regeringen anger sedan i myndigheternas instruktioner ändamål och uppgifter för kärnverksamheten, samt återkommande rapporteringskrav. I regleringsbrevet anges vid behov årliga mål, uppdrag och återrapporteringskrav. Strävan är att åstadkomma en långsiktig och strategisk styrning. Styrningen ska vidare sträva mot att vara integrerad och verksamhetsanpassad.

En annan viktig del som ger myndigheterna självständighet är den finansiella styrningen genom ramanslagsmodellen, genom vilken myndigheternas verksamhet i huvudsak finansieras. Genom ramanslagsmodellen har myndigheterna befogenheter att inom en given kostnadsram själva bestämma hur tillgängliga medel ska disponeras mellan kostnader för löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader inkl.

² Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, prop. 2009/10:175, sid 28

³ Ds 1995:6, ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen

investeringar. Det innebär att detaljstyrning av kostnader undviks och att ansvaret för verksamhetens effektivitet är delegerat till myndighetens ledning. Myndigheterna har även möjlighet att behålla ett anslagssparande motsvarande 3 procent av anslaget eller använda en anslagsskredit, oftast upp till 3 procent av anslaget. Modellen ger myndigheterna incitament att effektivisera, följa upp och hålla nere kostnaderna i verksamheten. Modellen innebär också att myndighetsledningen ansvarar för att resurser på ett effektivt sätt fördelas mellan till exempel kärn- eller stödverksamhet, förvaltning eller utveckling.

En ytterligare del i myndigheternas självständighet är den generella pris och löneomräkningen (PLO) inom ramanslagsmodellen. Den ger myndigheterna ansvar för lönebildningen, men rymmer också ett produktivitets- och effektivitetskrav. PLO räknas ut med utgångspunkt från de senaste 10 årens produktivitetsutveckling inom den privata tjänstesektorn. Det delegerar ett ansvar för att ständigt utveckla och effektivisera verksamheten till myndigheternas ledning och att ta tillvara den rationaliseringspotential som finns i myndigheten för att möta de krav som ställs på verksamheten. IT har varit ett viktigt verktyg i utvecklingen av både kärn- och stödverksamheten för att möta produktivitets- och effektivitetskravet i PLO.

Investeringar i materiella och immateriella tillgångar finansieras genom lån. Amorteringar, egentligen avskrivningar, och räntor betalar myndigheterna genom förvaltningsanslaget. Det innebär att myndigheterna fördelar kostnader för investeringar över flera år. Detta innebär också en risk om utveckling av immateriella tillgångar misslyckas och måste kostnadsföras tidigare än planerat.

2.1.3 Förutsättningarna för samverkan mellan myndigheter

Flera utredningar har diskuterat hur samverkan kan stärkas. I Regeringskansliet är regeringens sammanträden navet. Regeringen fattar alla beslut kollektivt. I beredningen ska alla berörda statsråd genom sina departement ha varit delaktiga och haft möjlighet att framföra sina synpunkter. Processen för detta är gemensam beredning. Gemensam beredning innebär att ett ärende som berör flera departements verksamhetsområden handläggs inom det departement som huvudsakligen berörs, och bereds i samråd med övriga berörda departement. I olika rapporter beskrivs Regeringskansliet som sektoriserat, och olika problem med sektorisering framhålls; bland annat fragmentering och bristande samordning.⁴

Förutsättningarna för samverkan mellan myndigheterna är beroende av hur de styrs. Planeringen av centrala utvecklingsprojekt samordnas idag på sektornivå av särskilt

4 Ansvarskommittén, SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Statskontoret 2005:3, Sektorisering inom offentlig förvaltning, Finansdepartementet, Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik.(Fi2006/2687)

utpekade myndigheter. Myndigheternas förutsättningar och förmåga att samverka elektroniskt med varandra och med externa aktörer bör öka.⁵

E-delegationen har nyligen publicerat betänkandet *Organisering av framtidens e-förvaltning* (SOU 2013:75) rörande framtida organisationsmodell för hantering av gemensamma e-förvaltningsfrågor. Delegationen bedömer att den svenska förvaltningsmodellen med relativt självständiga myndigheter och kommunalt självstyre är så fast etablerad att den är svår att frigöra sig från. Istället bör det skapas former för samarbete, medinflytande och koordinering snarare än genom styrning.

2.1.4 Finansiering av förvaltningsgemensamma utvecklingsprojekt

Finansiering av förvaltningsgemensamma utvecklingsprojekt görs till viss del genom utgiftsområde 22, anslag 2:6 Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse. Myndigheternas kostnader för e-förvaltningsprojekt finansieras genom myndigheternas förvaltningsanslag och genom lån.

2.2 Nyttorealiserings

E-delegationen fick 2009 i uppdrag att ta fram förslag på metoder för hur planerade besparingar i myndigheternas e-förvaltningsarbete i högre grad kan realiseras och tas till vara. E-delegationen publicerade 2011 en *Vägledning i nyttorealiserings*⁶ som innehåller verktyg för att realisera nyttor i verksamhetsutvecklingen. Vägledningen innehåller bland annat styrande principer, processbeskrivning (inklusive förslag på dokumentmallar och checklistor), kostnads- och nyttostrukturer, verktyg för att beskriva effektkedjor för verksamhetsutveckling, goda exempel, värderingsprinciper och kalkylfaktorer, prioriterings- och mognadsmodeller samt introduktionsmaterial till beslutsfattare.

Regeringen skrev i budgetpropositionen⁷ för 2011 att utgångspunkten för alla e-förvaltningsprojekt är att de ska vara väl underbyggda med förstudier som specificerar hur kostnader ska fördelas och hur besparingar och andra nyttor ska uppnås samt hur och när dessa ska realiseras. Statens minskade kostnader ska realiseras i de verksamheter där nyttor och besparingseffekter uppstår.

Regeringen genomförde mot denna bakgrund inför budgetåret 2014 en realisering av cirka 330 miljoner kronor. Detta gjordes genom en generell minskning om 0,14 procent⁸ av de anslag som årligen räknas upp för pris- och lönekostnader, s.k. PLO-anslag. Detta motsvarar, enligt regeringen, hälften av de preliminärt beräknade besparingarna från ett antal e-förvaltningsinitiativ.

⁵ Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, prop. 2009/10:175, sid 69

⁶ Vägledning i nyttorealiserings, E-delegationen 2011

⁷ Budgetpropositionen för 2011 (Prop. 2010/11:1), utgiftsområde 2, sid 40

⁸ Budgetpropositionen 2014 (2013/14:01), Förslag till statens budget för 2014, finansplan och skattefrågor, sid 592

2.3 Uppdraget

Det offentliga Sverige investerar årligen miljardbelopp i it och verksamhetsutveckling. Dessa investeringar genomförs för att implementera lagar och regler, höja servicenivån till privatpersoner och företag samt effektivisera processer och organisationer. För att skapa bästa möjliga förutsättningar för att lyckas med verksamhetsutveckling krävs ett aktivt arbete med att realisera och följa upp nyttor. Om myndigheterna inte arbetar aktivt med att identifiera och realisera nyttor i verksamhetsutvecklingen är risken stor att:

- beslut om satsningar fattas baserade på undermåliga underlag och otydliga premisser,
- felaktiga satsningar kommer att påbörjas, kommer att ta längre tid och kräva mer resurser än planerat samt
- eftersträvade nyttor levereras inte i önskvärd omfattning.

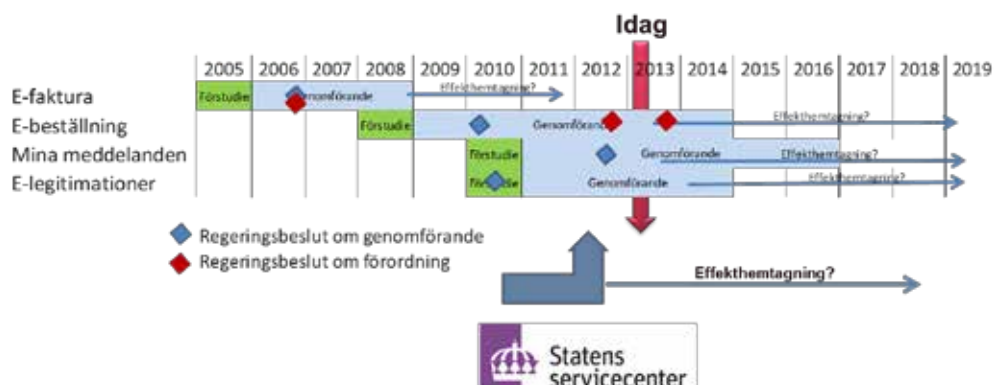
Ekonomistyrningsverket ska därför följa upp vilka ekonomiska nyttor som hittills skett hos statliga myndigheter till följd av projekten Elektroniska fakturor, Elektroniska beställningar, Elektroniska legitimationer samt Säker myndighetsgemensam meddelandeförmedling. Med utgångspunkt i uppföljningen ska ESV föreslå en modell som gör det möjligt att löpande följa upp ekonomiska nyttor som härrör från e-förvaltningsprojekt. För hela uppdraget se bilaga 1.

2.3.1 Förutsättningar

Det har inte varit möjligt för ESV att sammanställa ekonomiska nyttor från de fyra initiativ som uppdraget omfattar. Det finns flera orsaker till detta. Den viktigaste orsaken är att tre av initiativen fortfarande befinner sig i genomförandefas. Många myndigheter saknar vidare förmätningar då arbetet med att strukturerat arbeta med nyttoregister är under utveckling. Ett flertal myndigheter har också problem med att identifiera de samlade kostnaderna för respektive projekt.

Ytterligare en orsak till att det är svårt att isolera effekterna av enskilda initiativ är att många olika initiativ pågår parallellt samt att inrättandet av Statens servicecenter i vissa avseenden påverkat genomförandet. Hur de olika initiativen förhåller sig tidsmässigt till varandra framgår av bilden nedan.

Figur 1 Tidplan för e-förvaltningsprojekt



Elektronisk fakturahantering i staten - e-faktura

ESV fick i december 2006 i uppdrag att leda och samordna införandet av elektronisk fakturahantering i staten⁹, det vill säga hantering av inkommande och utgående fakturor elektroniskt. Detta har myndigheterna infört per 1 juli 2008, vilket beskrivs mer detaljerat i rapporten Uppdrag att leda och samordna införandet av elektronisk fakturahantering i staten, ESV 2008:29.

Elektroniska beställningar i staten – e-beställning

Införandet av elektroniska beställningar är en del av den generella verksamhetsutvecklingen i staten och införandeprocessen sträcker sig över flera år. Syftet med elektroniska beställningar är att genom förenklad hantering frigöra resurser så att kvalitet och service i myndigheternas verksamhet kan förbättras. I arbetet eftersträvades en balans mellan frivillighet och krav. Vidare var utgångspunkten att ta hänsyn till bl.a. resurser, organisation, teknik och kultur, och ett stegvis införande. Från och med den 1 juli 2014 ska de flesta myndigheter med fler än 50 anställda ha infört e-beställningar. Myndigheterna får själva välja hur kravet ska uppfyllas genom att till exempel avropa på statligt ramavtal, upphandla system utifrån en egen kravställning, köpa tjänsten av Statens servicecenter eller från någon annan leverantör.¹⁰

Säker meddelandeförmedling - Mina Meddelanden

Syftet med meddelandeförmedlingen är att förenkla för medborgare och företagare i Sverige och inom EU att kommunicera med varandra, samt att möjliggöra för myndigheter att på ett kostnadseffektivt och säkert kommunicera elektroniskt med företagare och medborgare. Tjänsten www.minameddelanden.se bygger på nyttoanalyser som tydliggör potentialer för varje medverkande myndighet¹¹.

⁹ Uppdrag att leda och samordna införandet av elektronisk fakturahantering i staten (Fi2005/6414)

¹⁰ Förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte

¹¹ Nyttöanalys meddelandeförmedling 110527

Eftersom initiativet fortfarande är i ett tidigt skede har inga nyttor hunnit realiseras ännu. Total ekonomisk netto nytta från minskade kostnader för försändelser uppskattas i analysen till cirka 90 miljoner kronor för perioden 2012-2016, därefter till cirka 53 miljoner kronor årligen. Utöver detta förväntas ett antal kvalitativa nyttor från initiativet. Initiativets nyttoanalys är till stor del baserad på en planering för myndigheternas anslutningstakt.

Elektronisk identifiering och signering – e-legitimation

Arbetet med e-legitimation stöds och samordnas av E-legitimationsnämnden. Myndigheten ska tillhandahålla system för säker elektronisk identifiering. E-legitimationer är att betrakta som möjliggörare för övriga e-förvaltningstjänster, och levererar inga nyttor i sig. En fristående nyttoanalys för e-legitimationer har därför inte bedömts som meningsfull.

2.4 Utgångspunkter för uppdraget

ESV har följt upp arbetet med de fyra gemensamma e-förvaltningsprojekten för att samla information och kunskap till uppgiften att utveckla en modell för att löpande följa upp ekonomiska nyttor. Arbetet har utgått från befintliga vägledningar.¹² Målet med arbetet har varit att identifiera och konkretisera de förändringar och utveckling av arbetssätt som krävs för att följa upp nyttor från gemensamma e-förvaltningsprojekt.

Följande dokument från svensk statlig förvaltning har varit vägledande under arbetet:

- Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för samverkande statsförvaltning, N2012/6402/ITP
- Vägledning i nyttorealiserings version 1.0, E-delegationen 2012
- Räkna på lönsamheten, ESV 2004:24
- Metod för utveckling i samverkan, E-delegationen 2013
- Ramverk för programstyrning av IT-baserad verksamhetsutveckling, ESV 2008:11
- Metodstöd för enhetlig bedömning av stödverksamheter, ESV 2011:3

Dessutom har ett antal standardverk utgjort en teoretisk grund för modellen:

- Managing benefits, Jenner 2012
- Portfolio Management, PMI standard 2012
- PENG-modellen

¹² Se 3.5 Genomförande

2.5 Genomförande

Detta uppdrag har omfattat ett antal centrala moment:

1. Dokumentstudier av befintlig dokumentation och best practise modeller.
2. Studiebesök vid Digitaliseringsstyrelsen i Danmark.
3. Djupintervjuer med representanter från 13 myndigheter som drivit e-förvaltningsprojekt.
4. Enkätundersökning riktad till ovanstående 13 myndigheter
5. Analys av insamlat material.
6. Design av uppföljningsmodell och rekommendationer.

2.6 Det danska exemplet

Arbetsgruppen har besökt Digitaliseringsstyrelsen och ministeriernas programkontor. Programkontoret bildades med utgångspunkt i att IT är ett av de starkaste verktygen för att modernisera förvaltningen. I Danmark uppskattas vidare kostnaden för IT-projekt till ca 3,2 miljarder DKK per år. Samtidigt överskrider 75 procent av IT-projekten tidsplanen och 40 procent överskrider tilldelad budget. Programkontoret syftar till att stärka professionalismen i genomförandet av IT-projekt. IT-projekt definieras som investeringsprojekt med omfattande nyutveckling eller väsentlig anpassning av standardiserade eller redan existerande IT-lösningar.

Digitaliseringsstyrelsen har utvecklat en förvaltningsgemensam modell för IT-projekt. Projektmodellen omfattar hela projektförloppet från idé till realiseringen av förväntade nyttor. Den omfattar även beskrivning av roller och ansvar.

Enligt modellen ska alla IT-projekt, även de myndighetsinterna, över 10 miljoner DKK passera IT-projektrådet. IT-projektrådet består av nio ledamöter med IT-erfarenhet från offentlig och privat sektor. IT-projekt med en omfattning över 50 miljoner ska även passera finansutskottet. IT-projektrådet har ett starkt fokus på stöd till utveckling. Projektkontoret främjar fokus på nytta och nyttorealiserings. Identifierade nyttor hämtas inte hem centralt utan stannar i respektive myndighet.

IT-projektrådet, projektkontoret och en gemensam projektmodell har lett till flera positiva effekter. De myndigheter som använder den gemensamma projektmodellen och mallar håller bättre kvalitet än tidigare. Processen bidrar till att myndighetsledningarna deltar i dialogmöten och får därigenom nödvändig förankring. Vidare har arbetet med kostnadskontroll och nyttorealiserings stärkts.

Sammanfattningsvis har man genom inrättandet av ett programkontor och gemensam projektmodell fått:

- Ökat fokus på utveckling och förbättring av arbetssätt.

- Hög kunskap om projektrådet och riskbedömningar hos alla departement.
- Myndigheterna visar större intresse för att risker översätts i ekonomiska termer och efterfrågar riskjusterade budgetar.

På programkontoret arbetar ca 15 personer, varav ett antal projektledare som lånas ut till myndigheterna.

3 Uppföljning av gemensamma e-förvaltningsprojekt

I detta avsnitt beskrivs vår uppföljning av ett antal gemensamma e-förvaltningsprojekt; e-faktura, e-beställning, e-legitimation och Mina meddelanden.

ESV har genomfört uppföljningen via intervjuer med representanter från 13 myndigheter. Intervjuerna har sedan kompletterats med en enkät till de valda myndigheterna. För att få en bred representation har vi valt myndigheterna utifrån om de finns med i E-delegationen samt om de finns representerade i ESV:s Servicecenteruppdrag. De myndigheter som vi intervjuat redovisas i bilaga 4.

Det har tidigt under uppdraget stått klart att det saknas förutsättningar att sammanställa ekonomiska nyttor från de fyra initiativ som uppdraget omfattar. Detta ska inte tolkas som att initiativen inte resulterat i både minskade kostnader och ökad kvalitet för medborgare och näringsliv, utan att mätbarheten för dessa nyttor är låg beroende på ett antal faktorer.

Uppföljningen kan sammanfattas på följande sätt:

- Tre av de fyra utvärderade initiativen är fortfarande under införande.
- Realisering av ekonomiska nyttor utgör inte den starkaste drivkraften för införande av e-förvaltningsinitiativ på myndigheterna.
- Det saknas idag förutsättningar att utvärdera ekonomiska nyttor från pågående gemensamma e-förvaltningsprojekt.
- Bland IT-mogna myndigheter finns likartade modeller för nyttorealiserings-, portfölj- och projektstyrning.
- E-förvaltningsstrategin ”Med medborgaren i centrum” framstår inte som vägledande för myndigheternas IT-strategier.
- Kompetensförsörjning och förankring behöver få ett ökat strategiskt fokus för att möjliggöra nyttorealiserings.
- Flera av de intervjuade myndigheterna uttrycker ett behov av mera stöd och samordning av initiativ.

3.1 Tre av de fyra utvärderade initiativen är fortfarande under införande

Enkät svar och intervjuer bekräftar att tre av de fyra initiativen – e-beställningar, e-legitimationer och Mina meddelanden fortfarande är under planering eller införande hos majoriteten av de medverkande myndigheterna. E-legitimationer är att betrakta som en möjliggörare för andra e-förvaltningsinitiativ och kan inte förväntas

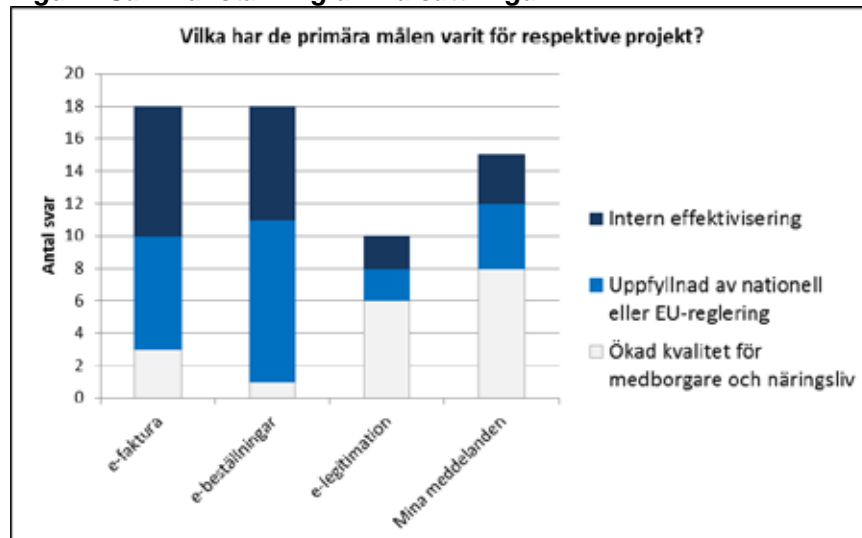
leverera några direkta kvalitativa eller ekonomiska nyttor i sig själv. Mina meddelanden kommer enligt sin anslutningsplan att börja realisera ekonomiska nyttor under 2014. De initiativ där det funnits tid att realisera nyttor är därmed e-faktura- och i viss mån e-beställningsinitiativen.

3.2 Realisering av ekonomiska nyttor utgör inte den starkaste drivkraften för införande av gemensamma e-förvaltningsinitiativ

Tillfrågade myndigheter anger flera drivkrafter för genomförandet av e-förvaltningsinitiativ. Under intervjuer och enkäter uppger många av de svarande att de primära nyttorna utgörs av kvalitetsförbättringar för medborgare och näringsliv. Ekonomiska nyttor anges mera sällan som drivkrafter för införande.

Många myndigheter anger enbart lagkrav i form av EU-reglering och svensk lagstiftning som drivkraft för initiativen. Fem av de svarande anger att lagkrav utgjort enda drivkraften för e-beställningar, medan två uppgav detsamma för e-faktura. Under intervjuer har man uppgett att detta har till följd att fokus på nyttomätningar minskar, då initiativet är tvingande att genomföra oavsett nyttor för organisationen.

Figur 2 Sammanställning av målsättningar

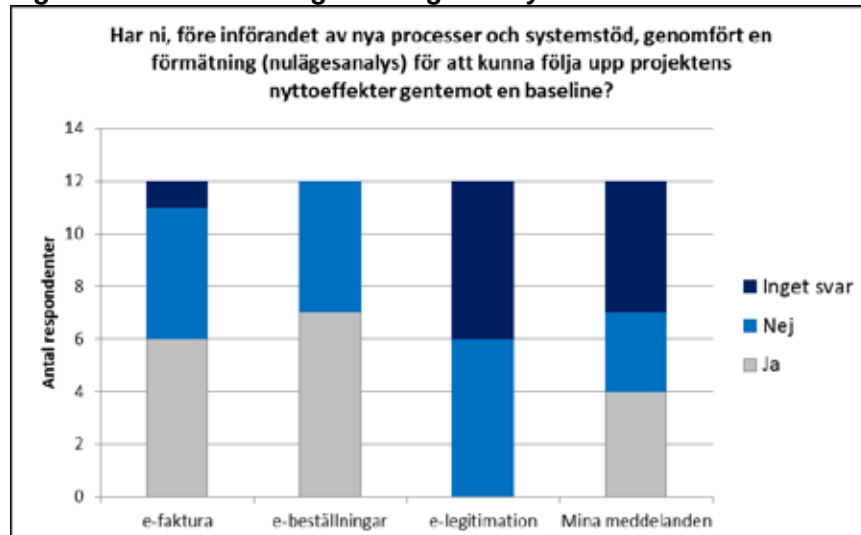


3.3 Det saknas idag förutsättningar att utvärdera ekonomiska nyttor från pågående gemensamma e-förvaltningsprojekt

Cirka hälften av de intervjuade myndigheterna uppger att man genomfört mätningar av baseline eller tagit fram en nyttoanalys för de projekt som initierats inom

e-förvaltningsinitiativen e-faktura, e-beställningar och Mina meddelanden. Det är dock relativt få som har kunnat redovisa dessa mätningar under uppdraget.

Figur 3 Sammanställning av nulägesanalyser



Intervjuer och enkäter visar genomgående på mycket få genomförda mätningar av realiserad nytta för gemensamma e-förvaltningsinitiativ. Endast tre myndigheter redovisar kvantifierade realiserade ekonomiska nyttor för något av initiativen (och då för e-faktura-initiativ). Redovisade besparingar är små i sammanhanget, och uppgår totalt till ca 10-15 miljoner kronor per år. Det är tveksamt hur mycket av dessa angivna realiserade besparingar som är möjliga att realisera i form av minskade kostnader, och vad som härrör från tidsbesparingar utspridda på ett stort antal personer i fakturahanteringsprocessen.

Utifrån det mycket begränsade dataunderlaget är det inte möjligt att uppskatta realiserade ekonomiska nyttor per initiativ. Detta innebär att det inte är möjligt att utvärdera de samlade realiserade ekonomiska nyttorna från gemensamma e-förvaltningsinitiativ i offentlig förvaltning.

Notera att detta inte ska tolkas som att inga nyttor realiserats. Flera av de intervjuade myndigheterna uppger att man realiserat nyttor i form av ökad datakvalitet och säkerhet i processerna. Man uppger också att bland annat e-fakturaprojektet gett förenklad administration för personal som arbetar med administration och attestering, men att sådana effektiviseringar varit mycket svåra att kvantifiera och realisera i form av kostnadsminskningar.

De intervjuade uppger flera anledningar till att så få mätningar genomförts:

1. Nuvarande arbetssätt för nyttorealiserings är i de flesta fall relativt nya och projekten i fråga påbörjades ofta för fem-tio år sedan, det vill säga innan myndigheternas nuvarande arbetssätt för nyttorealiserings införts.
2. För flera av projekten har ekonomiska nyttor setts som lägre prioriterade än kvalitetshöjningar eller uppfyllnad av lagkrav.
3. För de större myndigheterna har initiativen varit relativt små i relation till den totala utvecklingsbudgeten. Detta har lett till ett minskat fokus på dessa projekt jämfört med större satsningar.
4. I och med att initiativen styrts genom förordning från regeringen har de klassificerats som tvingande i många myndigheters utvecklingsportföljer, vilket lett till minskat fokus på att följa upp realiserade nyttor.
5. De ekonomiska nyttor som vissa av initiativen syftar till är svåra att realisera och mäta. Ett exempel är införande av e-fakturor, som ofta resulterar i tidsbesparingar utspridda på många roller i fakturahanteringsprocessen, vilket gör det svårt eller omöjligt att realisera effektiviseringsvinster i form av minskning av antalet medarbetare.
6. Fackdepartementens fokus på en effektiv administration är oftast relativt litet. Detta leder till att ekonomiska nyttor av e-förvaltningsprojekt inte varit prioriterade i resultatstyrningen.

De goda exempel som finns visar på att det är svårt att mäta de nyttor som faktiskt realiserats även i de fall utvärderingar gjorts. De preliminära uppföljningar som gjorts på myndighetsnivå pekar på att en begränsad del av den ursprungliga uppskattade potentialen kunnat realiseras. En synpunkt som kommit fram under flera av intervjuerna är vikten av att tidigt involvera och förankra i verksamheten – de övergripande nyttoanalyserna riskerar annars att bli för optimistiska.

Kostnadsbilden för medverkande myndigheter är bättre dokumenterad, men principerna för om och hur interna kostnader inkluderas i nyttoanalysen varierar från myndighet till myndighet. För att kunna konsolidera kostnaderna på ett meningsfullt sätt kommer det att krävas tydligare riktlinjer för vilka kostnader som ska inkluderas och hur interna kostnader, främst personalkostnader, ska värderas.

3.4 Bland IT-mogna myndigheter finns likartade modeller för nyttorealiserings, portfölj- och projektstyrning

En rapportering och konsolidering av identifierade, planerade och realiserade nyttor på aggregerad nivå förutsätter att de ingående myndigheterna har infört ett antal arbetssätt:

- En modell för nyttorealiserings som tydliggör ansvar och metoder för identifiering, specificering, planering, realisering och uppföljning av nyttor.

- En portföljstyrning som tydligt identifierar och prioriterar olika utvecklingsinitiativ mot varandra.
- En utvecklingsstyrning som möjliggör kostnadsuppföljning per projekt/program.

Fokus på nyttorealiserings är ökande inom statsförvaltningen, och majoriteten av de intervjuade myndigheterna uppger att de har en dokumenterad modell för nyttorealiserings. De metoder som finns för beräkning och realisering av nyttor bygger vanligtvis på vedertagen metodik såsom PENG-modellen, riktlinjer för effektanalys från projektmodellen PEJL eller E-delegationens vägledning för nyttorealiserings. Detsamma gäller metodik för portföljstyrning av utvecklingsinitiativ – de flesta intervjuade myndigheter har infört processer och verktyg för portföljstyrning, baserade på vedertagna arbetssätt.

De flesta intervjuade myndigheter uppger att de metoder man använder för nyttorealiserings för närvarande är under införande, och att man ännu inte har erfarenheter av uppföljning av nyttor från ett slutfört projekt enligt de beslutade modellerna. Det finns dock goda exempel på införda nyttorealiseringsprocesser, där man ”nått hela vägen” från identifierade till realiserade nyttor.

Utifrån det relativt begränsade underlag som kommit fram under studien förefaller det som att mindre IT-mogna myndigheter inte i samma utsträckning har befintliga metoder för nyttorealiserings, portföljstyrning och utvecklingsstyrning.

3.5 E-förvaltningsstrategin ”Med medborgaren i centrum” framstår inte som vägledande för myndigheternas IT-strategier

De flesta personer som ESV intervjuat i detta uppdrag har lyft fram att det saknas tillräckliga incitament, i till exempel instruktion eller regleringsbrev, för samverkan över myndighetsgränserna när det gäller gemensamma satsningar. Myndigheterna beskriver också att det saknas drivkrafter för att vara ledande i genomförandet av gemensamma e-förvaltningsinitiativ. Många av de vi intervjuat beskriver att man inom myndigheten kan se nyttor med gemensamma satsningar, men att man ogärna vill vara den som går först och tar på sig de risker som detta innebär i form av att till exempel finansiell osäkerhet för utvecklings- och driftskostnader samt införande av ny teknik.

De myndigheter som har erfarenheter av att driva utveckling i samarbete med andra myndigheter beskriver att utvecklingstakten i gemensamma satsningar är låg, bland annat som en följd av att man i vissa fall fokuserar på det som är specifikt för den egna verksamheten, istället för det som är gemensamt. Det är också en utmaning att

få alla medverkande myndigheter att prioritera gemensamma projekt så att tids- och nyttorealiseringsplaner uppfylls.

Den e-förvaltningsstrategi, som regeringen tagit fram, förefaller också relativt okänd hos de myndigheter vi träffat. Ingen har lyft fram om eller hur den fått genomslag i myndigheternas strategier. Många av myndigheterna vi mött har också beskrivit en avsaknad av särskilda strategier för myndighetens eget e-förvaltningsarbete.

3.6 Kompetensförsörjning och förankring behöver få ett ökat strategiskt fokus för att möjliggöra nyttorealiserings

Många av de myndigheter ESV mött har beskrivit att man under utvecklingsfasen i olika satsningar är mycket konsultberoende framför allt inom IT-området. Detta leder i vissa fall till problem med kompetensöverföring från konsulter till egen personal när utvecklingsarbetet ska sjösättas och tas i drift.

Verksamhetssidan av utvecklingsarbetet bemannas i huvudsak med myndighetsintern personal. Myndigheterna beskriver också att i många fall är utvecklingsarbetet beroende av enskilda eldsjälare, som skapar förutsättningar för att driva en viss utvecklingsinsats inom myndigheten eller tillsammans med andra. Försvinner eldsjälaren till andra arbetsuppgifter inom myndigheten eller till annan arbetsgivare stannar ofta utvecklingsarbetet av.

Myndigheterna beskriver ofta vikten av att verksamhetssidan tar ansvar för att rätt utvecklingsinsatser väljs, att dessa leds på ett effektivt sätt och sedan införs så att nya arbetssätt börjar användas och institutionaliseras samtidigt som gamla arbetssätt fasas ut. I dessa delar ser myndigheterna behov av att professionalisera sin utvecklingsverksamhet bland annat genom ökad projektledningskompetens i verksamheten och förbättrad kompetens avseende förändringsledning. Ett exempel på samverkan kring att utveckla kompetensförsörjningen är myndighetsnätverket i Sundsvall, som startat en gemensam trainee-verksamhet för att locka till sig nytutexaminerade akademiker.

3.7 Flera av de intervjuade uttrycker ett behov av mera stöd och samordning av initiativ

De myndigheter som ESV varit i kontakt med beskriver att man ser ett behov av en mer samstämmig styrning från regeringen. Myndigheterna upplever att problem som borde ha lösts på departementsnivå kvarstår när myndigheterna får i uppdrag att genomföra olika satsningar. Det leder ofta till att lösningen av upplevda problem drar ut på tiden och i vissa fall inte tas om hand på ett sätt som är effektivt för staten som helhet. Det leder också till att den förväntade nyttan av vissa insatser tar längre tid att

realisera och i vissa avseenden helt kan utebli. Flera av de intervjuade uppger också att arbetssättet med färdledande myndigheter inte fungerat tillfredsställande utan bidragit till oklarheter kring ansvar och samordning.

De myndigheter som har erfarenhet av att driva och medverka i myndighetsgemensam utveckling beskriver att finansieringsfrågor och juridiska frågeställningar försvårar möjligheterna att driva ett effektivt utvecklingsarbete. De myndighetsgemensamma drifts- och förvaltningsdimensionerna för de lösningar som tas fram innebär också nya utmaningar. Inom både finansieringsområdet och vad gäller förvaltningsjuridisk kompetens lyfter myndigheterna fram att det finns behov av ett förvaltningsövergripande stöd. Ett sådant stöd skulle bland annat kunna bidra till att harmonisera terminologi, ta fram rekommendationer, tillämpningsinstruktioner och vägledningar så att man drar nytta av tidigare erfarenheter och återanvänder redan fungerande lösningar.

ESV har i huvudsak intervjuat större och IT-intensiva myndigheter, men även dessa ser ett behov av att kunna få ett stöd i form av erfarenheter av att driva utveckling i samverkan, projekt- och förändringsledning och förvaltningsjuridisk kompetens. Myndigheterna lyfter fram möjligheter som att ha förvaltningsgemensamma resurspooler för dessa och andra kompetenser.

Vidare lyfter ett flertal myndigheter fram ett behov av att få stöd från central nivå i specifika satsningar. Dessutom lyfter några myndigheter fram en möjlighet att skapa en myndighetsgemensam resurs, dit medelstora och mindre myndigheter skulle kunna vända sig för att få operativt stöd i samband med att förvaltningsgemensamma initiativ ska genomföras.

4 Förslag till uppföljningsmodell

4.1 Utgångspunkter och principer

I regeringsuppdraget ingår att utarbeta en modell för myndigheter och regering som gör det möjligt att löpande följa upp ekonomiska nyttor som härrör från e-förvaltningsprojekt. Utifrån modellen ska bland annat kostnadsminskningar som realiserats kunna beräknas.

Den modell som presenteras i detta avsnitt tar sin utgångspunkt i regeringsuppdragets förväntningar, befintliga modeller för uppföljning av nyttorealiseringsprocesser från bland annat E-delegationens arbete samt internationell best practise inom detta område.

De uppenbara svårigheter som finns idag med att följa upp realiserade nyttor av gemensamma e-förvaltningsinitiativ gör det tydligt att det behövs en modell för nyttorealiseringsprocesser av gemensamma e-förvaltningsinitiativ i statsförvaltningen. En sådan modell gör det enklare att välja, styra och utvärdera initiativen så att man erhåller största möjliga nytta för tillsatta medel. Rätt utformad innebär en förbättrad uppföljningsmodell inget betydande merarbete eller tillkommande kostnader för medverkande myndigheter. En förbättrad styrning kommer dock att ställa krav på ökad samordning och tydlighet från Regeringskansliet.

Modellen behöver etablera vilka typer av nyttor som ska följas upp samt hur de identifieras, mäts och konsolideras. Modellen behöver också definiera vem som är ansvarig för att identifiera, mäta, följa upp och rapportera dessa nyttor samt beskriva hur eventuella avvikelser från förväntade resultat omhändertas.

Den förslagna modellen omfattar därför både en **process**, som beskriver arbetsgång och ansvarsfördelning för nyttorealiseringsprocesser, och en **nyttostruktur**, som beskriver vilka typer av nyttor som är relevanta att följa upp för förvaltningsgemensamma initiativ.

Arbetet med att utarbeta modellen har utgått från sju principer, där vissa härrör från regeringens direktiv medan andra definierats av projektgruppen i samråd med beställaren:

1. Minskade kostnader ska realiseras i de verksamheter där nyttor och besparingseffekter uppstår.¹³
2. Styrning, finansiering, samordning och förvaltning av de gemensamma digitaliseringstjänsterna behöver förbättras.¹⁴
3. Modellen ska bidra till att skapa starka incitament för myndigheter att delta i gemensamma e-förvaltningsinitiativ.¹⁵
4. Modellen för nyttorealisering ska vara enkel att tillämpa och inte innebära väsentliga merkostnader för medverkande myndigheter.
5. Nyttor för gemensamma e-förvaltningsinitiativ ska specificeras och följas upp både på förvaltningsgemensam nivå och på myndighetsnivå.
6. Modellen ska integreras i befintlig ekonomistyrning.
7. Strategisk styrning inom modellen utövas av regeringen.

Minskade kostnader ska realiseras i de verksamheter där nyttor och besparingseffekter uppstår.

Regeringen skriver att minskade kostnader ska realiseras i de verksamheter där nyttor och besparingseffekter uppstår. Den modell för hemtagning av nyttor som använts för budgetåret 2014, där en justering av PLO-anslaget används, har hittills fungerat som ett generellt rationaliseringstryck snarare än en riktad metodik för att ta hem realiserade ekonomiska nyttor. Detta innebär att om en reduktion av PLO-uppräknningen ska användas för att säkerställa att besparingar genomförs behöver den utvecklas för att bli mera precis i de besparingskrav som åläggs myndigheterna.

Det har inte ingått i ESV:s uppdrag att ge förslag på hur realiserade nyttor ska disponeras för att balansera kraven på dels en helhetssyn på effektiv användning av statliga medel, dels tydliga incitament för individuella myndigheter att arbeta med effektiviseringar. Förslaget till modell möjliggör dock en ökad tydlighet i vilka nyttor som realiserats var, vilket lägger grunden för att i framtiden kunna fatta transparenta beslut om hur dessa nyttor ska disponeras när de tagits hem.

¹³ Budgetpropositionen 2011

¹⁴ Budgetpropositionen 2014, utgiftsområde 22, sid 128

¹⁵ Budgetpropositionen 2014, utgiftsområde 22, sid 128

Styrning, finansiering, samordning och förvaltning av de gemensamma digitaliseringstjänsterna behöver förbättras

Nuvarande gemensamma e-förvaltningsinitiativ lider idag av en bristande samordning mellan olika departement, där olika myndigheter får olika direktiv av sina departement. Modellen tydliggör de beslutpunkter som är kritiska för att kunna följa upp nyttor av initiativen, och belyser vilka underlag som krävs i respektive steg.

Modellen för nyttorealiserings ska vara enkel att tillämpa och inte innebära väsentliga merkostnader för involverade myndigheter

Modellen är utformad för att vara oberoende av utförandemodell i form av projekt- eller programmodell. De krav på nyttoanalyser och -mätningar som modellen ställer bedöms som så basala att myndigheter med viss mognad kring nyttorealiserings kan uppfylla dem. De flesta större myndigheter som ingått i utvärderingen bedöms ha en tillräcklig mognad för att kunna tillgodose de krav modellen ställer på nyttoanalyser och projektstyrning. För mindre myndigheter kan modellen utgöra en drivkraft för att införa modeller för nyttorealiserings.

För att minimera extraarbete och oklarheter för inblandade myndigheter har modellen utformats med utgångspunkt i ett antal befintliga vägledningsdokument. Målet med arbetet har varit att bygga vidare på befintlig metodik med målsättningen att ytterligare konkretisera de förändringar i arbetssätt som krävs för att definiera och följa upp nyttor från förvaltningsgemensamma digitaliseringsinitiativ.

En sammanställning av nyttor på förvaltningsgemensam nivå kommer att innebära ett begränsat mått av merarbete för att samla in och konsolidera nyttoanalyser, och bör utgöra försumbara belopp i sammanhanget. De flesta modeller för nyttorealiserings som används på myndighetsnivå innehåller redan idag krav på att nyttoanalyser ska genomföras för samtliga utvecklingsinitiativ. Att utföra dessa på ett sätt som gör det möjligt att konsolidera dem till en gemensam bottom-up nyttoanalys bör vara möjligt utan att skapa betydande merarbete på myndigheterna.

Nyttor för gemensamma e-förvaltningsinitiativ ska specificeras och följas upp både på förvaltningsgemensam nivå och på myndighetsnivå

Gemensamma e-förvaltningsinitiativ, både de som redan har startats och de som kan komma att starta i framtiden kommer att ge nyttor både för statsförvaltningen som helhet (till exempel i form av stordriftsfördelar eller samlade tjänster för medborgare och näringsliv) och för deltagande myndigheter. Att kunna finna bra sätt att disponera ekonomiska nyttor från de verksamheter där de faktiskt realiserats förutsätter att nyttor beräknas och mäts inte bara på aggregerad nivå för statlig förvaltning utan också i respektive verksamhet, och att de nyttoanalyser som tas fram i större grad återspeglar de förutsättningar som råder för varje verksamhet. Modellen

förutsätter att det är medverkande myndigheter som tar fram, förankrar och följer upp specifika nyttoanalyser. Nyttoanalyserna behöver genomföras på ett likartat sätt för att göra det möjligt att konsolidera utfall på ett bra sätt.

Ansvar för att realisera nyttor i form av besparingar och kvalitetshöjningar bör ytterst ligga hos myndighetsledningen för respektive myndighet. Generaldirektören/styrelsen bör därmed ansvara inför regeringen även för de nyttor som ska realiseras från gemensamma e-förvaltningsinitiativ.

Av uppföljningen av de befintliga initiativen har det framgått att det finns ett stort behov av att professionalisera arbetet med förstudier och nyttoanalyser. För att nyttor från ett initiativ ska kunna realiseras på bästa sätt bör ansvaret för nyttorealiseringsdelegeras till verksamhetschefer i respektive myndighet. Vidare krävs att de beräknade nyttorna är accepterade och förankrade. Detta görs bäst genom att verksamhetscheferna involveras i projekten med ansvar för nyttorealiserings redan då nyttorna kvantifieras. Modellen säkerställer detta genom att införa ett bottom-up-förfarande i framtagandet av nyttoanalyser, där varje involverad myndighet utarbetar sin egen nyttoanalys för ett gemensamt initiativ. Dessa analyser konsolideras sedan till en förvaltningsgemensam nyttoanalys och ett business case.

Modellen ska bidra till att skapa starka incitament för myndigheter att delta i gemensamma e-förvaltningsinitiativ

Modellen för hur besparingar från gemensamma e-förvaltningsinitiativ ska disponeras behöver vara enkel att förstå och tillämpa, och behöver förankras bland deltagande departement och myndigheter redan när ett gemensamt e-förvaltningsprojekt initieras och beslutas om.

Det är viktigt att fundera över vilka incitament som respektive myndighet behöver för att bedriva gemensamma e-förvaltningsinitiativ så att de ger maximal nytta för verksamheten. Att myndigheten ges en möjlighet att självt kunna förfoga över eller få acceptans för att använda överskott för att driva intern verksamhetsutveckling kan ge ytterligare effektiviseringsmöjligheter för statsförvaltningen. Man bör redan tidigt i initiativet klargöra hur de besparingar som realiseras ska disponeras. Ett sådant arbetssätt förutsätter transparens i redovisning av nyttorealiserings som uppstår på genomförande myndigheter.

Modellen ska integreras i befintlig ekonomistyrning

Specificering och mätning av nyttor bör så långt som möjligt integreras med statens befintliga styrprocesser. Modellen bör utformas så att styrning av e-förvaltningsinitiativ integreras i befintliga verktyg för ekonomistyrning.

De ursprungliga nyttoanalyserna kommer att förändras under initiativets livlängd, och behöver därför kontinuerligt uppdateras. Modellen bör därför omfatta ett förvaltningsgemensamt nyttoregister för varje initiativ, som hålls aktuellt genom regelbundna uppdateringar från involverade myndigheter, och som rapporteras till regeringen med regelbundna intervall.

4.2 Process för uppföljning av nytto

Processen för uppföljning av nytto är baserad på den generiska process för nyttorealisering som beskrivs i E-delegationens vägledning i nyttorealisering. Nyttorealisering är en process som syftar till att realisera de identifierade nytto som ligger till grund för att en satsning genomförs. Den är därmed en generell process som appliceras på till exempel verksamhetsutvecklings- och planeringsprocesser, projekt- program och portföljstyrningsmodeller. E-delegationens generiska process för nyttorealisering ser ut enligt figuren nedan.

Figur 4 E-delegationens process för nyttorealisering



Syftet med fasen *Identifiera* är att identifiera behov, krav, möjligheter, problem, risker och krav, samt baserat på denna analys konkretisera en idé/effekt mål som är i linje med verksamhetsmål, strategiska riktlinjer och legala krav.

Under fasen *Specificera* identifieras och värderas nytto och kostnader. Nyttoanalysen ligger till grund för framtagandet av ett fullständigt beslutsunderlag som bland annat omfattar bakomliggande orsaker och motiv, beskrivning av

målgruppernas behov och krav, lösningsförslag, kostnads/nyttoanalyser, finansieringsanalyser och en övergripande implementeringsstrategi. Syftet med fasen **Planera** är att ta fram en nyttorealiseringsplan samt förbereda verksamheten för förändring. Nyttorealiseringsplanen specificerar för prioriterade nyttor vem som är realiseringsansvarig, hur och när nyttan ska realiseras liksom hur uppföljningen ska genomföras.

Under **Realisera**-fasen genomförs nödvändiga förändringar för att realisera beslutade och prioriterade nyttor.

Under fasen **Följa upp**, som delvis sker parallellt med realiseringsfasen, följs nyttorealiseringsplanen löpande upp, nyttor tas in i budget- och resultatdialoger och om nödvändigt genomförs särskilda granskningar, eller utvärderingar.

4.2.1 Detaljerad process för uppföljning av nyttor från gemensamma e-förvaltningsinitiativ

Den detaljerade process för nyttorealiseringsplan som föreslås för gemensamma e-förvaltningsinitiativ innehåller aktiviteter dels på en gemensam nivå, dels på varje deltagande myndighet. Processen utgår från en **strategisk styrning**, som utövas av regeringen genom övergripande e-förvaltningsstrategier, såsom ”Med medborgaren i centrum”, ”Det digitala steget”, ”Den digitala agendan” och målsättningar för e-förvaltning i Sverige.

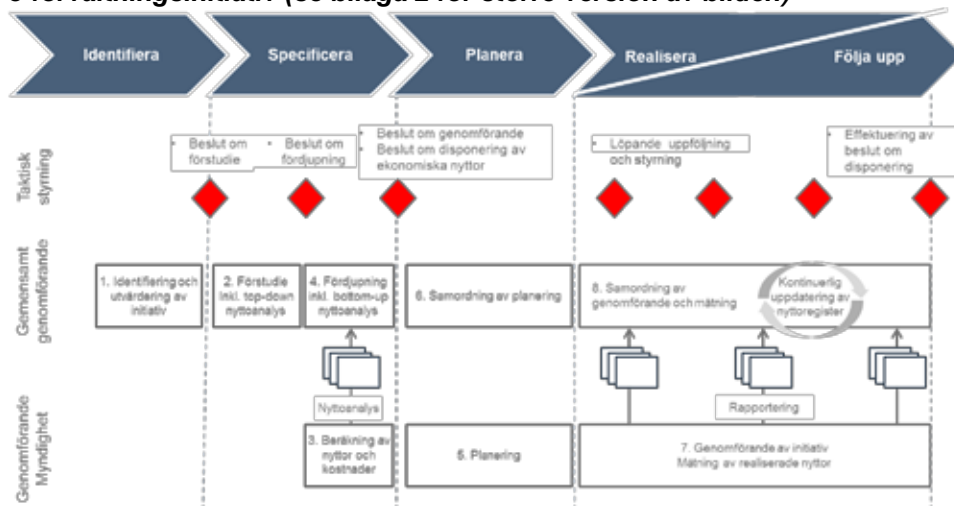
Den **taktiska styrningen** omfattar i detta sammanhang beslut kring vilka förvaltningsgemensamma initiativ som ska utforskas, beslut om genomförande och förvaltning av de ekonomiska nyttor som realiseras, samt beslut om eventuell hemtagning via anslagsminskningar. En viktig förutsättning för att styrningen ska kunna genomföras samordnat är att den integreras i ordinarie styrning av myndigheter via den statliga budgetprocessen, samt regleringsbrev och regeringsbeslut. Den taktiska styrningen kan utövas av ett portföljråd inom Regeringskansliet, en samordnande funktion utanför Regeringskansliet eller en kombination därav.

Genomförande omfattar aktiviteter för att identifiera, specificera, planera, genomföra, realisera och följa upp nyttor från e-förvaltningsinitiativ. Aktiviteterna kan dels ligga på en gemensam nivå, dels på myndighetsnivå. Gemensamma aktiviteter genomförs antingen av en samordningsfunktion eller av färdledande myndighet.

Den detaljerade process som presenteras nedan utgår från E-delegationens process för nyttorealiseringsplan, och har utvecklats för att beskriva arbetsgången för

gemensamma e-förvaltningsinitiativ. En mera ingående beskrivning av respektive fas återfinns i bilaga 2.

Figur 5 Detaljerad process för uppföljning av nyttor från gemensamma e-förvaltningsinitiativ (se bilaga 2 för större version av bilden)



Under **identifierafasen** ligger huvudansvaret på samordningsfunktionen att fånga, granska och sammanställa förslag på e-förvaltningsinitiativ och bereda beslut kring hur dessa ska hanteras. Förslagen utvärderas gentemot en uppsättning urvalskriterier, och de mest lovande väljs ut för genomförande av förstudier.

Nästa fas, **specificera**, inleds med en förstudie, för att belysa de grundläggande förutsättningarna för ett initiativ. Förstudien omfattar också en grov utvärdering av nyttopotentialen med hjälp av en top-down nyttoanalys. Denna nyttoanalys ger en grov bild av nyttor och kostnader för ett initiativ utifrån generella antaganden för statsförvaltningen som helhet, utan att göra några genomlysningar av specifika förhållanden för alla medverkande aktörer. Ansvaret för att ta fram en top-down nyttoanalys ligger på samordningsfunktionen. Utifrån resultaten av denna nyttoanalys fattas sedan beslut om man ska gå vidare med en fördjupad analys.

Under en fördjupad analys utvecklas och förankras top-down nyttoanalysen genom att varje deltagande myndighet genomför en egen nyttoanalys utifrån myndighetens egna specifika förutsättningar. Dessa analyser konsolideras till en bottom-up analys, som ligger till grund för beslut om genomförande. Samordningsfunktionen ansvarar för konsolidering av en sammanhållen bottom-up nyttoanalys. Denna analys ligger till grund för beslut om genomförande. Beslut om genomförande ska också innehålla ett beslut om hur de besparingar som realiserats ska disponeras, samt hur finansiering av kostnader för medverkande myndigheter ska ske.

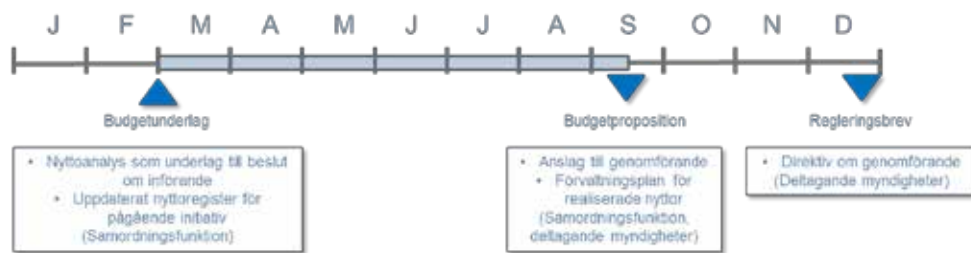
När beslut om genomförande är fattat vidtar **planeringsfasen**. Den samordnande funktionen ansvarar här för att ta fram en förvaltningsgemensam plan för nyttorealiserings, som ligger till grund för planer för respektive myndighet. Under planeringsfasen tas ett gemensamt nyttoregister fram. Nyttoregistret beskriver kvalitativa och ekonomiska nyttor för deltagande myndigheter och för statsförvaltningen som helhet och beskriver också status för nyttorealiserings vid varje givet tillfälle.

Realiserings- och uppföljningsfaserna syftar till att säkerställa att de identifierade nyttorna realiserar. Arbetet med realisering bedrivs vanligtvis i form av ett eller flera program eller projekt. Varje deltagande myndighet rapporterar med täta intervall (till exempel 2-4 gånger per år) status för nyttorealiserings och eventuella förändringar i förutsättningar till samordningsfunktionen, som håller det gemensamma nyttoregistret uppdaterat. Samordningsfunktionen ansvarar för att, med regelbundna intervall, informera regeringen om nuvarande potential och status för de nyttor som planerats för. I händelse av väsentliga avvikelser från de ursprungliga nyttoanalyserna ska regeringen medvetandegöras om detta. Kommunikationen mellan samordningsfunktionen och myndigheterna är här central. I denna fas ingår också att effektuera de beslut som fattats tidigare om hur realiserade ekonomiska nyttor ska disponeras.

4.2.2 Styrningscykel

Nyttorealiseringsprocessen ska så långt möjligt samordnas med den ordinarie lednings- och styrningsprocessen. I fallet gemensamma e-förvaltningsinitiativ innebär detta att den övergripande styrningen av processen sammanfaller med ordinarie budget- och uppföljningsprocess i staten.

Beslut om genomförande av ett nytt initiativ är genomgripande i form av konsekvenser och kostnader och behöver därför beredas och förankras relativt ingående. Genomförandebeslutet bör därför beredas under budgetprocessen, och direktiv om deltagande kommuniceras i regleringsbrev för respektive myndighet. Parallellt med genomförandebeslut kommuniceras också en plan för hur identifierade ekonomiska nyttor ska disponeras.

Figur 6 Styrningscykel

Beslut om förstudie eller fördjupning har mindre konsekvenser, och kan fattas utan att detta påverkar budgetprocessen. Sådana beslut kan fattas mer eller mindre löpande under året, så snart underlaget är tillfredsställande.

Status för nyttorealisering i pågående initiativ bör rapporteras till regeringen med täta intervall (ca 2-4 gånger per år). Samordningsfunktionen ansvarar för att sammanställa en statusrapport till regeringen utifrån bland annat nyttoregistret.

4.2.3 Roller och ansvar

Processen ovan ställer krav på utvecklade arbetssätt för såväl Regeringskansliet, involverade myndigheter och en samordningsfunktion för gemensamma e-förvaltningsinitiativ. E-delegationen och dess sekretariat fyller idag stora delar av de samordningsuppgifter som beskrivs nedan. Att ge förslag på organisatoriska lösningar för en framtida samordningsfunktion ligger utanför detta uppdrag. Det finns dock anledning att tydliggöra ansvarsförhållanden och befogenheter för de olika aktörerna i processen för att modellen ska fungera tillfredsställande.

Den strategiskt viktigaste frågan för att nyttorealiseringsprocessen ska kunna genomföras enligt den modell som beskrivs är att denna modell accepteras av alla inblandade departement i Regeringskansliet. Det är Regeringskansliets ansvar att i dialog med samordningsfunktionen ansvara för att gemensamma e-förvaltningsinitiativ ges största möjliga förutsättningar att leverera avsedd nytta, i enlighet med regeringens övergripande strategier för digitaliseringsprocesser i statsförvaltningen. Modellen kommer att öka kraven på regeringen att utöva en samstämmig styrning av gemensamma e-förvaltningsinitiativ. Det kommer därför att krävas lösningar för att samordna beslut och effektivering mellan olika departement inom ramarna för Regeringskansliets arbete. Det är troligt att det kommer att krävas någon form av portföljråd eller motsvarande, med medlemmar från berörda departement, för att koordinera beslutsfattandet. Eftersom denna förmåga kommer att ta tid att bygga upp finns det anledning att överväga en långsiktig införandeplan, där regeringen till en början delegerar ansvar för att initiera förstudier, fördjupade studier och eventuellt också genomförandebeslut till en samordningsfunktion utanför Regeringskansliet.

Efter hand som Regeringskansliets förmåga att styra e-förvaltningsinitiativen på en mera taktisk nivå stärks kan ansvaret för att beslut om förstudier och genomförande flyttas till ett portföljråd eller motsvarande inom Regeringskansliet, och samordningsfunktionen ta rollen som beredningsorgan.

Samordningsfunktionen har som uppgift att identifiera behov, samla in behovsanalyser från både regeringen och myndigheter och ge förslag till en prioritering av insatser som sammantaget ger störst nytta för statsförvaltningen i sin helhet inför ett beslut om en förstudie.

Efter hand som styrningen av gemensamma e-förvaltningsinitiativ stärks, bör samordningsfunktionen få en starkare roll för att driva gemensamma initiativ. Detta innebär troligen att till del ta över det ansvar som idag legat på färdledande myndighet.

Samordningsfunktionen har också ansvar för att följa hela nyttorealiseringsprocessen från ax till limpa, samt att upprätthålla ett nyttoregister som kontinuerligt uppdateras med information från deltagande myndigheter. Den samordnande funktionen ansvarar också för att delge Regeringen information om när nyttor har nått förväntad potential inför ett beslut om eventuell hemtagning.

I bilaga 3 ges ett förslag på roller och ansvar för de olika aktörerna i modellen.

4.3 Nyttostuktur

De e-förvaltningsinitiativ som bedrivs i Sverige utgår främst från de mål som definierats i Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning.¹⁶ Utifrån strategin är det tydligt att initiativen förväntas leverera såväl *kvalitativa nyttor*, till exempel ökad tillgänglighet, minskat arbete för att tillhandahålla uppgifter etc., för medborgare och organisationer, som *ekonomiska nyttor*, till exempel minskad administration, lägre kostnader för inköp för statsförvaltningen. För att kunna beskriva dessa nyttor på ett gemensamt sätt föreslår ESV att initiativen utgår från en anpassad version av den nyttostuktur som E-delegationen tagit fram.¹⁷ Denna struktur beskrivs nedan.

Avvägningen mellan effektivisering, i form av ekonomiska nyttor, och kvalitetshöjningar varierar från initiativ till initiativ. I de initiativ som påbörjats hittills anger myndigheterna att kvalitativa nyttor varit de starkaste drivkrafterna. För att ge en rättvisande bild av den totala nyttan med respektive initiativ bör därför både

¹⁶ Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för samverkande statsförvaltning, N2012/6402/ITP

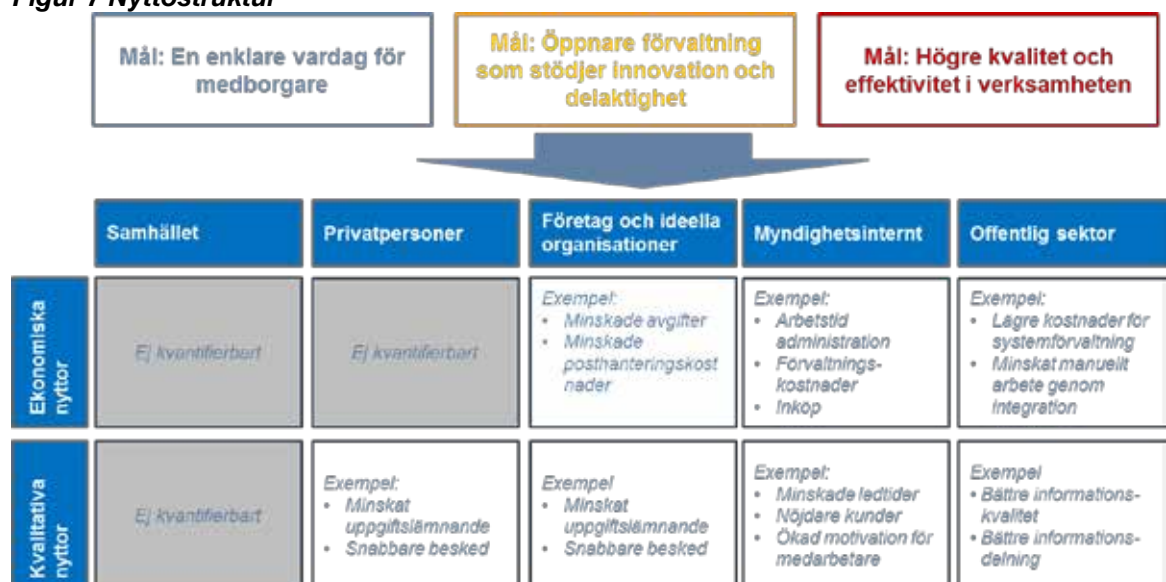
¹⁷ Vägledning i nyttorealiserings, E-delegationen

ekonomiska och kvalitativa nyttor inkluderas i nyttoanalysen för gemensamma e-förvaltningsinitiativ.

En sådan nyttoanalys omfattar såväl interna nyttor för den myndighet som genomför initiativet, som nyttor som realiserar någon annanstans inom offentlig sektor. Nyttoanalysen ska också omfatta kostnader för initiativet på myndighets- och statsförvaltningsnivå.

Analysen omfattar också nyttor för intressenter utanför offentlig sektor: privatpersoner, företag och organisationer enligt figuren nedan. I den mån det är möjligt att kvantifiera dessa nyttor i ekonomiska termer bör detta göras. Det är dock sannolikt att en kvantifiering av ekonomiska nyttor utanför offentlig sektor blir komplex och behäftad med stora osäkerheter.

Figur 7 Nyttostuktur



Vi rekommenderar att man undviker att kvantifiera kvalitativa nyttor i ekonomiska termer. Vissa modeller, till exempel PENG-modellen, strävar efter att sätta ekonomiska värden på kvalitativa förbättringar, vilket kan leda till problem då dessa nyttor sedan förväntas realiserar i form av besparingar. De nyttor som definieras som ekonomiska ska i denna struktur vara sådana att de går att realisera i form av minskade kostnader (eller i vissa fall ökade intäkter).

Ekonomiska nyttor och kostnader ska dessutom definieras så att de är möjliga att konsolidera till en samlad bild av vilken netto nytta som identifierats för initiativet. Detta innebär att det krävs gemensamma riktlinjer för vilka generella förutsättningar som ska antas i varje myndighets nyttoanalys, till exempel:

- antalet nyttor som ska redovisas (antalet bör hållas på en rimlig nivå för att möjliggöra uppföljning)
- kalkylperiod
- kalkylränta
- avskrivningstider
- riktlinjer för investerings/driftkostnader
- hantering av förvaltningskostnader
- schablonkostnader för interna resurser
- omställningskostnader
- avtalsperioder
- realiserbarhet för besparingar.

Att ta fram sådana detaljerade riktlinjer för hur nyttoanalyser ska utformas ligger utanför omfattningen för detta uppdrag, men bör göras så snart som möjligt. Den konsoliderade nyttoanalysen för varje initiativ hålls uppdaterad i form av ett nyttoregister, där status för samtliga nyttor och kostnader registreras för att kunna följa realiseringen. Nyttoregistret föreslås utformas med utgångspunkt från E-delegationens mallar¹⁸, och bör omfatta:

- typ (ekonomisk eller kvalitativ)
- beräknad storlek av nyttan
- mätparameter
- mätmetodik
- realiseringsplan med förväntad realisering per år
- realiseringsansvarig
- intressenter
- nuvarande status för respektive nytta.

Erfarenheter från andra organisationer visar att det finns stora utmaningar med att koppla effekter till ett givet initiativ, då det ofta pågår flera olika initiativ inom en organisation som syftar till samma nyttor. Denna utmaning kommer att ställas på sin spets då gemensamma initiativ drivs samtidigt som myndighets specifika initiativ inom samma område och när de nyttor som realiserats ska disponeras på olika sätt. Exakt hur realiserade nyttor ska fördelas mellan olika initiativ är omöjligt att definiera på en generell nivå och sådana diskussioner behöver föras löpande mellan

¹⁸ Vägledning i nyttorealisering, E-delegationen

samordningsfunktionen och medverkande myndigheter för att undvika dubbelräkning av nyttor vid framtagande av nyttoanalyser för initiativen.

Under hela initiativets löptid används nyttoregistret för att kontinuerligt följa status för de nyttor som specificerats. Denna uppföljning, tillsammans med kostnadsuppföljning per initiativ, ligger till grund för regelbundna statusuppdateringar till regeringen. För nyttor definieras status enligt följande tabell.

Tabell 1 Förklaring av status för nyttor

Status	Förklaring
Identifierad	Storleken på nyttan är beräknad, mätparametrar och metodik är definierade.
Planerad	Nödvändiga aktiviteter och ansvariga för att realisera nyttan är definierade.
Levererad	Aktiviteter för att realisera nyttan är genomförda och möjliggörare för realisering är på plats.
Realiserad	Nyttorna är påvisade med hjälp av de mätmetoder som beslutats.
Hemtagen	Ekonomistyrning i form av budget etcetera har uppdaterats för att återspegla de ekonomiska nyttor som realiserats.

5 Börja använda den föreslagna uppföljningsmodellen

I det här avsnittet beskriver vi vår bedömning av hur ESV tillsammans med Regeringskansliet och myndigheterna kan vidareutveckla den föreslagna uppföljningsmodellen och börja använda modellen.

ESV:s förslag till uppföljningsmodell är ett bidrag till att kunna nå det syfte som regeringen anger i vårt uppdrag. Om syftet ska nås fullt ut kräver det ytterligare insatser. Vi föreslår därför att regeringen:

- ger ESV i uppdrag att ansvara för arbetet med att vidareutveckla uppföljningsmodellen för gemensamma e-förvaltningsprojekt. I det ingår att utarbeta information, utbildning och rådgivning om modellen och tillhandahålla mallar och verktyg på www.esv.se
- ger ESV i uppdrag att tillämpa den föreslagna uppföljningsmodellen på Mina meddelanden och ytterligare ett myndighetsgemensamt e-förvaltningsprojekt
- ger ESV i uppdrag att stödja Regeringskansliet och myndigheterna
- ger ESV uppdrag att samverka med E-delegationen, Skatteverket, Statens servicecenter och färdledande myndighet
- anvisar 10 miljoner kronor till ESV under 2014–2016.

Vi har i vårt arbete konstaterat att det finns ett behov av ett fortsatt arbete. ESV har därför övervägt vem som skulle vara lämplig för regeringen att ge ett fortsatt uppdrag. Vi har då konstaterat att det förlängda uppdraget vi föreslår ska drivas under flera år och därför faller E-delegationen bort eftersom att deras uppdrag bara sträcker sig 2014 ut. Bland övriga myndigheter har vi inte kunnat identifiera någon naturlig kandidat, på kort sikt, för regeringen att ge ett sådant uppdrag.

Om det ska vara möjligt att följa upp ekonomiska nyttor från Mina Meddelanden krävs att ett uppdrag kommer igång så snart som möjligt. ESV har en naturlig och etablerad kontakt med Regeringskansliet och myndigheterna i dessa frågor. Vidare har vi instruktionsenliga¹⁹ uppgifter att bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. ESV ska också utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten. Av dessa skäl har vi bedömt det som lämpligt att regeringen ger ett fortsatt uppdrag till ESV.

¹⁹ Förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

5.1 Ge ESV i uppdrag att vidareutveckla uppföljningsmodellen

Den uppföljningsmodell som vi tagit fram behöver komma till användning i praktiken. Erfarenheter från ett sådant arbete bidrar till att ESV kan vidareutveckla modellen. Myndigheterna vi träffat har också uttryckt ett behov av mer stöd och samordning av centrala initiativ.

Därför anser ESV att det är lämpligt att regeringen ger oss i uppdrag att ansvara för arbetet att vidareutveckla uppföljningsmodellen för gemensamma e-förvaltningsprojekt. I detta arbete ingår att utarbeta information, utbildning och rådgivning om modellen och tillhandahålla mallar och verktyg på www.esv.se.

Under en överskådlig tid behöver arbetet med att styra gemensamma e-förvaltningsinitiativ bli bättre. I det arbete vi föreslår kommer ESV att lägga fast en färdplan för hur och när vi genomför olika insatser. En sådan färdplan kan bland annat innefatta att:

- Etablera gemensamma metoder och mallar för bottom-up kostnads- och nyttoanalyser.
- Etablera baselines och nyttheregister, så långt det är möjligt, för redan pågående initiativ. Påbörja regelbundna mätningar av realiserade nyttor, inklusive konsolidering och rapportering till regeringen.
- Säkerställa att nya initiativ kan komma igång i enlighet med föreslagen process.
- Etablera beslutspunkter enligt den föreslagna processen och tydliggöra ansvar och roller.
- Bidra till att bygga upp statsförvaltningens förmåga om portföljstyrning och nyttorealiserings inom Regeringskansliet och i myndigheterna.

Det finns ett behov av att samordna och att synkronisera redan befintliga vägledningar och verktyg som ESV och E-delegationen ansvarar för. Behovet innefattar också att precisera hur olika existerande stöd ska användas för att göra det möjligt att aggregera ekonomiska och kvalitativa nyttor. Några av dessa vägledningar och verktyg är:

- E-delegationens vägledning i nyttorealiserings,
- E-delegationens verktyg för business case,
- E-delegationens metod för utveckling i samverkan,
- E-delegationens vägledning för effektiv it-försörjning,
- ESV:s och Statskontorets vägledning att räkna på lönsamheten (ESV 2005:13/Stk 2004:29),

- ESV:s handledning om redovisning av immateriella anläggningstillgångar vid statliga myndigheter (2002:3) och
- ESV:s metodstöd för enhetlig bedömning av stödverksamheten (2011:3), som också uppdaterats i ESV:s pågående regeringsuppdrag kopplat till etableringen av Statens Servicecenter.²⁰

5.2 Ge ESV i uppdrag att tillämpa uppföljningsmodellen

När vi börjar använda uppföljningsmodellen behöver vi välja ut några förvaltningsgemensamma e-förvaltningsprojekt att tillämpa modellen på. Den uppföljning som ESV genomfört visar bland annat att det finns goda förutsättningar för att börja använda uppföljningsmodellen på tjänsten Mina Meddelanden. Enligt projektet kommer Mina meddelanden kunna börja realisera nyttor under 2014. Genom att använda uppföljningsmodellen på ett redan pågående initiativ kan vi få praktiska erfarenheter från faserna genomföra, realisera och följa upp i den process ESV föreslår i avsnitt 4.2.1.

Vi bör komplettera tillämpningen av uppföljningsmodellen med ytterligare ett projekt som finns i E-delegationens projektportfölj för förvaltningsgemensamma tjänster. Det projektet bör finnas i en så tidig fas som möjligt i den process som ESV föreslår, det vill säga i någon av faserna identifiera, specificera eller planera. E-arkiv och E-diarium är exempel på sådana initiativ.

ESV bedömer att regeringen bör ge ett uppdrag till ESV, Skatteverket och den myndighet som ansvarar för det icke namngivna projektet att tillämpa den föreslagna uppföljningsmodellen på Mina Meddelanden och ett annat gemensamt e-förvaltningsprojekt.

5.3 Ge ESV i uppdrag att stödja Regeringskansliet och myndigheterna

ESV bedömer att regeringen bör ge ESV i uppdrag att ge stöd till Regeringskansliet och myndigheterna när modellen börjar användas och vidareutvecklas. Den uppföljningsmodell vi föreslår ställer krav på att tydliggöra ansvarsförhållanden och befogenheter för de olika aktörerna i processen för uppföljning av nyttor från e-förvaltningsinitiativ.

Regeringskansliet och myndigheterna behöver delta aktivt i det fortsatta utvecklingsarbetet, så att det blir möjligt att löpande följa upp nyttor som kommer från gemensamma e-förvaltningsprojekt. Regeringen och myndigheterna måste acceptera uppföljningsmodellen för att den ska kunna tillämpas korrekt och effektivt.

²⁰ ESV: 2013:61 Vägledning: Jämförelse av egenregiverksamheten med köp av tjänster från Statens servicecenter

En utvecklad modell för uppföljning kommer att kunna ge en ökad styrbarhet för gemensamma e-förvaltningsprojekt. För att nå detta krävs en balans mellan incitament, styrning och realiseringen av nyttor, så att modellen kan få önskad verkan inom den statliga styrningen. Att myndigheten själv får använda stora delar av det överskott som uppstår som en följd av nyttorealiserings från gemensamma e-förvaltningsinitiativ kan bidra till detta.

Den uppföljningsmodell ESV tagit fram kan också bidra till en utveckling av dagens modell för pris och löneomräkning (PLO). Till exempel genom att tydligare koppla minskningar i PLO-omräkningen till den förvaltningsplan för ekonomiska nyttor som uppföljningsmodellen innehåller.

5.4 Ge ESV uppdrag att samverka

De insatser som vi föreslår att ESV, Regeringskansliet och myndigheterna behöver genomföra för att vidareutveckla och börja använda uppföljningsmodellen ställer krav på samverkan.

ESV bedömer att regeringen bör ge ESV i uppdrag att särskilt samverka med följande organisationer i ett fortsatt uppdrag:

- E-delegationen,
- Skatteverket,
- Statens Servicecenter och
- färdledande myndighet för det andra gemensamma e-förvaltningsprojekt som väljs ut att tillämpa modellen på (till exempel Riksarkivet om E-arkiv och E-diarium skulle väljas).

Alla dessa aktörer bör också få i uppdrag av regeringen att samverka med ESV.

5.5 Anvisa 10 miljoner kronor till ESV

ESV ska bland annat bistå regeringen med det underlag de behöver för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande, enligt myndighetens instruktion²¹. ESV ska, inom sitt verksamhetsområde, också ge stöd till andra statliga myndigheter.

ESV behöver extra resurser för att under flera år kunna vidareutveckla modellen, förstärka sin kompetens, utarbeta information, utbildning och rådgivning om modellen och tillhandahålla mallar och verktyg. Detta är tillkommande uppgifter till våra nuvarande arbetsuppgifter och för att det ska finnas förutsättningar för att

²¹ Förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

bedriva ett effektivt arbete är det nödvändigt att regeringen tillför ESV resurser för detta ändamål.

De gemensamma e-förvaltningsprojekten som modellen ska tillämpas på är fleråriga utvecklingsinsatser. Exempelvis gjordes en förstudie för e-beställningar 2008, regeringen fattade beslut om införandeplanen i två steg, det första 2012 och det senaste 2013. Myndigheterna ska ha infört e-beställningar senast vid halvårsskiftet 2014. Den tidpunkt när nyttorna överstiger myndigheternas nedlagda kostnader kommer att ske under kommande år och det blir först då möjligt att följa upp vilka nyttor som realiserar.

ESV bedömer att regeringen bör anvisa 10 miljoner kronor till ESV under 2014–2016 för att ansvara för arbetet att vidareutveckla uppföljningsmodellen. Regeringen bör förslagsvis anvisa 2 miljoner kronor för 2014, 4 miljoner kronor för 2015 och 4 miljoner kronor för 2016.

Referenser

SFS

- Förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket
- Förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte

SOU

- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande (SOU 2007:10)
- Organisering av framtidens e-förvaltning (SOU 2013:75)

Departementsserien

- ELMA: åtgärder för att stärka resultatstyrningen: rapport från en interdepartemental arbetsgrupp. (Ds 1995:6)

Regeringskansliet

- Med medborgaren i centrum - Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning (N2012/6402/ITP)
- Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik (Fi2006/2687)
- Proposition 2010/11:1. Budgetpropositionen för 2011. Stockholm: Finansdepartementet.
- Proposition 2013/14:1. Budgetpropositionen för 2014. Stockholm: Finansdepartementet.
- Uppdrag att led och samordna införandet av elektronisk fakturahantering i staten (Fi2005/6414)

Statskontoret

- Sektorisering inom offentlig förvaltning (Statskontoret 2005:3)
- Räkna på lönsamheten (Statskontoret 2004:29)

Ekonomistyrningsverket

- Immateriella anläggningstillgångar (2002:3)
- Räkna på lönsamhet – vägledning i exemplets form (Ekonomistyrningsverket 2004:24)
- Räkna på lönsamhet (Ekonomistyrningsverket 2005:13)

- Ramverk för programstyrning av IT-baserad verksamhetsutveckling (Ekonomistyrningsverket 2008:11)
- Uppdrag att leda och samordna införandet av elektronisk fakturahantering i staten (Ekonomistyrningsverket 2008:29)
- Metodstöd för enhetlig bedömning av stödverksamheten (Ekonomistyrningsverket 2011:3)

E-delegationen

- Vägledning i nyttorealiserings (Version 1.0)
- Metod för Utveckling i Samverkan (Version 1.0)
- Verktyg för business case
- Vägledning för effektiv it-försörjning/sourcing

Skatteverket

- Nyttotoanalys av meddelandeförmedling (20110527)

Övriga referenser

- The Standard for Portfolio Management. 2013. 3 uppl. Project Management Institute (PMI)
- Jenner, Steve. 2012. Managing benefits. 1 uppl. The Stationery Office (TCO).
- Dahlgren, Lars-Erik (2010), Göran Lundgren och Lars Stigberg PENG-modellen – värderar och ökar nyttan av investeringar, Ekelids Förlag
- Ward, John; Daniel, Elizabeth; Peppard, Joe. Building Better Business Cases for IT Investments. MIS Quarterly Executive Vol. 7 No. 1, Mar 2008

Bilaga 1 – Uppdraget

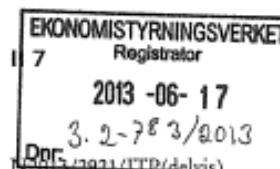


Näringsdepartementet

Regeringsbeslut

2013-06-05

Ekonomistyrningsverket
Box 45316
104 30 Stockholm



Uppdrag att följa upp realiseringen av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt

Regeringens beslut

Ekonomistyrningsverket (ESV) ska under 2013 följa upp vilka ekonomiska nyttor, t.ex. kostnadsminskningar, som hittills skett hos statliga myndigheter till följd av projekten Elektroniska fakturor, Elektroniska beställningar, Elektroniska legitimationer samt Säker myndighetsgemensam meddelandeförmedling. Besparingarna bör följas upp för bl.a. olika kategorier av myndigheter. Analysen ska bl.a. utgå från de lönsamhetsbedömningar som låg till grund för besluten om genomförande samt E-delegationens Vägledning i nyttorealiserings och rapporten Räkna på Lönsamheten (STK 2004:29).

ESV ska utifrån dessa uppföljningar föreslå en modell för myndigheter och regering som gör det möjligt att löpande följa upp ekonomiska nyttor som härrör från e-förvaltningsprojekt. Utifrån modellen ska bl.a. kostnadsminskningar som har realiserats kunna beräknas.

Uppdraget ska genomföras i samverkan med E-delegationen, Skatteverket, Kammarkollegiet samt E-legitimationsnämnden. ESV ska redovisa uppdraget till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 31 december 2013.

Skälen för regeringens beslut

Det offentliga Sverige investerar årligen miljardbelopp i it och verksamhetsutveckling. Dessa investeringar genomförs för att implementera lagar och regler, höja servicenivån till privatpersoner och

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonnummer 08-405 10 00	E-post: n.registrator@regeringskansliet.se
Besöksadress Mälar Samvårdsgatan 70	Telefax 08-411 36 16	

2

företag samt effektivisera processer och organisationer. För att skapa bästa möjliga förutsättningar för att lyckas med verksamhetsutveckling krävs ett aktivt arbete med att realisera och följa upp nyttor.

Om myndigheterna inte arbetar aktivt med att identifiera och realisera nyttor i verksamhetsutvecklingen är risken stor att:

- beslut om satsningar fattas baserade på undermåliga underlag och otydliga premisser,
- fel satsningar kommer att påbörjas, kommer att ta längre tid och kräva mer resurser än planerat samt
- eftersträvade nyttor inte levereras i önskvärd omfattning.

E-delegationen fick 2009 i uppdrag att ta fram förslag på metoder för hur planerade besparingar i myndigheternas e-förvaltningsarbete i högre grad kan realiseras och tas till vara. E-delegationen har publicerat en Vägledning för nyttorealiserings som innehåller verktyg för att realisera nyttor i verksamhetsutvecklingen. Vägledningen innehåller bl.a. styrande principer, processbeskrivning (inklusive förslag på dokumentmallar och checklistor), kostnads- och nyttostrukturer, verktyg för att beskriva effektkedjor för verksamhetsutveckling, goda exempel, värderingsprinciper och kalkylfaktorer, prioriterings- och mognadsmodeller samt introduktionsmaterial till beslutsfattare.

Regeringen skrev i budgetpropositionen för 2011 att utgångspunkten för alla e-förvaltningsprojekt är att de ska vara väl underbyggda med förstudier som specificerar hur kostnader ska fördelas och hur besparingar och andra nyttor ska uppnås samt hur och när dessa ska realiseras. Regeringen skrev att statens minskade kostnader ska realiseras i de verksamheter där nyttor och besparingseffekter uppstår och avser därför att ge ESV i uppdrag att löpande följa upp och spåra effekterna av de enskilda e-förvaltningsprojekten samt att lämna förslag på en modell för hur minskade kostnader för staten kan realiseras. En utvecklad modell bedömdes kunna implementeras fr.o.m. 2014.

På regeringens vägnar


Anna-Karin Hatt


Magnus Enzell

Bilaga 2 - Detaljerad processbeskrivning

1. Identifiering och utvärdering av initiativ

<p>Syfte: Att samla in kandidater till gemensamma e-förvaltningsinitiativ och välja ut de bästa förslagen för vidare analys.</p>	
<p>Input:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Förslag på gemensamma e-förvaltningsinitiativ 	<p>Output:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beslut om initiering av förstudier
<p>Roller:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Förslagslämnare - Samordningsfunktion - Beslutsinstans 	
<p>Beskrivning:</p> <p>Den samordnande funktionen ansvarar för att löpande samla in och dokumentera förslag till e-förvaltningsinitiativ. Sådana förslag kan komma från flera olika intressenter:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Politisk styrning - Den samordnande funktionen själv - Myndigheter - Medborgare och näringsliv - Internationella aktörer <p>Den samordnande funktionen underhåller ett enkelt register som översiktligt beskriver de möjliga initiativen. Man ansvarar också för att med lämplig periodicitet bereda beslut angående nya initiativ som bör startas. Hur ansvaret för dessa beslut kan allokeras mellan regering och samordningsfunktion diskuteras i avsnitt 4.2.</p>	

2. Förstudie inklusive top-downanalys

<p>Syfte: Att analysera de grundläggande förutsättningarna för ett initiativ, och översiktligt utvärdera nyttopotentialen.</p>	
<p>Input:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beslut om förstudie 	<p>Output:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Övergripande nyttoanalys för initiativet - Beslut om fördjupning
<p>Roller:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samordningsfunktion - Medverkande myndigheter - Beslutsinstans 	
<p>Beskrivning:</p> <p>Under förstudien görs en top down-nyttoanalys där potentiella nyttor och kostnader beräknas utifrån ett antal generella antaganden för hela statsförvaltningen. Resultatet är en grov, övergripande bild över vilka nyttor och kostnader som förväntas för initiativet.</p> <p>Vid behov kan förstudien kompletteras med utredningar kring tekniska och juridiska förutsättningar med mera. Förstudien fungerar som ett beslutsunderlag för beslut om fortsatt utredningsarbete i form av en fördjupad studie.</p>	

3. Beräkning av nyttor och kostnader

<p>Syfte: Att utveckla och förankra en noggrann analys av kostnader och nyttor för medverkande myndigheter</p>	
<p>Input:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beslut om fördjupning 	<p>Output:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fördjupad nyttoanalys för initiativet per myndighet
<p>Roller:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Medverkande myndigheter - Samordningsfunktionen 	
<p>Beskrivning:</p> <p>Specifika analyser av nyttor och kostnader genomförs av (och för) respektive involverad myndighet utifrån de gemensamma förutsättningar och antaganden som lagts fast i föregående fas. Syftet är dels att förfina nyttoanalysen, dels att förankra den, genom att låta de medverkande verifiera de antaganden som gjorts under</p>	

förstudien och utifrån dessa ta fram en myndighetsspecifik kostnads-nyttoanalys. I de fall det bedöms som alltför arbetskrävande för en myndighet att upprätta en fullständig nyttoanalys kan det vara tillräckligt att respektive myndighet verifierar antagandena i förstudien.

Samordningsfunktionen fungerar som handledare och metodstöd under arbetet. Det är sannolikt att angreppssättet behöver anpassas för varje enskilt initiativ, något som samordningsfunktionen ansvarar för.

4. Fördjupning inklusive bottom-up-analys

Syfte:	
Att utveckla och förankra en noggrann analys av kostnader och nyttor för ett initiativ som underlag för beslut om genomförande	
Input:	Output:
<ul style="list-style-type: none"> - Beslut om fördjupning - Fördjupad nyttoanalys för initiativet per myndighet 	<ul style="list-style-type: none"> - Fördjupad nyttoanalys för initiativet - Konsoliderat nyttoregister för initiativet - Beslut om genomförande
Roller:	
<ul style="list-style-type: none"> - Samordningsfunktion - Medverkande myndigheter - Beslutsinstans 	
Beskrivning:	
<p>Under fördjupningen konsolideras input från medverkande myndigheter till en gemensam bottom-up nyttoanalys. Nyttorna konsolideras i ett gemensamt nyttoregister för initiativet.</p> <p>Den fördjupade studien utgör ett underlag för regeringsbeslut om genomförande. Beslutet ska också omfatta en plan för hur realiserade ekonomiska nyttor ska disponeras i form av minskningar av förvaltningsanslag per myndighet, avsättningar till en gemensam utvecklingspott etc.</p>	

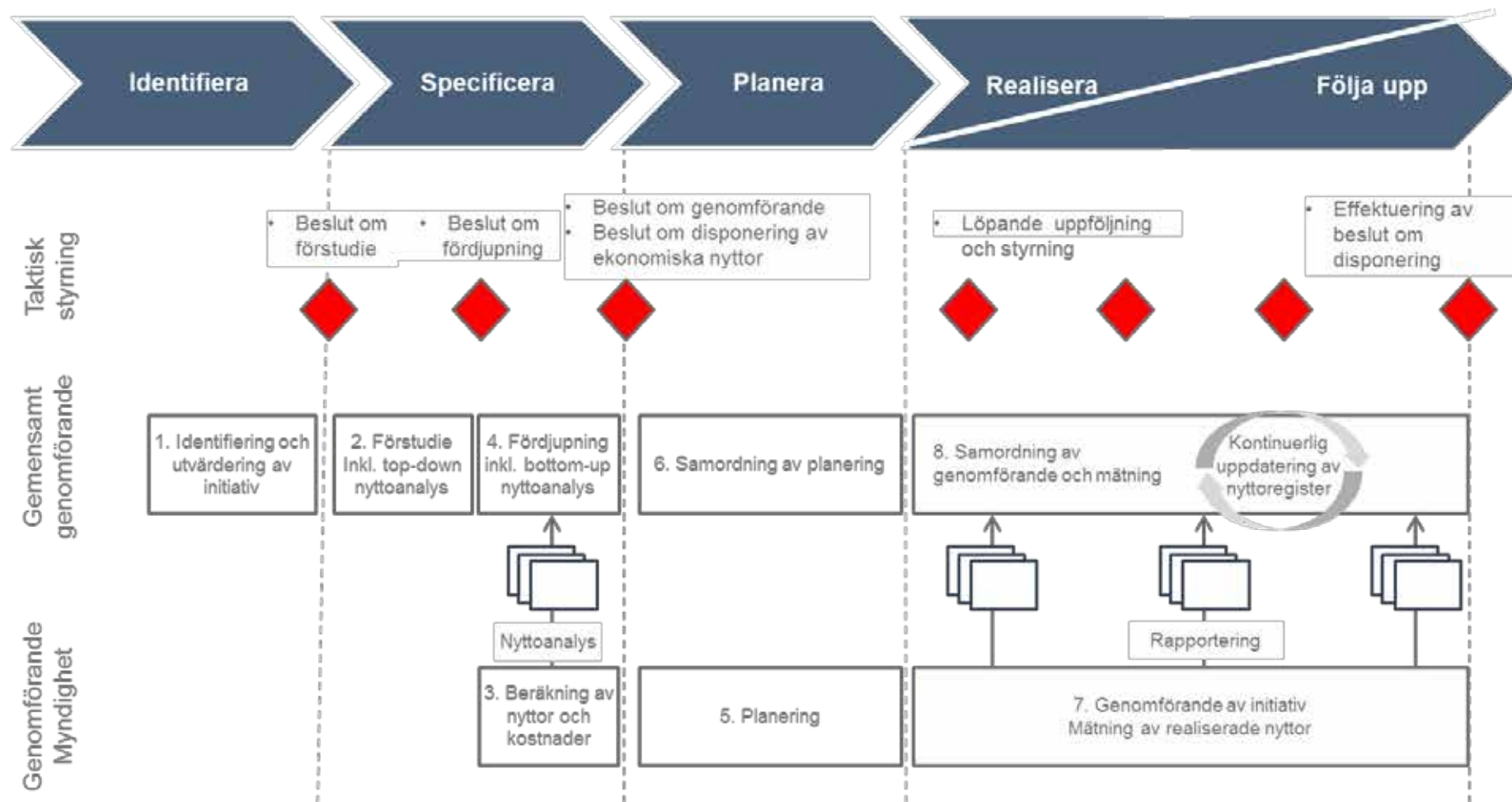
5. och 6 planering respektive samordning av planering

Syfte:
Att ta fram en förvaltningsgemensam plan, med utgångspunkt i de myndighetsspecifika planer, för att realisera nyttor enligt nyttoanalysen.

<p>Input:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beslut om genomförande 	<p>Output:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Förvaltningsgemensam realiseringsplan - Realiseringsplan per myndighet - Ev. stödpaket för initiativet
<p>Roller:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samordningsfunktion - Medverkande myndigheter 	
<p>Beskrivning:</p> <p>Utifrån den fastställda detaljerade nyttoanalysen genomförs planering för nyttorealiseringsplan. Den exakta rollfördelningen mellan samordningsfunktion och inblandade myndigheter varierar från initiativ till initiativ. Med utgångspunkt från initiativets specifika behov kan samordningsfunktionen ta ansvar för till exempel</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expertrådgivning kring process och system - Utarbetande av tekniska standarder och riktlinjer - Övergripande projekt- och programplanering - Hantering av upphandlingsfrågor <p>Varje myndighet ansvarar för att själv planera för nyttorealiseringsplan inom sin egen verksamhet i enlighet med tidigare åtaganden.</p>	

7. och 8 genomförande och mätning samt samordning av genomförande och mätning

<p>Syfte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Att leverera möjliggörare till förändring och realisera ekonomiska och kvalitativa nyttor. - Att säkerställa att Regeringen vid varje tidpunkt har en rättvisande bild av status per initiativ. 	
<p>Input:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realiseringsplan (till exempel i form av projekt- och programplaner på förvaltnings- och myndighetsnivå) 	<p>Output:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leveransobjekt från projekt/program - Realiserade nyttor - Rapportering av realiserade nyttor till regeringen
<p>Roller:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samordningsfunktion - Medverkande myndigheter 	
<p>Beskrivning:</p> <p>Genomförande och nyttorealiserings bedrivs normalt som projekt och program. Vilken projektmodell som används i respektive initiativ är inte kritiskt för modellens funktion, så länge varje initiativ har en nyttorealiseringsplan enligt gemensamma riktlinjer, och kan rapportera status för nyttorealiserings med regelbundna mellanrum. Varje myndighet och initiativ är därmed fria att använda valfri projekt- eller programmodell för att realisera sina nyttor.</p> <p>Uppföljning av nyttor genomförs kontinuerligt av respektive myndighet och rapporteras till samordningsfunktionen med regelbundna intervaller. I rapporteringen ingår också en redogörelse för eventuella ändrade förutsättningar som kan påverka nyttorealiseringsplanen.</p> <p>Denna uppdatering bör kopplas till befintlig styrmodell, och ska genomföras minst halvårsvis. Förslagsvis uppdateras nyttoregisteret ca 2-4 gånger per år med information från respektive myndighet.</p> <p>Regeringen informeras ca 2-4 gånger per år om status för resp. initiativ, och har ansvaret för att löpande besluta om korrigerande åtgärder vid avvikelser från plan.</p> <p>Nyttomätningarna konsolideras av samordningsfunktionen och rapporteras till regeringen med regelbundna intervaller. De ekonomiska nyttor som realiserats disponeras i enlighet med den plan som beslutats under Specificera-fasen.</p>	



Bilaga 3 – Förslag på ansvar och nödvändiga förmågor

Regering och regeringskansliet

Ansvar

- Beslut
 - Beslutar om förstudier och fördjupade studier (på lång sikt)
 - Beslutar om genomförande av initiativ (på lång sikt)
 - Beslutar om förvaltning av realiserade ekonomiska nyttor
 - Allokeringar budget till förvaltningsgemensamma initiativ

Nödvändiga förmågor

- Löpande uppföljning av initiativ och snabb beslutsgång
- Utvärdering och prioritering av e-förvaltningsinitiativ
- Samordning av direktiv till myndigheter
- Samordning av hur besparingar disponeras

Samordningsfunktion

Ansvar

- Metodstöd
 - Underhåller processer, rutiner och mallar för nyttorealiseringsmodell för förvaltningsgemensamma initiativ
- Beredning av beslut
 - Leder arbetet med förstudier
 - Samordnar arbetet med fördjupade nyttoanalyser
 - Bereder beslutsunderlag
- Beslut
 - Beslutar om förstudier och fördjupade studier (på kort sikt)
 - Beslutar om genomförande av initiativ (på kort sikt)
- Mätning och uppföljning
 - Samlar in och konsoliderar nyttomätningar
 - Underhåller nyttoregister för initiativ
 - Utvärderar initiativ
- Expertkompetens
 - Stöttar myndigheter med expertkompetens inom respektive område
 - Skapar gemensamma riktlinjer och standarder
 - Samlad försörjning av kompetens och systemstöd

Nödvändiga förmågor

- Kompetens inom nyttorealiserings och portföljstyrning
- Kompetens inom ekonomistyrning
- Upphandlingskompetens
- Expertkompetens inom relevanta fackområden för e-förvaltning

Medverkande myndigheter

Ansvar

- Metodstöd
 - Underhåller processer, rutiner och mallar för projekt- och programledning inom myndigheten
- Beredning av beslut
 - Bidrar i arbetet med förstudier
 - Ansvarar för myndighetsspecifika fördjupade nyttoanalyser
- Mätning och uppföljning
 - Mäter och följer upp nyttor och kostnader för den egna verksamheten
 - Rapporterar nyttomätningar till samordningsfunktionen
- Nyttorealiserings
 - Leder program och projekt
 - Ansvarar för nyttohemtagning

Nödvändiga förmågor

- Utarbetande av nyttoanalys och business case
- Projekt- och förändringsledning

Bilaga 4 – Intervjuade myndigheter

- Arbetsförmedlingen
- Bolagsverket
- Domstolsverket
- FMV
- Försäkringskassan
- Jordbruksverket
- Kustbevakningen
- Länsstyrelsen i Örebro län
- Pensionsmyndigheten
- Statistiska centralbyrån
- Skatteverket
- Tullverket

Ordlista

E förvaltning

Verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser.²²

Strategisk styrning

Formulering av långsiktiga (ca 3-5 års sikt) och övergripande målsättningar och intressen samt medlen för att uppnå dem

Taktisk styrning

Formulering och styrning mot mål på medellång (ca 1 år) sikt

Baseline

Mätning av ett utgångsläge mot vilken nyttorealiserings ska följas upp i verksamheten.

Top-down

Ett system för styrning där aktiviteter och styrande principer initieras på högsta nivå. Används i denna rapport specifikt för att beskriva en nyttoanalys som formuleras på förvaltningsövergripande nivå med utgångspunkt från ett antal generaliserade antaganden.

Bottom-up

Starta från botten eller början av en hierarki eller process och fortsätta uppåt. Används i denna rapport specifikt för att beskriva en nyttoanalys som byggs upp av flera detaljerade analyser som var och en görs av en enskild myndighet utifrån sina specifika förutsättningar.

Nytta

Resultatet av en förändring som upplevs som positivt av dess intressenter.²³ Oftast har en nytta ett kvantifierbart värde uttryckt i pengar, resurser eller kvalitetsmått (till exempel tid, volymer, nöjd kund).

Nyttoanalys

Analys som syftar till att identifiera alla nyttor kopplade till ett handlingsalternativ liksom kostnaderna för att realisera dessa.²⁴

Nyttorealiserings

En process med syfte att förverkliga de identifierade nyttor som ligger till grund för att en satsning genomförs.²⁵

²² Handlingsplan för e-förvaltning, 2006

²³ *Vägledning i nyttorealiserings*, Bilaga 1 s.4, E-delegationen.

²⁴ *Vägledning i nyttorealiserings*, Bilaga 1 s.4, E-delegationen.

Portföljstyrning

Koordinerad styrning av en eller flera portföljer av program eller projekt, med syftet att uppnå organisationens strategier och målsättningar.²⁶

²⁵ *Vägledning i nyttorealiserings*, E-delegationen, Bilaga 1 s.4

²⁶ The Standard for Portfolio Management, PMI

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.