



RiR 2025:8

Statliga strategiska digitaliseringsprojekt

– stora gemensamma utmaningar

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2025:8

ISBN 978-91-7086-711-8

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025

Beslutad: 2025-04-10
Diarienummer: 2023/0750
RiR 2025:8

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statliga strategiska digitaliseringsprojekt

– stora gemensamma utmaningar

Riksrevisionen har granskat statens arbete med strategiska digitaliseringsprojekt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser regeringen, Myndigheten för digital förvaltning, Upphandlingsmyndigheten och Kammarkollegiet liksom statliga myndigheter som genomför digitaliseringsprojekt. Den innehåller också rekommendationer till regeringen.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisorn Yuwei Zhao de Gosson de Varennes har varit föredragande. Revisorn Jan Szulkin, konsulten Ingemar Delveborn och enhetschefen Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Yuwei Zhao de Gosson de Varennes

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Myndigheten för digital förvaltning, Upphandlingsmyndigheten, Kammarkollegiet

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	11
1.1 Motiv till granskning	11
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	13
1.3 Bedömningsgrunder	14
1.4 Metod och genomförande	16
2 Statliga åtaganden att genomföra digitaliseringsprojekt – ansvarsfördelning, lagar och regleringar	19
2.1 Regeringens ansvar	19
2.2 Myndigheternas ansvar	21
2.3 Stödmyndigheternas ansvar	24
3 Myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt är inte tillräckligt effektivt	26
3.1 Åtminstone vart sjätte projekt har inte levererat resultat som uppfyller mål och syfte	27
3.2 Vartannat projekt överskrider projektramarna	28
3.3 Många digitaliseringsprojekt påverkas av kompetensbrist, men få myndigheter har en it-kompetensförsörjningsplan	35
3.4 Samverkan och erfarenhetsutbyte med andra myndigheter sker sällan	36
3.5 Styrdokument upprättas inte på ett systematiskt sätt	40
3.6 Myndigheternas arbete med nyttorealisering brister	41
4 Stödmyndigheternas arbete har begränsat genomslag på statens strategiska digitaliseringsprojekt	46
4.1 Diggs generella stöd har begränsat genomslag på myndigheters digitaliseringsprojekt	47
4.2 Upphandlingsmyndighetens arbete har inte bidragit till strategiska digitaliseringsprojekt inom staten	53
4.3 Kammarkollegiets ramavtal utgör ett begränsat bidrag till myndigheternas digitaliseringsprojekt	56
5 Regeringens styrning har inte bidragit tillräckligt för myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt	60
5.1 Regeringens styrning genom mål för digitaliseringspolitiken är svag	60
5.2 Regeringens uppföljning av myndigheternas digitalisering brister	64
6 Slutsatser och rekommendationer	69
6.1 Projekt överskrider ofta tids- och budgetramar och måluppfyllelsen utvärderas i alltför låg grad	69
6.2 Många myndigheter saknar en strategisk plan för it-kompetensförsörjning, trots bristande tillgång	70
6.3 Myndigheterna har brister i kravställning och kan behöva förstärkt stöd	70
6.4 Myndigheternas arbete med nyttorealisering brister	71
6.5 Myndigheternas samverkan inom ramen för deras digitaliseringsprojekt behöver förstärkas	71
6.6 Inget anpassat stöd riktat mot genomförande av digitaliseringsprojekt	72

6.7	Diggs generella stöd har begränsat genomslag på myndigheternas digitaliseringsprojekt	73
6.8	Regeringens styrning och uppföljning behöver vara mer systematisk och konkret	74
6.9	Rekommendationer	75
	Ordlista	76
	Referenslista	77
	Bilaga 1. Resultattabeller	82
	Bilaga 2. Lista på myndigheter med samhällsviktig funktion	84

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 3. Teknisk bilaga om enkätstudien

Bilaga 4. Inledande enkät

Bilaga 5. Projektenkät (avslutade eller avbrutna projekt)

Bilaga 6. Projektenkät (pågående projekt)

Bilaga 7. Skriftliga frågor till utvalda myndigheter

Bilaga 8. Urval av myndigheter till skriftliga frågor

Bilaga 9. Diggs stödinsatser utifrån behovsanalyser

Bilaga 10. Användarstatistik för Diggs vägledning

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statens arbete med strategiska digitaliseringsprojekt. Effektiviteten i detta arbete är avgörande för att uppnå regeringens mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och det övergripande målet för digitaliseringspolitik i Sverige och EU.

Granskningen baseras i huvudsak på uppgifter om 1 094 strategiska digitaliseringsprojekt som vi har samlat in från statliga myndigheter via en enkätundersökning. Dessa projekt har drivits av 136 statliga myndigheter 2013–2024 och har tillsammans haft en budget på cirka 40 miljarder kronor. När granskningen gjordes var 722 projekt avslutade och 372 fortfarande pågående.

Granskningen omfattar även regeringens styrning och det stödjande arbete som utförts av de myndigheter vi benämner som stödmyndigheter, det vill säga Myndigheten för digital förvaltning (Digg), Upphandlingsmyndigheten och Kammarkollegiet.

Vår övergripande slutsats är att det finns flera effektivitetsbrister i statens arbete med strategiska digitaliseringsprojekt. Myndigheterna har återkommande problem med att leverera resultat inom utsatt tid och budget, ofta på grund av brist på it-kompetens och bristande kravställning. Många projekt har inte utvärderats, vilket försvårar en samlad bedömning av måluppfyllelsen i de strategiska digitaliseringsprojekt som omfattas av granskningen. Vissa stora och kostsamma projekt har avbrutits i förtid, vilket resulterat i stora ekonomiska förluster för staten.

Regeringens styrning brister också när det gäller uppföljning och tvärsektoriell samordning. Detta har lett till att regeringen saknar en helhetsbild av hur myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt bidrar till att uppnå de övergripande digitaliseringsmålen. Detta medför risk för att nödvändiga åtgärder uteblir och att stödmyndigheternas insatser inte bidrar till att lösa problem inom de strategiska digitaliseringsprojekten.

Måluppfyllelsen i många projekt är oklar och vissa stora projekt har avbrutits utan leverans

Granskningen visar att minst 120 av de 722 avslutade projekten inte fullt ut har uppnått de uppsatta målen och syftena. Av dessa har 31 projekt avbrutits utan att leverera de avsedda resultaten, medan 86 projekt har levererat en it-lösning som inte helt motsvarar de uppsatta målen, enligt myndigheternas egna utvärderingar. Riksrevisionen konstaterar dock att en majoritet av de genomförda projekten inte har utvärderats, vilket försvårar en samlad bedömning av måluppfyllelsen. De avbrutna projekten har sammanlagt kostat 1,6 miljarder kronor, och merparten är stora och dyra projekt från myndigheter med samhällsviktig funktion, såsom Trafikverket,

Boverket, Lantmäteriet och Svenska kraftnät. Riksrevisionen bedömer att detta kan minska allmänhetens förtroende för den statliga förvaltningen.

Problem med överskridna budgetar och försenade leveranser kvarstår

Cirka hälften av projekten som omfattas av granskningen har överskridit sin budget, sin tidsplan eller bägge, och i de flesta fall gäller det relativt stora avvikelser från den ursprungliga planen. Problemen kvarstår trots att de har uppmärksamats i flera tidigare granskningar från Riksrevisionen, Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och Ekonomistyrningsverket. Dessa problem förekommer inom i stort sett alla myndigheter, oavsett projektets storlek. De är dock särskilt framträdande hos myndigheter med samhällsviktiga funktioner och inom stora projekt. Riksrevisionen konstaterar att budgetöverskridanden och förseningar ofta beror på brister i:

- myndigheternas arbete med att planera och styra projekten
- kompetensförsörjningen
- kravställningen vid upphandling.

Dessa brister har fått negativa konsekvenser för både myndigheternas egna verksamheter och statens förmåga att uppnå målen för digitaliseringen. Samtidigt är det svårt att bedöma i vilken utsträckning de ökade kostnaderna och den längre tidsåtgången har lett till större nytta i dessa projekt eftersom relativt många projekt inte har utvärderats.

Bristande kravställning i upphandlingar, men begränsat stöd

Riksrevisionen konstaterar att många myndigheter valde att göra egna upphandlingar utan att avropa de befintliga ramavtal som Kammarkollegiet har upphandlat. Samtidigt är problem med försenade eller misslyckade upphandlingar ett av de främsta skälen till att digitaliseringsprojekt blir försenade eller dyrare än tänkt. Dessa problem beror delvis på brister i arbetet med kravspecifikationer.

För närvarande är det ingen av stödmyndigheterna som erbjuder ett heltäckande stöd för kravställning vid it-upphandling. Vi konstaterar även att det finns en risk för omotiverade avsteg från Kammarkollegiets ramavtal, vilket i sin tur kan leda till resursslöseri. Avstegsmotiveringar som myndigheterna lämnar in till Kammarkollegiet är ofta kortfattade och generella, vilket försvårar för Kammarkollegiets bedömning. Kammarkollegiet har heller inte mandat att stoppa en myndighet som väljer att inte avropa från ramavtalen trots att den borde göra det.

Stor brist på it-kompetens samtidigt som många myndigheter saknar strategisk plan för kompetensförsörjningen

Brist på it-kompetens är en stor utmaning för både myndigheter och företag. Vår granskning visar att en tredjedel av de strategiska digitaliseringsprojekten har påverkats av en sådan brist. I vissa fall har oförutsedda brister på kompetens lett till att myndigheterna behövt upphandla it-konsulter under projektets gång, med ökade kostnader och förseningar som följd. Riksrevisionen konstaterar att myndigheterna inte har arbetat tillräckligt proaktivt med detta. Många myndigheter saknar en strategisk plan för sin it-kompetensförsörjning, trots att de har relativt många och kostsamma digitaliseringsprojekt. Eftersom behovet av digitalisering ökar är det viktigt att statliga myndigheter arbetar strategiskt för att möta kompetensbehoven på både kort och lång sikt.

Bristande nyttorealisering kan motivera starkare styrmedel

Riksrevisionen konstaterar att en klar majoritet av myndigheterna inte har arbetat systematiskt med nyttorealisering i sina strategiska digitaliseringsprojekt. I många fall saknas viktiga delar av processen för nyttorealisering, såsom nyttoberäkning, analys av nyttorisk, uppskattning av driftkostnader, nollmätning och utvärdering av realiserade nyttor. Detta beror ofta på att myndigheter saknar resurser eller relevanta rutiner.

Riksrevisionen bedömer att brister i nyttorealisering, särskilt utvärderingen av uppnådd nytta, försämrar myndigheternas förutsättningar för att följa upp och förbättra effektiviteten i projekten. Samtidigt blir det svårt för regeringen att följa upp måluppfyllelsen i myndigheternas digitaliseringsarbete, och därmed att effektivt styra dem mot målet för digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen och de övergripande målen för digitaliseringspolitiken. Riksrevisionen noterar att Digg tillhandahåller stödmaterial och samordnar ett nätverk för frågor om nyttorealisering, men att dessa insatser har begränsad effekt på myndigheterna arbete. Vi bedömer att det behövs starkare styrmedel för att främja utvecklingen.

Mer samverkan och erfarenhetsutbyte behövs för att öka effektiviteten i strategiska digitaliseringsprojekt

Riksrevisionen bedömer vidare att myndigheterna inte i tillräcklig omfattning har dragit nytta av samverkan med andra för att deras strategiska digitaliseringsprojekt ska genomföras mer effektivt. I endast 27 procent av de egeninitierade projekten har myndigheterna samverkat eller efterfrågat erfarenheter från andra myndigheter. Nästan 40 procent av myndigheterna har aldrig samverkat i sina digitaliseringsprojekt, trots att andra statliga aktörer kan ha viktiga erfarenheter från liknande projekt. Många myndigheter saknar också rutiner för att identifiera samverkansmöjligheter. Andra hinder är juridiska begränsningar, resursbrist och olika prioriteringar mellan myndigheter.

Digg arbetar med att främja samverkan genom att samordna nätverksaktiviteter och rekommenderar samverkan som förstahandsval. Samverkan sker främst på frivillig basis, till exempel via eSam och Sunet. Många myndigheter deltar dock inte i dessa initiativ. Riksrevisionen bedömer att det behövs ytterligare insatser för att utveckla samverkansformer med tydliga strukturer för informationssamordning och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna.

Sverige har ingen statlig aktör som ger anpassat stöd till myndigheternas digitala investeringar

Riksrevisionen konstaterar att stödmyndigheterna inte erbjuder stöd till enskilda digitaliseringsprojekt, utan att insatserna fokuserar på sektorsövergripande digitalisering. Tidigare fanns en expertgrupp inom Digg med uppgift att ge 20 myndigheter individuellt stöd vid digitala investeringar, men regeringen avvecklade gruppen 2021 och riktade in Diggs stöd på den generella förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Enligt sin instruktion har Digg utvecklat kunskapsstöd och digitala tjänster inom Sveriges digitala infrastruktur (Ena). Riksrevisionens samlade bedömning är dock att dessa stöd har ett begränsat genomslag i myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt.

Riksrevisionen bedömer vidare att svenska myndigheter i dagsläget inte har samma förutsättningar för effektiva digitala investeringar som myndigheter i andra nordiska länder. I dessa länder finns det statliga aktörer som ger myndigheter mer behovsanpassade stöd när det gäller digitala investeringar.

Regeringens styrning saknar uppföljningsbara mål och en systematisk och samordnad uppföljning

Regeringen har ambitiösa mål för digitaliseringspolitiken men har inte satt upp några uppföljbara delmål för myndigheternas arbete med digitalisering. Regeringen har inte heller systematiskt följt upp myndigheternas digitaliseringsarbete, ett arbete som ofta innefattar genomförandet av digitaliseringsprojekt. Digitaliseringsfrågor tas sällan upp i myndighetsdialoger, och få myndigheter har krav på sig att återrapporera sin it-utveckling. Det finns heller inga gemensamma diskussioner om digitaliseringsfrågor mellan sakdepartementen med sektorsspecifikt ansvar och Finansdepartementet som har det sektorsövergripande ansvaret.

Riksrevisionen bedömer att brister i regeringens styrning leder till att staten saknar en helhetsbild av digitaliseringsarbetet. Det är därmed svårt för regeringen att bedöma måluppfyllelsen som helhet, och svårt att avgöra om det krävs förändringar i styrningen eller andra åtgärder för att uppnå målet för digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen och de övergripande målen för digitaliseringspolitiken.

Rekommendationer

I granskningen har Riksrevisionen identifierat utmaningar som återkommer för de myndigheter som arbetar med strategiska digitaliseringsprojekt. Riksrevisionen lämnar därför rekommendationer till regeringen snarare än enskilda myndigheter, i syfte att stärka effektiviteten i statens arbete med strategiska digitaliseringsprojekt och uppnå de övergripande målen för digitaliseringen.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Utveckla mätbara mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och följ systematiskt upp hur myndigheternas arbete bidrar till att uppnå dessa mål.
- Inför krav på att myndigheter ska arbeta strukturerat och systematiskt med nyttorealisering inom strategiska digitaliseringsprojekt.
- Se till att statliga myndigheters samverkan och erfarenhetsutbyte inom digitaliseringsfrågor fungerar mer effektivt.
- Säkerställ att statliga myndigheter utvecklar sitt strategiska arbete med it-kompetensförsörjning.
- Utred förutsättningarna för att införa en statlig funktion som ger anpassad rådgivning till myndigheter i deras strategiska digitaliseringsprojekt.
- Ge lämplig myndighet i uppdrag att:
 - utveckla generella stöd till myndigheter i samband med it-upphandling, exempelvis inom kravställning
 - redovisa hur ramavtalen kan utvecklas i syfte att bättre motsvara myndigheternas faktiska behov inom it-upphandling
 - utreda om kraven för när statliga myndigheter får göra avsteg från de statliga ramavtalen bör skärpas.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Digitalisering är ett område med ambitiösa mål, både på nationell nivå¹ och på EU-gemensam nivå². Regeringens målsättning för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen är att underlätta vardagen för medborgarna, skapa en mer transparent förvaltning som främjar innovation och delaktighet samt höja kvaliteten och effektiviteten i verksamheten.³ Målen har dock inte uppnåtts på ett tillfredställande sätt. De svenska myndigheternas digitala förvaltningsförmåga rankas inte högt enligt flera internationella mätningar inom flera områden.⁴ OECD rankar exempelvis Sverige bland de tio sämsta länderna i fråga om mognadsnivån för regeringars policy inom området digital förvaltning inom offentlig sektor.⁵

Statliga myndigheter investerar årligen miljarder⁶ i strategiska digitaliseringsprojekt.⁷ Dessa projekt syftar bland annat till att utveckla digitala lösningar för säker och effektiv informationshantering, möjliggöra informationsutbyte mellan myndigheter och automatisera handlägningsprocesser. För att målen för digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen ska uppnås är det avgörande att projekten levererar önskade resultat inom budget och rimlig tid. Måluppfyllelsen i strategiska digitaliseringsprojekt är dessutom central för att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheterna och för att Sverige ska kunna leva upp till sina åtaganden gentemot EU:s digitaliseringsmål.

1.1.1 Återkommande utmaningar i myndigheternas digitaliseringsprojekt

Tidigare granskningar från Riksrevisionen och rapporter från Ekonomistyrningsverket (ESV) och Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har lyft fram utmaningar inom myndigheternas digitaliseringssatsningar. En återkommande utmaning som har belysts är svårigheten att slutföra digitaliseringsprojekt i tid och inom budget. Riksrevisionens granskning från 2011 visade att en tredjedel av it-projekten överskred sin budget⁸. ESV:s undersökningar av strategiska it-projekt från

¹ Regeringens mål för digitaliseringspolitiken i Sverige är att vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.

² Europeiska kommissionen, "Europe's Digital Decade: digital targets for 2030", hämtad 2025-03-20.

³ Skr. 2017/18:47.

⁴ Sverige ligger på fjortonde plats i både FN:s eGovernment Benchmark för e-tjänster och Waseda Digital Government Ranking. I OECD:s OurData Index ligger Sverige på nionde plats.

⁵ OECD, 2023 *OECD Digital Government Index*, 2024

⁶ Se Ekonomistyrningsverket, *Fördjupat it-kostnadsuppdrag, delrapport 2*, ESV 139/2015, 2015. Enligt rapporten uppgick myndigheternas it-investeringar till 3,6 miljarder kronor. Detta framstår dock som en klar underskattning, då myndigheterna ofta inte bokför en sådan kostnad som en ökning av tillgångarna i balansräkningen. En eventuell ökad tillgång som en följd av ett digitaliseringsprojekt är också ett lägre belopp än den totala utvecklingskostnaden.

⁷ Se avsnitt 1.2 för närmare definition.

⁸ Riksrevisionen, *Statliga IT-projekt som överskrider budget*, 2011.

2015⁹, 2017¹⁰ och 2018¹¹ samt Diggs rapport från 2019¹² visade att problem med budgetöverskridande kvarstod.

Vidare konstaterades i en rapport från Riksrevisionen 2021 att digitaliseringsarbetet hos de statliga myndigheterna gick långsamt och var svårt att samordna mellan myndigheter.¹³ Den bristande samordningen hade bland annat lett till situationer där myndigheter köpt in och utvecklat egna systemlösningar trots att gemensamma lösningar kunde ha varit mer effektiva.

1.1.2 Stödmyndigheternas bidrag till myndigheternas arbete med digitaliseringsprojekt är oklart

Myndigheten för digital förvaltning (Digg) ansvarar för att samordna och stödja den gemensamma digitaliseringen av offentlig förvaltning. Kammarkollegiet erbjuder bland annat ramavtal för it-hårdvaror, mjukvaror och tjänster som myndigheterna kan behöva vid genomförande av sina strategiska digitaliseringsprojekt.

Upphandlingsmyndigheten ger stöd till upphandlande myndigheter och enheter inom den offentliga förvaltningen, inklusive upphandling till digitaliseringsprojekt.

Det är dock oklart i vilken utsträckning dessa tre myndigheter bidrar till att underlätta andra statliga myndigheters arbete med strategiska digitaliseringsprojekt. Till exempel framgår det i en rapport från Statskontoret från 2023¹⁴ att Digg inte följer upp användarnytta och i sina årsredovisningar saknar tydliga grunder för bedömningar av måluppfyllelse.

1.1.3 Risken för otillräcklig styrning av regeringen i digitaliseringsfrågor påverkar effektiviteten av digitaliseringsarbete inom staten

Flera tidigare granskningar har visat att regeringens styrning i digitaliseringsfrågor brister. Till exempel visade Riksrevisionen i en granskning från 2019 att regeringen saknade tillräcklig kunskap om både förekomsten och konsekvenserna av problem med föråldrade it-system hos myndigheterna.¹⁵ Dessutom skrev Statskontoret i en analys av regeringens styrning i tvärsektoriella frågor att en otillräcklig styrning från regeringen resulterar i att Digg saknar nödvändiga förutsättningar för att fullgöra sina uppdrag.¹⁶

⁹ Ekonomistyrningsverket, *Fördjupat it-kostnadsuppdrag – Delrapport 1: Kartläggning av strategiska it-projekt med hög risk*, 2015.

¹⁰ Ekonomistyrningsverket, *Myndigheters strategiska it-projekt och it-kostnader*, 2017.

¹¹ Ekonomistyrningsverket, *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad*, 2018.

¹² Se Digg, *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad. Återrapportering*, 2019. Rapporten visade att cirka 30 procent av projekten hade reviderat sin budget, och drygt vart tionde projekt bedömdes ha en hög risk för att inte kunna levereras enligt plan. Samma rapport från Digg visade att tidplanerna reviderades i 35 procent av it-projekten som omfattades av studien.

¹³ Riksrevisionen, *Administrationn i statliga myndigheter*, 2021.

¹⁴ Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning*, 2023.

¹⁵ Riksrevisionen, *Föråldrade it-system*. 2019.

¹⁶ Statskontoret, *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor*, 2022.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är:

Har staten bedrivit arbete med strategiska digitaliseringsprojekt på ett effektivt sätt?

Följande delfrågor används för att besvara den övergripande revisionsfrågan:

1. Har myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt varit effektivt?
2. Har stödmyndigheternas arbete bidragit till att underlätta myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt?
3. Har regeringens styrning bidragit till att underlätta myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt?

Begreppet *strategiskt digitaliseringsprojekt* som används i denna granskning definieras enligt följande kriterier:

- Uppgiften är formaliserad som ett projekt eller program och syftar till verksamhetsutveckling med stöd av it, verksamhetseffektivisering med stöd av it och/eller effektivt tillhandahållande av it-stöd.
- Myndighetens ledning följer eller borde följa genomförandet av projektet med anledning av bland annat sitt ansvar för verksamheten inför regeringen enligt 3 § myndighetsförordningen i avseendena effektivitet, hushållning, regelefterlevnad och redovisning, liksom utifrån de förvaltningspolitiska målen.

Granskningens fokus ligger på de strategiska digitaliseringsprojekt som statliga myndigheter arbetade med mellan januari 2013 och juni 2024. Vårt underlag utgörs av de projekt som myndigheterna rapporterat till Riksrevisionen utifrån deras egen tolkning av definitionen som anges ovan. Digitaliseringsinsatser som genomförs inom myndigheternas löpande verksamhet utan en specifik budgetram omfattas inte av denna granskning. Vår definition av strategiska digitaliseringsprojekt är bredare än regeringens definition. Definitionen som används i granskningen tar avstamp i den som återfinns i ESV:s och Diggs studier, medan regeringen har definierat strategiska projekt som de projekt som påverkar hela statsförvaltningens utvecklingsinriktning enligt det förvaltningspolitiska målet, begränsat till förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturer och vissa sektorsspecifika digitaliseringsprojekt¹⁷.

Granskningen omfattar också regeringens styrning och det stödjande arbete som utförts av Digg, Upphandlingsmyndigheten och Kammarkollegiet (stödmyndigheterna).

¹⁷ Enligt Regeringskansliet faktagranskning, se mejl 2025-03-14.

1.3 Bedömningsgrunder

I granskningen har vi utgått från både generella mål inom statsförvaltningen och mål som mer specifikt rör digitaliseringspolitiken. Det handlar bland annat om mål som kommer till uttryck i budgetlagen (2011:203), myndighetsförordningen (2017:515), förvaltningslagen (2017:900) och regeringens förvaltningspolitiska mål enligt prop. 2009/10:175¹⁸.

Vi har också utgått ifrån regeringens specifika mål och inriktningar för digitalisering i statlig verksamhet.¹⁹ Dessa mål har en övergripande karaktär och har därför operationaliserats för respektive delfråga. Operationaliseringen bygger på faktorer som vi bedömer är nödvändiga för att bidra till hög måloppfyllelse.

1.3.1 Delfråga 1: Har myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt varit effektivt?

Enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Myndigheter ska fortlöpande utveckla verksamheten.²⁰ Myndigheter ska dessutom verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet. Enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde också samverka med andra myndigheter.²¹

Detta är de operationaliserade bedömningsgrunderna:

- Myndigheternas strategiska digitaliseringsprojekt bör leverera avsedda resultat som uppfyller projektets mål och syfte utan att väsentligen²² överskrida de ursprungliga tids- och budgetramarna.

¹⁸ Regeringen har ett förvaltningspolitiskt mål om en innovativ och samverkande förvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

¹⁹ Se exempelvis Regeringsbeslut, N2012/06402 om strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning, där mål om en enklare vardag för medborgare en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten sattes upp.

²⁰ 6 § myndighetsförordningen (2017:515).

²¹ 8 § förvaltningslag (2017:900) Regleringen om myndigheternas samverkan bör ses som ett uttryck för intresset av att förvaltningen är effektiv. Effektivitetsintresset har sin grund i uppfattningen att den offentliga förvaltningen inte bör vara så beroende av indelningen i organisatoriska enheter med sinsemellan skilda verksamhetsområden. Det har ansetts som mycket väsentligt att myndigheterna strävar efter att uppnå samstämmighet och konsekvens, även när de har olika inriktning (prop. 1985/86:80 s. 23). För att uppnå det gemensamma målet med myndigheternas verksamhet, att erbjuda samhällsmedborgarna goda levnadsvillkor, krävs att en myndighet inte ser sin uppgift som strikt isolerad från vad en annan myndighet sysslar med utan att myndigheterna gör vad de kan för att underlätta för varandra (prop. 2016/17:180 s. 70). Eftersom en myndighet alltid måste prioritera sina egna huvuduppgifter avgör den emellertid själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans. Utredningen föreslår också att bestämmelsen - i likhet med nuvarande reglering - inte ska ge stöd för några samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde (prop. 2016/17: 180 s. 71).

²² Det finns ingen allmänt vedertagen definition av vad som är ett väsentligt överskridande av projektramarna men vi kommer i iakttagelsekapitlet att resonera om hur stora överskridandena är och vad det får för konsekvenser för effektiviteten.

- Myndigheter bör eftersträva att kompetensförsörjningen till strategiska digitaliseringsprojekt säkras på både kort och lång sikt.
- Myndigheter bör använda samverkansmöjligheter för att öka effektiviteten i sina strategiska digitaliseringsprojekt. Detta innebär bland annat att dra nytta av varandras erfarenheter, återanvända befintliga byggblock och ansluta till de digitala infrastrukturer som redan finns, exempelvis inom Ena – Sveriges digitala infrastruktur.
- Myndigheterna bör inom ramarna för sina strategiska digitaliseringsprojekt arbeta systematiskt med att:
 - upprätta nödvändiga styrdokument såsom projektdirektiv, projektplaner eller motsvarande, för att skapa en tydlig struktur och riktning för projekten.
 - implementera nyttorealiserings för att säkerställa att de önskade resultaten och effekterna uppnås, vilket innebär att analysera nyttor och nyttorisker inför projektstart, utvärdera realiseringen av nyttor och dra lärdomar och identifiera förbättringsområden under och efter projekten.

1.3.2 Delfråga 2: Har stödmyndigheternas arbete bidragit till att underlätta för myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt?

Stödmyndigheternas uppgifter inom det digitaliseringsarbetet regleras genom instruktionerna för Digg²³, Kammarkollegiet²⁴ och Upphandlingsmyndigheten²⁵. De specifika uppgifter som dessa stödmyndigheter har beskrivs mer ingående i avsnitten 2.4 och 2.5.

Vår operationaliserade bedömningsgrund är att stödmyndigheterna utifrån sina instruktionsenliga uppdrag kontinuerligt bör utveckla sina stöd. Detta arbete bör grundas på insikter från regelbundna omvärlds- och behovsanalyser samt systematiska uppföljningar av användarnyttan.

1.3.3 Delfråga 3: Har regeringens styrning bidragit till att underlätta myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt?

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen.²⁶ I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter, enligt konstitutionsutskottet, att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv.²⁷ Som framgår av den förvaltningspolitiska propositionen ska statsförvaltningens organisering och arbetsfördelning vara sådan att det klart och

²³ Förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning

²⁴ Förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet

²⁵ Förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten

²⁶ 1 kap. 6 § kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

²⁷ Bet. 2012/13:KU10 s. 99.

tydligt framgår vem som är ansvarig för vad. Det framgår vidare att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig.²⁸ Regeringen styr myndigheter huvudsakligen genom beslut om förvaltningsanslag och instruktion för myndigheten samt det årliga regleringsbrevet där myndighetens anslag fördelas. Inom dessa ramar är myndigheterna i varierande grad fria att lösa sina uppgifter och uppdrag på bästa sätt.

De operationaliserade bedömningsgrunderna är:

- Regeringen bör följa upp måluppfyllelsen i myndigheternas strategiska digitaliseringsprojekt för att effektivt styra mot de övergripande målen för digitaliseringen.
- Regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder vad gäller de problem som myndigheterna inte kan lösa inom de egna organisationerna.
- Regeringen bör följa upp stödmyndigheternas arbete så att deras uppdrag och insatser motsvarar myndigheternas faktiska stödbehov i digitaliseringsprojekt.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Metoder för informationsinhämtning och analys

Empiriinsamling och analys baseras till stor del på enkätundersökningar till statliga myndigheter. Enkätundersökningarna har kompletterats med skriftliga frågor till utvalda myndigheter, intervjuer med stödmyndigheter och regeringen och dokumentstudier.

Enkätundersökningar

Enkätundersökningar har genomförts i två steg och en mer utförlig beskrivning av undersökningens genomförande återfinns i elektronisk bilaga 3.

Den första enkäten syftade till att samla in information om de strategiska digitaliseringsprojekt som statliga myndigheter har arbetat med mellan 2013 och juni 2024.²⁹ Denna enkät skickades till de statliga myndigheter vars årsredovisningar årligen granskas av Riksrevisionen, exklusive stödmyndigheterna som omfattas av denna granskning. Vi har även avgränsat bort myndigheter under Försvarsdepartementet, Fortifikationsverket, Försvarshögskolan och Säkerhetspolisen.³⁰ Totalt mottog 196 myndigheter denna enkät.

²⁸ Prop. 2009/10:175, s.30 & 72, bet. 2009/10: FiU38, rskr. 2009/10:31.

²⁹ Se elektronisk bilaga 4 Inledande enkät.

³⁰ Av sekretesskäl har följande myndigheter avgränsats bort: Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Plikt- och prövningsverket, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Försvarsunderrättsedomstolen, Myndigheten för totalförsvarsanalys, Kustbevakningen, Statens haverikommission, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för psykologiskt försvar och Säkerhetspolisen.

Vi utgick från myndigheternas egna bedömningar av vilka av deras it-projekt som ska klassas som strategiska enligt den angivna definitionen i enkäten (se avsnitt 1.2) och därmed utgöra underlag för enkätsvaren³¹. Att myndigheterna själva rapporterade in projekten medför en viss risk för att urvalet som används i granskningen inte återspeglar den exakta omfattningen av strategiska digitaliseringsprojekt som pågick under den studerade tidsperioden.

Den andra enkäten syftade till att samla in mer detaljerad information om de specifika digitaliseringsprojekt som myndigheterna rapporterade i den första enkäten. I enkäten ställs frågor om bland annat resursanvändning, måluppfyllelse, planering, nyttoanalyser, utvärdering, efterfrågat stöd från andra offentliga aktörer, samverkan med andra myndigheter och kompetensförsörjning.³²

Efter att ha exkluderat projekt vars enkätsvar höll otillräcklig kvalitet eller bedömdes vara irrelevanta för vår granskning kvarstod i den slutliga analysen 1 094 projekt från 136 myndigheter.³³ Av dessa projekt var 691 genomförda och avslutade, 31 avbrutna i förtid och 372 pågående. Uppgifter som samlats in via enkäter används framför allt för att besvara delfråga 1 genom beskrivande statistik och kvalitativa analyser av fritextsvar. Vid uträkningar av projektens genomsnittliga och totala kostnader har vi exkluderat vissa extremvärden. För närmare beskrivning av datahantering hänvisar vi till elektronisk bilaga 3.

Skriftliga frågor till utvalda myndigheter

Som en del av granskningen har vi skickat kompletterande skriftliga frågor till 25 utvalda myndigheter.³⁴ Urvalet av myndigheter gjordes inom olika indelningar med resultaten från enkätundersökningar som utgångspunkt.³⁵ Syftet med detta var att skaffa en djupare förståelse för hur olika myndigheter styr och genomför sina digitaliseringsprojekt, hur samverkan med andra statliga myndigheter sker inom digitalisering samt hur återrapporteringen och kontakten med regeringen hanteras beträffande digitaliseringsarbete.

Intervjuer och dokumentstudier

Under granskningen har vi genomfört intervjuer med stödmyndigheterna i syfte att analysera deras roller och arbetssätt beträffande stöd till digitaliseringsarbete. Vi har också intervjuat representanter för eSamverkansprogrammet³⁶ (eSam) för att

³¹ Regeringen har genom åren definierat strategiska projekt som de projekt som påverkar hela statsförvaltningens utvecklingsinriktning enligt det förvaltningspolitiska målet. Utifrån regeringens perspektiv är t.ex. de infrastrukturella projekten inom ramen för Ena strategiska (Digital post, statligt eID, Mina ombud, Single Digital Gateway, Säker digital kommunikation etc.) men även vissa sektorsspecifika projekt såsom digital infrastruktur för hälso- och sjukvården och rättsväsendets digitalisering.

³² Se elektronisk bilaga 5 Projektenkät (avslutade eller avbrutna projekt) och elektronisk bilaga 6 Projektenkät (pågående projekt).

³³ För mer information om exkluderingsvillkoren, se elektronisk bilaga 3 Teknisk bilaga om enkätstudien.

³⁴ Se elektronisk bilaga 7 Skriftliga frågor till utvalda myndigheter.

³⁵ Se elektronisk bilaga 8 för gruppindelning, urvalskriterier och utvalda myndigheter. Trafikverket har inte svarat på de skriftliga frågorna.

³⁶ eSamverkansprogrammet är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan 41 myndigheter.

analysera samarbetet om digitalisering och klargöra eSams roll i förhållande till Digg. Avseende Digg har vi granskat intern dokumentation om processerna för den förvaltningsgemensamma digitaliseringsinfrastrukturen (Ena). Vad gäller Kammarkollegiet har vi analyserat avstegsanmälningar som är kopplade till it-ramavtal. Resultaten av dessa analyser används för att besvara delfråga 2.

Vi har också intervjuat representanter för Regeringskansliet (Finansdepartementet) och analyserat regleringsbrev, myndighetsuppdrag med mera, för att besvara delfråga 3.

1.4.2 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Yuwei Zhao de Gosson de Varennes (projektledare)³⁷, Carlos Arreyes (projektledare)³⁸, Jan Szulkin (revisor) och Ingemar Delveborn (konsult). Joakim Hveem (dataanalytiker) och Johannes Stenberg (praktikant) har också bidragit i arbetet. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägget och på ett utkast till granskningsrapporten: Livia Norström (universitetslektor, avdelningen för informatik, Högskolan Väst och Swedish Center for Digital Innovation) och Mariana S. Gustafsson (docent, institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet). Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet), Digg, Upphandlingsmyndigheten och Kammarkollegiet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

³⁷ Till och med maj 2024.

³⁸ Från och med juni 2024.

2 Statliga åtaganden att genomföra digitaliseringsprojekt – ansvarsfördelning, lagar och regleringar

I detta kapitel beskrivs det statliga åtagandet att genomföra strategiska digitaliseringsprojekt, relevanta lagar och regleringar samt ansvarsfördelningen mellan regeringen, myndigheterna som genomför strategiska digitaliseringsprojekt och stödmyndigheterna.

2.1 Regeringens ansvar

Arbetet med strategiska digitaliseringsprojekt bedrivs i princip i alla statliga myndigheter och utgör viktiga insatser för att uppnå regeringens övergripande mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltning. På grund av frågans tvärsektoriella karaktär behövs särskilda former för regeringens styrning och uppföljning av statliga myndigheters arbete med strategiska digitaliseringsprojekt. Finansdepartementet har det sektorsövergripande ansvaret för digitaliseringspolitiken och dess uppföljning genom att koordinera och samordna digitaliseringens inriktning och strategier på en nationell nivå. I det arbete som bedrivs av departementets verksamhet inom offentlig förvaltning ingår att inrätta stödfunktioner för digitaliseringsarbete och att följa upp och utvärdera dessa stödfunktioners arbete³⁹. Utöver Finansdepartementets övergripande roll ansvarar de övriga sakdepartementen för de verksamheter som bedrivs inom deras respektive myndigheter, inklusive arbete med strategiska digitaliseringsprojekt.

2.1.1 Strategisk styrning

Regeringens övergripande styrning av digitaliseringspolitiken sker genom en digitaliseringsstrategi, med utgångspunkt i riksdagens beslutade mål om att Sverige ska vara bäst i världen på att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Målet för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen är att underlätta vardagen för medborgarna, skapa en mer transparent förvaltning som främjar innovation och delaktighet samt höja kvaliteten och effektiviteten i verksamheten. Regeringen har dessutom fastställt målet om en digitalt samverkande statsförvaltning. Regeringens strategiska styrning sätter ramar och mål för myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt. Enligt Regeringskansliet⁴⁰ styrs området digital förvaltning mer av de förvaltningspolitiska än de digitaliseringspolitiska målen. Digitaliseringen ses som ett medel för att uppnå de förvaltningspolitiska målen, oavsett det riksdagsbundna målet som nämns ovan.

³⁹ Av Finansdepartementets arbetsordning framgår det bland annat att avdelningen för offentliga förvaltning ansvarar för den övergripande förvaltningspolitiska utvecklingen och digitaliseringens utveckling. I uppdraget ingår bland annat frågor om styrningen av förvaltningen och digitaliseringsfrågor.

⁴⁰ Svar från Regeringskansliet på rapportutkastet för faktagranskningen, 2025-03-14.

Det har även tagits fram sektorsvisa strategier och handlingsplaner där regeringen redogör för sina ambitioner inom olika områden. År 2011 beslutade regeringen om en strategi för it-politiken⁴¹. Senare samma år, beslutade riksdagen om målet att Sverige ska vara bäst i världen på att tillvara digitaliseringens möjligheter⁴². År 2012 redovisade regeringen ytterligare en strategi som handlar om en digitalt samverkande statsförvaltning med medborgare i centrum⁴³. År 2017 presenterade regeringen en ny digitaliseringsstrategi⁴⁴ inom vilken visionen är ett hållbart digitaliserat Sverige. Det övergripande målet är fortsatt att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. För att nå det övergripande målet innehåller delmål rörande digital kompetens, digital trygghet, digital innovation, digital ledning och digital infrastruktur. År 2021 fastställde regeringen målet i datastrategin⁴⁵ att Sverige ska vara en ledande datadelningsnation inom artificiell intelligens (AI) och digital innovation med syftet att stärka välfärden, konkurrenskraften och ett hållbart samhälle. De statliga förvaltningsmyndigheter som kan effektivisera verksamheten och förenkla för företag och medborgare med hjälp av delade data, AI och datadriven analys ska ha påbörjat det arbetet senast 2025.

Regeringens digitaliseringsstrategi påverkas av EU:s gemensamma mål för digitalisering, där ambitionsnivån höjdes under första halvan av 2020-talet genom beslut (EU) 2022/2481 om det digitala decenniet och konkreta mål för 2030. Fokus i EU:s digitala decennium ligger på att främja digitala färdigheter, stödja den digitala omställningen av företag och förvaltning och skapa en säker digital miljö. Fyra områden prioriteras: kompetens, digital omställning av näringslivet, säker infrastruktur och digitalisering av offentlig service. Totalt tolv mål ska uppnås senast 2030. EU-kommissionen har utvecklat referenskurvor för att följa utvecklingen och identifiera behov av ytterligare insatser, med en översyn av målen senast 2026.

Ett digitaliseringsråd med tillhörande kansli inrättades 2017 för att stödja strategins genomförande⁴⁶. Rådet ansvarar bland annat för att följa, analysera och utvärdera regeringens digitaliseringsinsatser och deras effekter, bevaka Sveriges och omvärldens digitalisering och jämföra Sveriges prestationer med andra länder. Rådet stödjer genomförandet av regeringens insatser genom underlag, utvärderingar och förslag till åtgärder som klargör aktörers roller och synergier med EU:s digitaliseringspolitik. Det samråder också med relevanta funktioner för att främja och utveckla digitalisering.

⁴¹ Regeringsbeslut N2011/342/ITP.

⁴² I enlighet med förslaget i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:01, 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87) att tidigare it-politiska mål och delmål om tillväxt och kvalitet (prop. 2004/05:175) ska upphävas och ersättas med det nya it-politiska målet.

⁴³ Regeringsbeslut N2012/6402/ITP m.fl.

⁴⁴ Regeringsbeslut N2017/03643/D.

⁴⁵ Regeringsbeslut I2021/02739.

⁴⁶ Regeringsbeslut N2017/01899/D.

2.1.2 Uppföljning

Regeringen ansvarar för att följa upp myndigheternas verksamhet, där digitaliseringsprojekt utgör en viktig del, och vid behov för att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv. Den svenska förvaltningsmodellen och modellen med mål och resultatuppföljning innebär samtidigt att regeringen delegerar ansvar för löpande verksamhetsutveckling, som bland annat sker via digitaliseringsprojekt, till respektive myndigheter. Uppföljning och ansvarsutkrävande av digitaliseringsprojekt sker därmed främst inom myndigheten. Regeringen ska dock vid behov följa upp genomförandet av större projekt via myndighetsdialoger mellan myndighetsledning och ansvarigt departement inom Regeringskansliet. För sektorspecifika projekt ansvarar varje departement och statsråd för uppföljning.

Regeringens uppföljning sker också genom att tillsätta utredningar eller ge uppdrag om analyser eller utvärderingar av digitaliseringsarbete inom den statliga förvaltningen. Bland annat har Digg fått i uppdrag att följa upp den förvaltningsgemensamma utvecklingen och har ett övergripande ansvar för att följa förvaltningens digitalisering.⁴⁷ Utifrån dessa underlag förväntas regeringen göra en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder och styrning.

2.2 Myndigheternas ansvar

Som framgår av revisionsfrågan inriktas granskningen på strategiska digitaliseringsprojekt. Det innebär att myndighetens ledning har ett särskilt ansvar för att följa upp genomförande av dessa projekt med anledning av sitt ansvar för verksamheten inför regeringen enligt 3 § myndighetsförordningen i avseendena effektivitet, hushållning, regelefterlevnad och redovisning, men också utifrån de förvaltningspolitiska målen.⁴⁸ Strategiska digitaliseringsprojekt är samtidigt verksamhetsutvecklingsprojekt som använder digitala verktyg och lösningar. Myndigheterna ansvarar därför för att bedriva strategiska digitaliseringsprojekt på ett effektivt sätt för att fortlöpande utveckla verksamheten enligt 6 § myndighetsförordningen⁴⁹. Myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt ska bidra till det övergripande målet för digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen och digitaliseringspolitiken.

⁴⁷ 2 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning. Myndigheten ska särskilt bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och samhället i övrigt. I detta ingår att årligen följa upp, analysera och beskriva den utvecklingen.

⁴⁸ Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet, och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

⁴⁹ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

2.2.1 Myndigheternas arbete med digitaliseringsprojekt

Strategiska digitaliseringsprojekt kan initieras av myndigheterna själva baserat på interna strategier, på uppdrag från regeringen eller som ett led i anpassningar till ny lagstiftning.

Finansiering

Myndigheterna kan finansiera digitaliseringsprojekt genom ordinarie anslag, extra regeringsanslag eller lån från Riksgälden inom den tilldelade låneramen för verksamhetsinvesteringar. Om statliga myndigheter genomför projekt för att utveckla tjänster eller lösningar som tillhandahålls inom den förvaltningsgemensamma infrastrukturen, Ena, kan de få finansiering genom ett särskilt anslag som Digg disponerar.

Styrning och genomförande

Det finns flera modeller och metoder som kan tillämpas för att styra och genomföra digitaliseringsprojekt.⁵⁰ Myndigheter gör egna bedömningar och väljer styrmodell och projektmetod utifrån verksamhetens behov och projektets specifika krav. Gemensamt är att modellerna ska ge digitaliseringsprojekten ramar för bland annat beslutsfattande, ansvars- och resursfördelning, riskhantering, nyttorealiserings, uppföljning och utvärdering.

Myndigheters samverkan

Myndigheterna förväntas samverka för att öka effektiviteten i sina digitaliseringsprojekt. Detta framgår av myndighetsförordningen (2007:515) och förvaltningslagen (2017:900), samt är en central del av regeringens förvaltningspolitiska mål.⁵¹ Genom samverkan kan myndigheterna dra nytta av varandras erfarenheter och kompetenser. Samverkan mellan myndigheter kan också bidra till utvecklingen av lösningar med inbyggd interoperabilitet, vilket möjliggör smidigare informationsutbyte och effektivare digitala tjänster. Det finns många samverkansområden inom digitalisering, bland annat digitala tjänster till medborgare och e-legitimation. eSamverkansprogrammet⁵² och Sunet⁵³ är exempel på samverkansinitiativ för digitalisering inom den statliga förvaltningen.

⁵⁰ Exempelvis Praktisk ProjektStyrning (PPS), Vattenfallsmodell, Agil modell.

⁵¹ 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.

⁵² eSam är ett medlemsdrivet program för samverkan om digitaliseringsarbete mellan 41 statliga myndigheter.

⁵³ Sunet (Swedish University Computer Network) har som uppgift att tillgodose behovet av datakommunikation hos svenska lärosäten och andra offentliga organisationer med koppling till forskning eller högre utbildning och kultur. Sunet levererar även identitetsinfrastruktur, utökade tjänster för it-säkerhet och valbara tilläggstjänster till dessa organisationer och deltar i ett antal projekt och samarbeten med andra myndigheter inom ramen för identitetshantering och digitalisering i stort.

2.2.2 Regelverket som styr myndigheternas arbete med digitaliseringsprojekt

Myndigheterna ska följa relevanta bestämmelser för att säkerställa korrekt hantering, säkerhet och transparens i sitt arbete med strategiska digitaliseringsprojekt.

Lagen om offentlig upphandling (2016:1145) styr hur myndigheter och andra offentliga organ ska upphandla it-lösningar och tjänster. Förordningen (1998:796) om statlig inköpsamordning fastställer att statliga myndigheter ska använda sig av Statens inköpscentrals ramavtal om de inte sammantaget bedömer att en annan form av upphandling är bättre. En myndighet som upphandlar utanför ramavtalen ska underrätta Kammarkollegiet om detta. I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) och förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring (FBF) anges krav för redovisning för anläggningstillgångar där it-investeringar ingår.⁵⁴ Vidare finns det särskilda regelverk som styr statliga myndigheters möjligheter att ta upp lån från Riksgälden för att finansiera sina digitaliseringsprojekt. Det innefattar bland annat låneändamål, krav på planering och budgetering.⁵⁵

Statliga myndigheter under regeringen är även skyldiga att minska den digitala sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid frestida krissituationer och höjd beredskap.⁵⁶ Varje myndighet ansvarar för att de egna informationshanteringssystemen uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt. I ansvaret ingår att myndigheten särskilt ska beakta behovet av säkra ledningssystem.⁵⁷

Myndigheterna ska också följa EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR)⁵⁸ och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) vid hantering av offentliga och sekretessbelagda uppgifter. Vissa myndigheter omfattas dessutom av lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster med tillhörande förordning⁵⁹. Genom implementering av bland annat NIS 2-direktivet⁶⁰ kommer kraven dessutom öka i allt väsentligt. Beredning av betänkandena av Utredningen om genomförande av NIS2- och CER-direktiven⁶¹ (SOU 2024:18 respektive SOU 2024:64) pågår i Regeringskansliet.

⁵⁴ Till dessa förordningar finns föreskrifter och allmänna råd utgivna av Ekonomistyrningsverket (ESV).

⁵⁵ 7 kap. budgetlagen (2011:203) och 2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210). Se även ESV:s föreskrifter och råd till bestämmelsen.

⁵⁶ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁵⁷ 13 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets förordning 2016/679/EU av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)

⁵⁹ Förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets NIS2 direktiv 2022/2555/EU om skydd för nätverks- och informationssystem (NIS).

⁶¹ Europaparlamentets och rådets CER-direktiv 2022/2557/EU anger att medlemsstaterna ska ta fram en nationell strategi för att säkerställa resiliensen inom samhällsviktig verksamhet.

Vidare är myndigheterna skyldiga att följa lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. EU-förordningen om en gemensam digital ingång⁶² syftar till att underlätta gränsöverskridande verksamhet genom en digital ingång på EU-nivå. EU-förordningen kompletteras av lagen (2022:126) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en gemensam digital ingång. Även dessa bestämmelser är relevanta för många myndigheter.

I eIDAS-förordningen⁶³ anges att medlemsstaterna bland annat ska erkänna elektroniska identifieringsmedel (e-legitimationer) från andra medlemsstater, förutsatt att dessa är anmälda enligt förordningens regler.

2.3 Stödmyndigheternas ansvar

Digg, Upphandlingsmyndigheten och Kammarkollegiet har olika ansvarsområden för att stödja digitaliseringsarbetet inom staten enligt deras respektive instruktioner. Digg har en central roll i att stödja och samordna den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. De övriga myndigheterna har en mer begränsad roll. Upphandlingsmyndigheten erbjuder juridisk rådgivning av generell karaktär till upphandlande myndigheter. Kammarkollegiet tillhandahåller ramavtal och ger myndigheterna stöd vid avrop genom att erbjuda information om ramavtalen. Det ingår dock inte i stödmyndigheternas nuvarande uppdrag att ge individuellt anpassat stöd till enskilda myndigheter vid genomförandet av strategiska digitaliseringsprojekt.

2.3.1 Digg har i uppdrag att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen

Myndigheten Digg bildades den 1 september 2018 och har fått ett huvudansvar för att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Uppdraget att samordna och stödja digitaliseringen av statlig förvaltning har över tid växlat mellan olika aktörer.⁶⁴

Diggs uppdrag gäller hela den offentliga sektorn i Sverige, med undantag för Regeringskansliet, Säkerhetspolisen, Fortifikationsverket, Försvarshögskolan och myndigheter som hör till Försvarsdepartementet. Syftet med bildandet av Digg är att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och minska fragmenteringen i svensk digital förvaltning.⁶⁵

Digg har bland annat i uppgift att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur (Ena - Sveriges digitala infrastruktur). Digg ska dessutom särskilt bistå

⁶² EU-förordningen (2018/1724) om en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp och problemlösningstjänster

⁶³ EU-förordningen (910/2014) om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

⁶⁴ Centrala aktörer har varit E-delegationen, Verva, E-nämnden och Expertgruppen för digitala investeringar. Därutöver bildades det så kallade e-samverkansprogrammet (eSam) 2015 genom att generaldirektörer som ingick i E-delegationen fortsatte samarbetet OM offentlig samverkan för ökad digitalisering på frivillig grund. I dag ingår 34 medlemmar i eSam.

⁶⁵ 11 § förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och samhället i övrigt. I detta ingår att årligen följa upp, analysera och beskriva den utvecklingen.⁶⁶ Myndigheten ska också främja att det vid förvaltningsgemensam utveckling av digitala tjänster tas hänsyn till användares behov, ge vägledning till den offentliga förvaltningen i frågor om digitala investeringar inom ramen för den förvaltningsgemensamma digitaliseringen och ge vägledning till den offentliga förvaltningen i juridiska frågor inom ramen för den förvaltningsgemensamma digitaliseringen.⁶⁷ I Diggs uppdrag ingår inte att ge individuella stöd till enskilda myndigheter vid genomförande av digitaliseringsprojekt.

2.3.2 Upphandlingsmyndigheten ger allmänna råd i juridiska frågor vid upphandlingar

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter.⁶⁸ Upphandlingsmyndigheten ska verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling som är till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten ska också främja innovativa lösningar inom upphandling.

Upphandlingsmyndighetens uppdrag inkluderar också att ge upphandlingsstöd till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer.⁶⁹ Stödet ska bland annat inriktas på att bidra till att upphandlingar hanteras strategiskt, genom metodutveckling eller på annat sätt, och att bidra till att upphandlingar planeras, genomförs, följs upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt.

2.3.3 Kammarkollegiet tillhandahåller ramavtal inom bland annat it-området

Kammarkollegiet ska enligt myndighetens instruktion ansvara för att upphandla samordnade ramavtal som är avsedda för andra statliga myndigheter. Inom området informationsteknik gäller ansvaret hela den offentliga förvaltningen⁷⁰. Det innebär att statliga myndigheter som vill upphandla exempelvis it-konsulter, it-hårdvaror och it-mjukvaror till ett digitaliseringsprojekt kan använda sig av sådana ramavtal. I Kammarkollegiets uppdrag ingår idag att inom området informationsteknik särskilt beakta förvaltningsgemensamma standarder samt intresset för innovationer och teknikneutrala lösningar⁷¹.

⁶⁶ 2§ förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

⁶⁷ 6§ förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

⁶⁸ 1§ förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

⁶⁹ 2§ förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

⁷⁰ 8a§ förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

⁷¹ 8a§ förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

3 Myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt är inte tillräckligt effektivt

Detta kapitel redovisar iakttagelser från strategiska digitaliseringsprojekt som statliga myndigheter arbetade med mellan januari 2013 och juni 2024. Iakttagelserna baseras huvudsakligen på enkätuppgifter som myndigheterna har lämnat till Riksrevisionen. Vi besvarar den första delfrågan, det vill säga huruvida myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt har varit effektivt.

Vi konstaterar att myndigheternas arbete har flera effektivitetsbrister. Vår bedömning bygger på följande iakttagelser:

- Minst vart sjätte projekt har inte helt nått de uppsatta målen, antingen på grund av att de har avbrutits utan leverans av en it-lösning eller för att den levererade lösningen inte når upp till målen, enligt myndigheternas egna utvärderingar. Utvärderingar av måluppfyllelser saknas dock i mer än hälften av fallen, vilken försvårar en samlad bedömning. Enstaka stora projekt hos myndigheter med samhällsviktiga funktioner har samtidigt avbrutits utan avsedd leverans, vilket totalt har kostat staten 1,4 miljarder kronor.
- Problem med förseningar, budgetöverskridanden eller bägge förekommer i cirka hälften av de strategiska digitaliseringsprojekt som omfattas av granskningen. Problemen är utbredda och återkommande hos de flesta myndigheter men är särskilt framträdande inom större projekt. Misslyckade eller försenade upphandlingar till följd av bristande kravställning samt brister i it-kompetenser nämns ofta som orsaker till överskridanden av tidsplan och budget. Problemen med överskridande av budget och tidsplan beror delvis på effektivitetsbrister i projekten och har i vissa fall även påverkat effektiviteten i andra delar av verksamheten.
- Myndigheterna har i låg utsträckning samverkat inom ramarna för sina digitaliseringsprojekt. Att inte ta vara på samverkansmöjligheter ökar risken för onödigt dubbelarbete och ineffektiv användning av resurser.
- En tredjedel av de strategiska digitaliseringsprojekten påverkas negativt av kompetensbrist, främst gällande it. Samtidigt saknar tre fjärdedelar av myndigheterna en strategisk plan för att säkerställa tillgång till nödvändig it-kompetens.
- Nödvändiga styrdokument såsom projektdirektiv, projektplan och slutrapport upprättas inte alltid, vilket riskerar att leda till bristande planering, styrning och uppföljning av projekts genomförande och resultat.

- Myndigheternas arbete med nyttorealiserings brister. Cirka två tredjedelar av myndigheterna arbetar inte systematiskt med nyttoanalyser eller med utvärdering av den realiserade nyttan för verksamheten. Det är knappt 15 procent av de genomförda projekten som har gjort en utvärdering där verksamheten före och efter ett projekts färdigställande kan jämföras. Därmed går det inte att bedöma om de lösningar som har tagits fram leder till avsedd nytta för verksamheten.

3.1 Åtminstone vart sjätte projekt har inte levererat resultat som uppfyller mål och syfte

Granskningen omfattar 1 094 strategiska digitaliseringsprojekt som statliga myndigheter arbetade med mellan januari 2013 och juni 2024, varav 722 var avslutade och 372 fortfarande pågick vid tidpunkten för granskningen. Den sammanlagda budgeten för dessa strategiska digitaliseringsprojekt som myndigheterna arbetade med under denna tidsperiod uppgår till cirka 40 miljarder kronor.⁷² Kostnader och tidsåtgång per projekt varierar beroende på dess karaktär och komplexitet.⁷³

Vår granskning visar att 691 av de 722 avslutade projekten levererade en lösning, och 31 avbröts i förtid utan den avsedda leveransen. Måluppfyllelsen bland de genomförda 691 projekten är svår att bedöma på grund av brister i myndigheternas utvärdering, något som diskuteras närmare i avsnitt 3.7.3. Bland de 281 projekt vars mål och resultat har utvärderats är det dock 86 projekt som uppger att de inte helt uppnått målen. Totalt sett kan vi därför konstatera att åtminstone 16 procent av samtliga avslutade projekt inte har uppnått de avsedda resultaten.

3.1.1 Flera stora projekt hos myndigheter med samhällsviktiga funktioner avbröts utan den avsedda leveransen

Granskningen visar att de 31 avbrutna projekten har totalt kostat staten 1,6 miljarder kronor. Tidsperioden för när dessa projekt påbörjades sträcker sig från 2007 till 2024. Cirka 90 procent av denna kostnad, motsvarande 1,4 miljarder kronor, utgörs av ett fåtal projekt i hundramiljonersklassen hos myndigheter med samhällsviktiga funktioner⁷⁴ såsom Trafikverket, Boverket, Lantmäteriet och Svenska kraftnät. Granskningen visar också att över hälften av de 31 projekten avbröts efter att hela den ursprungliga budgeten hade förbrukats.

I en majoritet av fallen avbröts projektet då myndigheterna insåg att de lösningar som var under utveckling eller hade köpts in inte motsvarade verksamhetens behov eller att bättre lösningar kunde utvecklas i stället. Att en it-lösning inte motsvarar behoven indikerar, enligt vår bedömning, på brister i myndigheternas behovsanalyser och

⁷² Av dessa är 13 miljarder faktiska kostnader för genomförda projekt, och 28 miljarder är den initiala budgeten för pågående projekt. De avbrutna projekten hade kostat ungefär 1,6 miljarder kronor innan de avslutades i förtid.

⁷³ Se tabell 5 i bilaga 1.

⁷⁴ Enligt MSB:s definition, se bilaga 2 för en lista över de myndigheter som ingår i gruppen.

kravställning. Detta grundar vi på enkätsvar som beskriver att oklara behovsbilder och otydliga kravspecifikationer i upphandlingar eller i intern utveckling ledde till att lösningar inte gick att driftsätta i verksamheten.

Vi noterar att enstaka projekt har avbrutits på grund av resursbrist eller för att ledningen har prioriterat annan verksamhetsutveckling. Ändrad lagstiftning eller regeringsbeslut har i vissa fall legat bakom, enligt myndigheternas svar i vår enkätundersökning.

3.1.2 En knapp tredjedel av de utvärderade projekten uppnår inte målen helt

Enligt enkätsvaren visar myndigheternas egna utvärderingar av mål och resultat att 69 procent av de genomförda strategiska digitaliseringsprojekten helt uppnått sina mål. Vidare framgår av enkätsvaren att målen delvis har uppnåtts i 28 procent av projekten och inte alls i 3 procent av fallen. Vi noterar att projekt med större budget i lägre utsträckning uppnår målen. Bland exempelvis projekt med en budget på över 10 miljoner kronor är det 40 procent som uppger att de inte helt uppnått målen. Motsvarande andel för projekten med en budget under 1 miljon kronor är 17 procent.

I fritextsvar har myndigheterna även kommenterat projektens måluppfyllelse närmare. Bland de projekt som inte helt har uppnått målen nämns att vissa system endast implementerades delvis och att nyttjandegraden varit låg. Det finns även exempel på att projekt efterlämnat en teknisk skuld som behövt hanteras genom att genomföra ytterligare projekt.

Det är dock viktigt att notera att projekten inte alltid utvärderas och att det endast är för ungefär hälften av de genomförda projekten som myndigheterna besvarat frågan om uppfyllelse av effektmål. Andelen utvärderade projekt är dock som högst bland projekt med en stor budget. I vissa fall har det angivits i fritextsvaren att utvärderingarna handlade om tidsplan och budget, vilket vi återkommer till i avsnitt 3.2. Därtill bygger svaren på denna fråga i högre grad på subjektiva bedömningar. Riksrevisionen anser därför att det är lämpligt att göra en försiktig tolkning av uppgifterna som rör effektmålen.

3.2 Vartannat projekt överskrider projektramarna

Granskningen visar att överskridanden av tidsplan och budget är ett vanligt förekommande problem hos statliga myndigheter vid genomförande av strategiska digitaliseringsprojekt. Problemet är utbrett och förekommer hos nästan alla myndigheter som har svarat på vår enkät. Det finns ett tydligt samband mellan ett projekts omfattning och sannolikheten för att det överskrider projektramarna. Större projekt blir med andra ord oftare försenade och oftare dyrare än planerat. Dessa resultat är i linje med tidigare rapporter från Digg och ESV samt med

Riksrevisionens granskning från 2011.⁷⁵ Vi konstaterar därmed att problemet med överskridna projektramar kvarstår och är omfattande. Samtidigt bör det noteras att det är ett generellt problem för it-projekt, även inom privat sektor, och inte något specifikt för statlig verksamhet.⁷⁶

Vi noterar att det för merparten av myndigheterna rör sig om ett återkommande överskridande av projektramar. Bland de 101 myndigheter som genomfört åtminstone tre projekt är det endast 2 myndigheter som aldrig har överskridit sina projektramar. Vi noterar även att problem med budgetöverskridande är framträdande i myndigheter med samhällsviktiga funktioner⁷⁷ och inom projekt som syftar till att ersätta föråldrade system⁷⁸, förbättra kundkontakt⁷⁹ eller förbättra it-säkerhet⁸⁰.

Riksrevisionen anser att återkommande problem med budgetöverskridande och förseningar tyder på effektivitetsproblem i genomförandet av själva projekten. Som vi kommer att diskutera nedan blir överskridandena än mer väsentliga effektivitetsproblem när de får konsekvenser för den övriga verksamheten.

3.2.1 Drygt fyra av tio projekt har försenats

Av de 1 063 genomförda och pågående projekten som ingår i granskningen har 44 procent blivit försenade. Den samlade initiala budgeten för de försenade projekten är drygt 24 miljarder kronor. Det handlar således om stora investeringar vars effekt på den statliga förvaltningen har fördröjts. Större projekt drabbas därtill i högre grad av förseningar än andra. Exempelvis har drygt 56 procent av de 336 projekten med en budget över 10 miljoner blivit försenade.⁸¹

Om vi i stället tittar specifikt på de genomförda projekten, där vi kan studera det faktiska utfallet för projekten, har 36 procent av projekten tagit längre tid i anspråk än

⁷⁵ Riksrevisionen, *Statliga IT-projekt som överskrider budget*, 2011; Myndigheten för digital förvaltning, *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad. Återrapportering*, 2019; Ekonomistyrningsverket, *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad*, 2018.

⁷⁶ Se exempelvis Anthopoulos m.fl., "Why e-government projects fail? An analysis of the Healthcare" 2016, s. 161–173; Bloch m.fl., "Delivering large-scale IT projects on time, on budget, and on value", 2012, s. 2–7; Flyvbjerg m.fl., "The empirical reality of IT project cost overruns: discovering a power-law distribution", 2022, s. 607–639; Hamada & Akzambekyzy, "Innovative governance strategy to enhance the performance and the efficiency of IT project management activities", 2022, s. 144–175.

⁷⁷ Den totala budgeten i projekt inom myndigheter med samhällsviktiga funktioner uppgick till drygt 22 miljarder kronor.

⁷⁸ Riksrevisionen har tidigare framhållit att projekt som syftar till att ersätta föråldrade it-system är av särskild vikt för att effektivisera den offentliga förvaltningen, se Riksrevisionen, *Föråldrade it-system*, 2019.

⁷⁹ Regeringens mål för den digitala förvaltningen omfattar bland annat att myndigheter ska utveckla digitala tjänster för att underlätta för medborgarna.

⁸⁰ Digitaliseringsprojekt som fokuserar på informations- och cybersäkerhet är bland de prioriterade områdena i regeringens regleringsbrev. Projekt som syftar till att förbättra it-säkerhet omfattas av informations- och cybersäkerhet.

⁸¹ Se tabell 6 i bilaga 1.

planerat och de flesta förseningar är inte marginella.⁸² I genomsnitt motsvarar förseningen 74 procent av den ursprungliga projekttiden.⁸³

Bland de pågående projekten uppger nästan sex av tio att de har förlängt sin tidsplan. Av naturliga skäl vet vi ännu inte hur stor förseningsgraden för dessa projekt kommer att bli i slutändan. Det är dock värt att notera att det även här rör sig om stora digitaliseringsprojekt med påtagliga förseningar, och att ett antal projekt som i dag skulle ha varit sjösatta ännu inte har kunnat sättas i drift. Exempelvis pågår åtminstone 38 projekt än i dag trots att de skulle ha avslutats före 2024. Bland dessa återfinns Trafikverkets omfattande projekt för ett gemensamt underhållsstöd som enligt myndighetens egna fritextsvar försenats till följd av problem med intern styrning och bristande strategiska beslut. Det inleddes 2016 och planeras nu vara klart 2027, sex år senare än den ursprungliga tidsplanen. Ett annat exempel är Skolverkets projekt rörande digitala nationella prov som inleddes 2017. Tidsplanen har därefter reviderats två gånger: första gången till följd av att mer tid bedömdes behövas för att förbereda skolorna för införandet och andra gången till följd av anpassningar till en ny dom från EU-domstolen.

Vår analys visar att förseningar är vanligare i projekt som syftar till att ersätta föråldrade system, förbättra kundkontakten eller förbättra it-säkerheten än för genomsnittet bland samtliga genomförda projekt (se tabell 1). Förseningar sker också i större utsträckning i de projekt som genomförs av myndigheter med samhällsviktiga funktioner, vilket delvis kan förklaras av att dessa myndigheter bedriver större och mer komplexa projekt (se tabell 5 i bilaga 1). Bland genomförda projekt är det även en klart högre andel av projekten med en stor budget som blir försenade, i genomsnitt 54 procent jämfört med 18 procent i gruppen av projekt med en budget under en miljon kronor.

Tabell 1 Förseningar uppdelade efter projektets syfte, myndighetstyp och budgetstorlek

	Andel försenade	Genomsnitt procentuell försening
Projektsyfte		
Ersätta föråldrat system	46 %	75 %
Förbättra kundkontakt	41 %	61 %
Förbättra it-säkerhet	44 %	86 %
Myndighetstyp		
Myndigheter med samhällsviktiga funktioner	50 %	72 %
Övriga myndigheter	29 %	77 %

⁸² Fler än tre fjärdedelar av de försenade projekten har utökat projektlängden med mer än 20 procent av ursprungliga projekttiden.

⁸³ Medianen för försening är 45 %, vilket betyder att det är några projekt med stora förseningar som driver upp genomsnittet.

	Andel försenade	Genomsnitt procentuell försening
Budgetstorlek för projekt		
Över 10 miljoner	54 %	58 %
1–10 miljoner	39 %	75 %
Under 1 miljon	18 %	112 %*
Samtliga projekt	36 %	74 %

Not: Avser endast genomförda projekt. Den genomsnittliga procentuella förseningen avser försening i förhållande till ett projekts ursprungliga tidsram.

** Att den procentuella förseningen är större bland de billigare projekten förklaras sannolikt till vis del av att dessa projekt är kortare och att samma typ av försening därför ger större effekt på procenttalet än motsvarande för större projekt.*

3.2.2 Stora projekt överskrider ofta budgeten

Vart tredje genomfört projekt har blivit dyrare än väntat. I likhet med förseningarna är andelen projekt som överskrider budget större bland projekten med en budget över 10 miljoner kronor. Den slutliga kostnaden för samtliga genomförda projekt under den studerade perioden är cirka 21 procent (motsvarande 2,7 miljarder kronor) högre än den initiala budgeten. Vår analys visar att ett projekt som inte håller sin budget i genomsnitt kostar 72 procent mer än planerat.⁸⁴ Det går av naturliga skäl inte att säga hur stora budgetöverskridandena för pågående projekt kommer att bli i slutändan. Vi noterar dock att det redan nu är en tredjedel av de pågående projekten som har ändrat sin budget och att det därtill finns ett starkt samband mellan förseningar och budgetöverskridanden. Givet att det är fler pågående projekt som har blivit försenade finns det därför en övervägande risk för stora budgetöverskridanden även här.

Granskningen visar att projekt som syftar till att ersätta föråldrade system eller förbättra it-säkerheten har dragit över budgeten i högre utsträckning än genomsnittet för samtliga. Andelen projekt som överskred budgeten är också dubbelt så hög bland myndigheter med samhällsviktiga funktioner jämfört med övriga myndigheter. Även detta kan bero på att myndigheter med samhällsviktiga funktioner genomför stora projekt i högre utsträckning än övriga myndigheter (se tabell 5 i bilaga 1). Vad gäller budgetstorlek ser vi, likt resultaten i det förra avsnittet, att större projekt oftare överskrider sin budget än mindre projekt. Över 50 procent av projekten med en budget över 10 miljoner kronor blev dyrare än planerat, jämfört med 17 procent för projekt med en budget under 1 miljon.

⁸⁴ Därtill redovisar myndigheterna att en klar majoritet av de projekt som drar över budget gör det med mer än en femtedel av den ursprungliga budgeten, vilket också tyder på att budgetöverskridandena inte är marginella.

Tabell 2 Budgetöverskridande efter projektets syfte, myndighetstyp och budgetgrupp

	Andel budgetöverskridande	Genomsnittligt procentuellt budgetöverskridande
Projektsyfte		
Ersätta föråldrat system	42 %	72 %
Förbättra kundkontakt	34 %	86 %
Förbättra it-säkerhet	36 %	78 %
Myndighetstyp		
Samhällsviktiga myndigheter	50 %	76 %
Övriga myndigheter	26 %	68 %
Budgetstorlek för projekt		
Över 10 miljoner	51 %	57 %
1–10 miljoner	35 %	78 %
Under 1 miljon	17 %	94 %
Samtliga	33 %	72 %

Not: Avser endast genomförda projekt. Det genomsnittliga procentuella budgetöverskridandet avser slutkostnad i förhållande till ett projekts ursprungliga budget.

3.2.3 Överskridande av projektramar har negativa följdverkningar på verksamheten

Överskridandet av projektramar har negativa konsekvenser för effektiviteten i den statliga verksamheten sett till såväl hushållning med statliga resurser som effektiviteten i resursernas användning. Myndigheterna själva lyfter exempelvis fram att det kan handla om att ett projekts positiva effekter på verksamheten senareläggs.⁸⁵ Vissa projekt rapporterar att viktiga effektiviseringar av verksamheten försenats, och i andra fall har myndigheter behövt driva parallella system, vilket inneburit att licens- och driftkostnaderna för gamla system har ökat.

Omprioritering av resurser leder till fler förseningar

Förseningar och budgetöverskridanden kan innebära att personalresurser som planerats att användas till andra delar av verksamheten inte frigörs i tid varför annan verksamhetsutveckling behöver prioriteras om, senareläggas och ibland nedprioriteras helt. Många myndigheter uppger att de finansierar budgetöverskridanden genom att omfördela medel från andra delar av verksamheten, exempelvis genom att pausa ett projekt och överföra resurser till ett mer prioriterat projekt.

⁸⁵ Baserat på 25 utvalda myndigheters svar på skriftliga frågor.

De ekonomiska nyttoförlusterna till följd av förseningar är stora men svåra att fastställa

Det är svårt att fastställa de exakta ekonomiska följdverkningarna på verksamheten av förseningar, inte minst då det är få projekt som har gjort uppskattningar av den ekonomiska nyttoförlust som förseningen har inneburit. Bland de 248 genomförda projekten som har försenats är det endast 3 som har redovisat en storlek på den nyttoförlust som förseningen har inneburit. Den ekonomiska nyttoförlusten för dessa projekt motsvarar mellan 5 och 10 procent av den ursprungliga budgeten.⁸⁶ Bland de pågående projekten som har försenats är det en knapp femtedel som analyserat nyttoförlusten. Eftersom dessa projekt ännu inte är klara är det svårt att dra några slutsatser om den slutliga nyttoförlusten. Sammantaget rör det sig om nyttoförluster i mångmiljonklassen, men givet att så få projekt gjort dessa analyser är det svårt att skatta de totala värden som gått förlorade till följd av förseningarna.

3.2.4 Flera orsaker bakom överskridandet av projektramar

Enkätsvaren visar att det finns många olika skäl till att projekten försenas eller överskrider sin budget och att det ofta är en kombination av flera orsaker. Samtidigt noterar Riksrevisionen att överskridande av projektramar delvis handlar om likartade utmaningar hos olika statliga aktörer. Flera av dessa orsaker lyfte Riksrevisionen fram redan 2011.⁸⁷

Vår analys av fritextsvaren om orsakerna till överskridanden av projektramar i vår enkät visar att förseningar och ökade kostnader till viss del beror på bristande planering av projekten. En dryg femtedel av förseningarna som omnämns i fritextsvaren beror på en underskattning av projektets komplexitet, vilket resulterat i tidsoptimistiska projektplaner. Även i fritextsvaren gällande budgetöverskridanden nämns att man har underskattat projektets komplexitet, men även dess omfattning och kostnaden för olika delar av projektet, exempelvis utveckling. Mer än vart tredje fritextsvar nämner dessa faktorer. Den tidigare diskuterade kopplingen mellan förseningar och överskridanden av budget finns i en femtedel av de 237 fritextsvaren om varför projekt blivit dyrare än planerat. Som diskuterades i föregående avsnitt kan tidigare projekt som överskridit projektramar även leda till förseningar i kommande projekt. Dessa följdverkningar kan skönjas i den femtedel av fritextsvaren som angett att förseningar beror på att projekten är beroende av andra försenade projekt eller på att resurser har behövt prioriteras om till dessa. Nedan diskuterar vi några av de andra faktorerna bakom överskridandet av projektramar mer ingående.

Kompetensbrist leder till överskridanden av projektramar

Nästan 30 procent av de 260 fritextsvaren rörande varför ett projekt blivit försenat framhåller problem med bemanning, kompetensbrist och resurssättning. Vidare

⁸⁶ Sammanlagt rör det sig om cirka 7,8 miljoner kronor. Förseningen för dessa tre projekt var i genomsnitt 27 procent av den planerade projektlängden jämfört med 74 procent för samtliga försenade projekt.

⁸⁷ Riksrevisionen, *Statliga it-projekt som överskrider budget*, 2011

nämner 15 procent av de projekt som överskred budgeten att högre bemanningskostnader, ibland till följd av en hög personalomsättning, ligger bakom högre kostnader. Inte sällan framhålls resursbrist som ett skäl till att kompetens till digitaliseringsprojekten inte kunnat säkras. Det kan exempelvis handla om att it-sektorn präglas av hög konkurrens och att det offentliga har svårt att matcha den privata sektorns lönenivåer. Därtill noterar vi att it-kompetensförsörjning är en utmaning även inom den privata sektorn.⁸⁸

Vidare nämner flera myndigheter att en hög personalomsättning lett till att externa konsulter har behövt anlitas, vilket i sin tur har ökat projektkostnaderna. Drygt hälften av projekten har använt sig av externa konsulter. Enligt de uppgifter som vi fått in via enkäten uppgår myndigheternas samlade kostnad för konsulttjänster inom digitaliseringsprojekten till cirka 10 miljarder kronor. Konsulterna har främst bidragit till projektledning samt till att utveckla och implementera projektet. Givet de utmaningar i kompetensförsörjning som nämns ovan är det förståeligt att konsulter anlitas, och det behöver i sig inte innebära något effektivitetsproblem. Samtidigt visar enkätsvaren att det finns vissa effektivitetsrisker som är kopplade till konsultberoende. Det handlar exempelvis om att bristande beställarkompetens hos myndigheter kan leda till oklarheter om vilken kompetens hos konsulter som krävs givet verksamhetens behov. Därtill nämner många myndigheter risk för personberoende, när kunskap om drift och förvaltning av de framtagna it-lösningarna huvudsakligen finns hos aktörer utanför den egna organisationen.

En knapp fjärdedel av förseningarna kopplas till upphandlingar

Många myndigheter lyfter fram upphandlingar som ett problemområde som lett till att projekt försenas eller blir dyrare än planerat. Sammantaget är det en knapp fjärdedel av de försenade projekten som nämner upphandlingar som orsaken till förseningen, medan dyrare leveranser och problem med kravställning framhålls för en sjättedel av de projekt som blev dyrare än planerat.

Det kan exempelvis handla om försenade eller misslyckade upphandlingar, där upphandlingsprocessen blivit utdragen eller att den levererade produkten inte motsvarat verksamhetens behov. Det finns även exempel på att de tekniska lösningar som har tagits fram inom projekten varit så pass dåligt fungerande att nya har behövts ta fram, vilket har påverkat såväl tidsram som budget. Ett vanligt återkommande svar är att projekten har haft problem med att formulera kravspecifikationer eller att dessa behövts ändras till följd av nya regelkrav eller insikter under arbetets gång. Bristande kravställningar kan i sin tur leda till försenade eller misslyckade upphandlingar, vilket påverkar projektens måluppfyllelse negativt.

⁸⁸ Se exempelvis Wernberg & Andersson, "Kompetensförsörjning under en pågående industriell revolution – En kartläggning av digitalisering och efterfrågan på digital spetskompetens i näringsliv och offentlig sektor", 2022.

Externa faktorer och utökad projektomfattning har viss förklaringsgrad

Riksrevisionen noterar att även faktorer som ligger utanför myndigheternas kontroll i viss mån har påverkat förmågan att hålla budget. Exempelvis nämner flera myndigheter att pandemin medförde svårigheter med att samordna arbetet inom projekt. Därtill har lagändringar inneburit att projekt måste planeras om, med större kostnader som följd.

Ett flertal myndigheter nämner även i enkäten att projektets omfattning har utökats, vilket inte nödvändigtvis behöver vara ett tecken på en effektivitetsbrist.

Riksrevisionens analys av myndigheternas fritextsvar visar att ungefär en femtedel av projekten som har dragit över sina projektramar åtminstone delvis har gjort det till följd av att projektet har ökat i omfattning. En ökad kostnad på grund av en utökad projektomfattning kan vara motiverad om det leder till större nytta för verksamheten eller samhället. Det är dock svårt att bedöma i vilken utsträckning de ökade kostnaderna och den längre tidsåtgången har lett till större nytta i dessa projekt, eftersom en sådan utvärdering ofta saknas.

3.3 Många digitaliseringsprojekt påverkas av kompetensbrist, men få myndigheter har en it-kompetensförsörjningsplan

Vår granskning visar att cirka 30 procent av de 1 094 strategiska digitaliseringsprojekten har påverkats av hinder eller brister i kompetensförsörjningen. Bland projekten med en budget på över 10 miljoner kronor är det 40 procent som har påverkats av kompetensbrist. Sammantaget är det två tredjedelar av de myndigheter som svarat på vår enkät som har haft problem med kompetensbrister i något av sina projekt. Det handlar om projekt med en total budget på 16 miljarder kronor som har påverkats av kompetensbrist.

I drygt sju av tio fall rör bristen it-kompetens⁸⁹, medan ungefär en femtedel har uppgett brist på projektledarkompetens och knappt 3 procent har upplevt brist på upphandlingskompetens (se tabell 8 i bilaga 1). I fritextsvaren framkommer även brister i specifik verksamhetskompetens som krävs för att hantera projektens lösningar. Flera myndigheter lyfter också fram bristande kravställarkompetens som ett problem, särskilt i samband med de misslyckade upphandlingar som nämns ovan.

Som vi beskrivit ovan visar vår granskning att kompetensbrister utgör en av de huvudsakliga orsakerna till försenade leveranser och ökade kostnader i projekt. Myndigheter anger bland annat att brist på intern kompetens under ett projekts gång leder till behov av att anlita externa konsulter, vilket i sin tur innebär högre personalkostnader än i den ursprungliga budgeten.

Givet att kompetensbrist utgör en stor utmaning inom de strategiska digitaliseringsprojekten anser Riksrevisionen att det är viktigt att myndigheter arbetar

⁸⁹ It-kompetenser avser bland annat personer med tekniska färdigheter för att utveckla och hantera it-lösningar inom projekten, till exempel systemutvecklare, programmerare och UX-/UI-designer.

strategiskt med frågan om kompetensförsörjning. Ett sätt är att upprätta en så kallad it-kompetensförsörjningsplan som är ett strategiskt verktyg för att identifiera behoven och säkerställa tillgången till rätt kompetens i myndighetens digitaliseringsprojekt. Genom en sådan plan kan myndigheter identifiera både nuvarande och framtida kompetensbehov, förbättra matchningen vid nyrekryteringar och styra kompetensutvecklingen mot myndighetens behov.

Tre av fyra myndigheter saknar it-kompetensförsörjningsplan

Våra enkätdata visar att tre fjärdedelar av myndigheterna saknar en sådan plan. Även bland myndigheter som har genomfört ett större antal strategiska digitaliseringsprojekt är det merparten som inte har upprättat en it-kompetensförsörjningsplan. Vi noterar att en majoritet av de samhällsviktiga myndigheterna saknar en it-kompetensförsörjningsplan,⁹⁰ inklusive stora myndigheter såsom Skatteverket, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen.

3.4 Samverkan och erfarenhetsutbyte med andra myndigheter sker sällan

En samverkande förvaltning har potential att effektivisera statens verksamhet och är ett av de förvaltningspolitiska målen. Vår granskning visar att myndigheterna har genomfört många likartade projekt där en ökad grad av samverkan eller erfarenhetsutbyte skulle kunna bidra till högre effektivitet. Vi kan dock konstatera att myndigheterna samverkar i tämligen låg utsträckning.

3.4.1 Myndigheter samverkar sällan på eget initiativ

Enligt vår enkätundersökning har samverkan⁹¹ med andra offentliga aktörer skett i cirka vart tredje projekt. Samverkan sker i högre utsträckning inom större projekt, och bland projekten med en budget på över 10 miljoner kronor uppgår andelen samverkande till 45 procent. Samverkan är vanligare bland de projekt som initierades på uppdrag av regeringen och sker i över 72 procent av dessa fall. Samverkan med andra offentliga aktörer sker dock sällan när projekten initierades av myndigheterna själva. Andelen med samverkan bland de egeninitierade projekten är 27 procent. En högre grad av samverkan bland projekt med koppling till regeringsuppdrag beror troligtvis på specifika instruktioner om samverkande aktörer inom ramen för uppdraget.

Av de 133 myndigheter som genomfört egeninitierade projekt har 43 aldrig samverkat med andra offentliga aktörer. Tabell 3 nedan visar hur ofta samverkan förekommer inom de fem vanligaste projektyperna, där det finns både

⁹⁰ Se tabell 7 i bilaga 1.

⁹¹ Vi har valt att definiera denna variabel brett och i den ryms jakande svar på frågan om samverkan liksom om man har sökt stöd hos andra offentliga aktörer.

erfarenhetsbas och potential för samverkan. Resultaten visar att samverkan är relativt ovanlig inom alla dessa projekttyper. Vi noterar särskilt att myndigheter sällan samverkar i projekt som rör handläggnings- och ärendehanteringssystem eller data- och informationslagring. Eftersom dessa system utvecklas med interoperabilitet i åtanke, för att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter, förbättra medborgartjänster och anpassa sig till framtida förändringar, skulle samverkan kunna bidra till en högre måluppfyllelse.

Tabell 3 Antal projekt och andel projekt som har samverkat med eller sökt stöd från andra offentliga aktörer inom de fem vanligaste projekttyperna

	Antal projekt	Andel samverkat
Handläggnings- och ärendehanteringssystem	90	29 %
Webbplats	83	17 %
Data- och informationslager	73	35 %
Digitala verksamhetsplanering och uppföljning	65	25 %
it-infrastruktur	53	30 %

Not: Avser egeninitierade projekt. Riksrevisionen har kategoriserat projekt baserat på projektnamnen som angavs i enkäterna. Ett projekt kan endast tillhöra en kategori.

3.4.2 Myndigheter ser nyttan med och effektiviseringspotential i samverkan men ser också utmaningar

Enligt enkätsvaren uppnåddes den eftersträlvade samverkansnyttan i hela 97 procent av de projekt som har samverkat med andra statliga aktörer. I en majoritet av fallen rör det sig om att synergieffekter har skapats, och i drygt en tredjedel av fallen bidrog samverkan till bättre kompetensförsörjning och en generell resurseffektivitet.

Vi har även ställt fördjupande frågor om rutin för samverkan, syn på samverkanspotential och hinder för samverkan till 25 utvalda myndigheter. Nästan samtliga myndigheter beskriver att det finns en potential till ökad samverkan med andra myndigheter inom digitaliseringsutvecklingen. Det gäller såväl under själva genomförandet av projekt som på ett mer övergripande plan rörande utbyte av erfarenheter inför och efter projekt. Myndigheter angav i sina svar flera skäl till att de inte samverkar i högre utsträckning. Många myndigheter upplever att projekt som involverar flera myndigheter är mer tidskrävande och svårare att samordna. Andra nämnde att lagstiftning om datahantering, informationssäkerhet och sekretessregler begränsar förutsättningarna för samverkan mellan myndigheter när det gäller informationsutbyte. Flera myndigheter angav även som hinder att myndigheternas grunduppdrag och styrning skiljer sig från varandra, vilket påverkar synen på digitaliseringsfrågor och hur de ska hanteras. Vi noterar även att cirka tre fjärdedelar av dessa myndigheter inte har etablerat en rutin eller process för att söka samverkansmöjlighet, utan samverkan sker mest *ad hoc*.

3.4.3 Målen för en samverkande digital förvaltning uppnås inte enbart genom befintliga samverkansorganisationer

Inom statsförvaltningen finns vissa formaliserade former av samverkan för digitaliseringen. Riksrevisionen har inte haft för avsikt att granska de statliga samverkansprogrammen inom it-området. Vi tar därmed inte ställning till om de befintliga samverkansorganisationerna på ett effektivt sätt har bidragit till att underlätta myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt.

Formaliserad samverkan mellan myndigheter

Det största samverkansinitiativet är *eSam*, ett frivilligt nätverk som bedrivs av sina medlemmar. Inom utbildningssektorn finns organisationen Swedish University Computer Network (*SUNET*) liksom it-chefsforum vars verksamheter bygger på samverkan mellan de anslutna lärosätena. Inom rättsväsendets sektor samverkar 11 myndigheter i *Rättsväsendets digitalisering*. Andra exempel på sektorsvisa samverkansinitiativ är bland annat Digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen, Geodatarådet och Digital infrastruktur för hälso- och sjukvården.

Utifrån intervjuer med företrädare för *eSam*⁹² noterar vi att medlemsmyndigheterna ser ett värde i *eSams* insatser för deras digitaliseringsarbete. Intervjun med representanten för Göteborgs universitet⁹³ ger också intryck av att *SUNET* har positiv effekt på digitalisering inom utbildningssektorn.

Vi noterar även att de befintliga samverkansformerna inte täcker samtliga statliga myndigheter och inte heller kan anses vara tillräckliga för att på egen hand uppnå målen för en samverkande digital förvaltning inom staten. Arbetet inom de befintliga samverkansformerna speglar av naturliga skäl främst behoven hos medlemsmyndigheterna, inte sällan de mer resursstarka. Vi ser därför en risk för att frågor som är viktiga för mindre myndigheter och icke-medlemmar får mindre uppmärksamhet, vilket i sin tur kan göra det svårare för dem att hitta samverkansmöjligheter och dra nytta av andras erfarenheter.

En betydande del av digitaliseringsarbetet bedrivs också av myndigheter utanför *eSam*

eSam grundades 2015 efter att E-delegationen avslutade sitt regeringsuppdrag, med syftet att fortsätta driva digitaliseringen inom den offentliga sektorn. *eSam* inleddes med cirka 30 myndigheter och består i dag av 41 medlemsmyndigheter. Det är med andra ord relativt få nya myndigheter som har anslutit sig till samverkan under de tio åren. Att vara medlem i *eSam* medför kostnader för myndigheterna. Medlemmar inom *eSam* är framför allt stora myndigheter med omfattande it-drift, exempelvis

⁹² Intervju med företrädare för *eSams* kansli, 2024-10-23.

⁹³ Intervju med företrädare för Göteborgs universitet, 2024-12-09.

Försäkringskassan, Skatteverket, Trafikverket och Statistiska centralbyrån. Vi noterar att 20 av de 28 myndigheterna med samhällsviktiga funktioner är med i eSam. Cirka en tredjedel av myndigheterna med samhällsviktiga funktioner är alltså inte medlemmar i eSam, däribland Läkemedelsverket, Svenska kraftnät, Energimyndigheten och Polismyndigheten. Granskningen visar samtidigt att det sker mycket digitaliseringsarbete hos myndigheter utanför eSam. Över hälften av de strategiska digitaliseringsprojekt som ingår i vår granskning har genomförts av myndigheter utanför eSam-nätverket.

eSams fokus styrs av medlemmars behov

Inom eSam finns det olika arbetsgrupper som representeras av medarbetare från medlemsmyndigheter. Inom en arbetsgrupp kartläggs exempelvis vilka behov som finns och vilka möjligheter till gemensamma lösningar som kan komma i fråga. Det finns även expertgrupper inom eSam som analyserar frågor som behöver lösas i samverkan, och som bland annat tar fram rättsliga eller tekniska vägledningar som stöd för att underlätta den digitala utvecklingen, exempelvis om molntjänster och säkerhetsfrågor. En del av arbetet inom eSam handlar om att utveckla digitala lösningar tillsammans. Vi noterar att eSams medlemmar även kan ta del av praktiska stöd eller expertresurser från andra medlemsmyndigheter. Eftersom arbetet i eSam är beroende av myndigheternas resurser krävs det att någon bidrar med personal för att ett arbete ska kunna genomföras. Eftersom eSam är behovsstyrt är dess arbete en förlängning av den styrning som medlemsmyndigheterna får. Detta innebär att fokus inom eSam skiftar över tid, beroende på vilka frågor medlemmarna för tillfället anser vara mest prioriterade för deras verksamheter.

Myndigheter utanför eSam missar mervärdet som eSam skapar

Enligt intervjun med företrädaren för eSam ligger mycket av mervärdet för medlemmar i möjligheten att aktivt delta i arbetsgrupper och utvecklingsprocesser. eSam arrangerar olika former av mötesplatser för erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling mellan medlemsmyndigheter. Detta skapar kompetensutveckling för medarbetarna och möjliggör erfarenhetsutbyte mellan myndigheter, vilket leder till ökad kvalitet i digitaliseringsarbetet. Myndigheter utanför eSam kan visserligen ta del av slutprodukterna såsom vägledningar och rekommendationen på webben, men går då miste om den lärandeprocess och det samarbete som sker under arbetets gång.

eSams medlemmar möter också strukturella utmaningar för samverkan

Riksrevisionen noterar att även eSam-myndigheter i begränsad utsträckning har utnyttjat samverkansmöjligheterna vid genomförandet av digitaliseringsprojekt. Samverkan med andra offentliga aktörer, eller efterfrågan på stöd från dem, har endast förekommit i färre än vart tredje projekt som eSam-myndigheterna själva har initierat. Även om samverkansgraden är högre bland eSam-myndigheter än

myndigheter utanför nätverket⁹⁴, tyder detta på att eSam inte fullt ut löser vissa grundläggande problem för en mer samverkande digital förvaltning. Enligt svaren från de 24 utvalda myndigheterna ser eSam-myndigheterna utmaningar för effektiv samverkan i form av juridiska hinder, resursbrist och skilda prioriteringar i lika hög grad som övriga myndigheter. Detta indikerar att medlemskap i eSam i sig inte nödvändigtvis undanröjer de strukturella utmaningar som försvårar digital samverkan inom offentlig sektor. Vi noterar också att många eSam-myndigheter saknar en rutin och process för samverkan, liksom övriga myndigheter.

3.5 Styrdokument upprättas inte på ett systematiskt sätt

Styrdokument såsom projektplaner⁹⁵, projektdirektiv⁹⁶ och slutrapporter⁹⁷ är centrala för projekts styrning, uppföljning och utvärdering. Riksrevisionen har granskat i vilken utsträckning myndigheter upprättat dessa styrdokument i strategiska digitaliseringsprojekt, men inte deras innehåll. Eftersom projekten som ingår i denna granskning är av strategisk karaktär och därmed följs av myndighetsledningen, anser vi att samtliga av de ovan nämnda dokumenten bör finnas i samtliga projekt. Dessa styrdokument tillsammans bidrar till hög måloppfyllelse i projekten.

Granskningen visar att styrdokumentet upprättas i varierande grad inom projekt på olika myndigheter. Ett systematiskt arbete med styrdokument saknas hos de flesta myndigheter (se tabell 4 nedan). Mindre än var tionde myndighet har upprättat projektplan, projektdirektiv och slutrapport i alla sina digitaliseringsprojekt. I endast cirka hälften av projekten har samtliga dessa dokument upprättats. Större projekt upprättar i högre utsträckning styrdokumentet, men det är ändå fyra av tio som saknar något utav de tre dokumenten som omnämns ovan (se tabell 6 i bilaga 1).

Tabell 4 Andel myndigheter som har kontra saknar styrdokument i samtliga av sina strategiska digitaliseringsprojekt, per typ av styrdokument

	Andel projekt som har respektive styrdokument	Andel myndigheter som har respektive styrdokument i samtliga strategiska digitaliseringsprojekt
Projektdirektiv	65 %	21 %
Projektplan	79 %	30 %
Slutrapport	63 %	21 %
Samtliga ovanstående	50 %	8 %

Not: Statistiken gäller endast myndigheter med minst två inrapporterade projekt.

⁹⁴ Samverkan sker i cirka 12 procent av de projekt som genomförs av myndigheter utanför eSam och lärosäten enligt enkätundersökningen.

⁹⁵ En projektplan beskriver hur ett projekt ska genomföras och styr specifika aktiviteter och resurser, inklusive budget och tidsplan, för att uppnå målen.

⁹⁶ Projektdirektiv kallas även för uppdragsbeskrivning och har som syfte att definiera projektets ramar, inklusive vilka behov som ska adresseras och vad som förväntas att uppnås med projektet. Ett välformulerat projektdirektiv är en grundförutsättning för planeringen och genomförandet av ett projekt.

⁹⁷ Slutrapporten i sin tur fungerar som en dokumentation av vad som uppnåtts och vilka lärdomar som kan dras inför framtida projekt. Slutrapporten är ett viktigt dokument för både uppföljning av de uppnådda resultaten och kunskapsöverföring.

Vi konstaterar att avsaknaden av dessa styrdokument kan både påverka effektiviteten i arbetet med projekten och försvåra en effektiv styrning från myndighetsledningens sida. Avsaknaden av projektdirektiv eller motsvarande dokumentation kan innebära att projektgruppen saknar en tydlig bild på kraven från beställaren, vilket i sin tur innebär risk för att projektet inte lyckas leverera de förväntade resultat som motsvarar behoven. Att sakna en projektplan kan bland annat leda till bristande resurshantering, överskridna projektramar och otydlig ansvarsfördelning. Utan en slutrapport eller motsvarande uppföljning blir det svårt för både myndighetsledningen och externa intressenter att följa upp projektets resultat och genomförande. Detta försvårar även erfarenhetsutbyte med andra myndigheter.

3.6 Myndigheternas arbete med nyttorealiseringsbrister

Riksrevisionens granskning visar, i linje med tidigare iakttagelser av ESV⁹⁸ och Digg⁹⁹ att myndigheternas arbete med nyttorealiseringsbrister är bristfällig. Enligt enkätsvaren har en nyttorealiseringsplan upprättats i drygt 60 projekt, vilket motsvarar cirka 5 procent av alla strategiska digitaliseringsprojekt. Utifrån svaren på våra fördjupade skriftliga frågor till ett urval av myndigheter noterar vi att endast ett fåtal myndigheter har utvecklat ramverk för att säkerställa ett systematiskt arbete med nyttorealiseringsbrister. Bland dem som inte har gjort det nämns resursbrist och andra prioriteringar som skäl.

Vad är nyttorealiseringsbrister?

Nyttorealiseringsbrister eller effekthemtagning är ett ramverk eller ett arbetssätt som används för att säkerställa att förväntade nyttor från en investering eller ett projekt faktiskt uppnås. Det innebär i kort drag att man följer en strukturerad metod för att planera, genomföra och följa upp arbetet inför, under och efter genomförandet, med syftet att säkerställa att de önskade effekterna av en insats realiserar. Viktiga delar i nyttorealiseringsbrister är bland annat nyttoberäkning, analys av nyttorisk, uppskattning av driftkostnader, nollmätning och utvärdering av realiserade nyttor eller effekt.

Riksrevisionen anser att arbetet med nyttorealiseringsbrister är viktigt för att säkerställa att de strategiska digitaliseringsprojekt som myndigheterna genomför bidrar till verksamhetens mål och regeringens övergripande mål för digitaliseringspolitiken. Som vi kommer att återkomma till i kapitel 4 har Digg tagit fram en vägledning med bland annat en processbeskrivning och ett beräkningsverktyg för nyttor och kostnader.

⁹⁸ ESV, *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad*, återslag till regeringsuppdrag, 2018.

⁹⁹ Digg, *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2023 en enkätundersökning*, 2024.

3.6.1 Nyttoanalys görs inte systematiskt och nyttan kvantifieras sällan

En nyttoanalys görs inför starten av ett projekt och syftar till att identifiera, kategorisera och kvantifiera de förväntade nyttorna av ett projekt. Den hjälper myndigheter att prioritera insatser och främjar en resurseffektiv verksamhet.

Vår granskning visar att en nyttoanalys utförts i 79 procent av fallen (se tabell 9 i bilaga 1), men att myndigheterna saknar systematik i detta arbete. Endast en dryg tredjedel av myndigheterna har genomgående genomfört nyttoanalyser inför samtliga sina strategiska digitaliseringsprojekt.¹⁰⁰ Projekt som inte har genomfört nyttoanalyser har i genomsnitt en lägre budget än de projekt som har genomfört en sådan analys. Bland projekten med en budget på över 10 miljoner kronor är det 83 procent som har genomfört en nyttoanalys, medan motsvarande andel för projekt med en budgetstorlek under 1 miljon kronor är 71 procent.

Den huvudsakliga orsaken till att nyttoanalyser uteblev är, enligt enkätsvaren, att rutiner eller resurser saknas. I ett flertal projekt lyftes fram att en nyttoanalys inte har ansetts vara nödvändigt då ett projekt av olika skäl varit tvingande, exempelvis regeringsuppdrag eller anpassning till en lagförändring. Detta har även uppmärksammats tidigare av ESV.¹⁰¹ Riksrevisionen delar ESV:s bedömning att myndigheter ska arbeta strukturerat med nyttorealisering, inklusive nyttoanalys, oavsett vilken drivkraft ligger bakom projektet. Detta är ett tydligt förbättringsområde för den interna styrningen och kontrollen.

Kvalitativa nyttor analyseras oftare än ekonomiska

Vår granskning visar att myndigheterna framför allt gör kvalitativa nyttoanalyser och mer sällan beräknar ett projekts potentiella ekonomiska nyttor (se tabell 9 i bilaga 1). I fritextsvaren om de kvalitativa nyttoanalyserna kan vi utläsa att projektens tänkta nyttor kretsar kring bland annat effektivisering av verksamheten, förbättrad användarvänlighet, ökad säkerhet, ökad transparens i beslutsfattande kvalitetssäkring av data och förbättrad intern kommunikation.

Riksrevisionen konstaterar att det är viktigt att analysera både kvalitativa och ekonomiska nytta. Granskningen visar dock att knappt var fjärde projekt har beräknat den ekonomiska nyttan på förhand. Samtidigt noterar vi att Digg tillhandahåller ett beräkningsverktyg för nyttoanalys. Avsaknaden av ekonomisk nyttoberäkning innebär otillräckliga underlag för beslutsfattande inför projektstart och för uppföljningar och utvärderingar efter projektets genomförande. Den har även negativ påverkan på transparens och tillförlitlighet i finansiella redovisningar av myndigheternas it-investering. ESV framhåller i en rapport¹⁰² att nyttoberäkning är en central del i bedömningen av huruvida en immateriell tillgång får aktiveras. Det krävs en hög grad

¹⁰⁰ Av de 128 myndigheter som har genomfört minst 2 egeninitierade projekt har 44 gjort nyttoanalyser inför samtliga projekt medan 83 endast har gjort det i vissa projekt.

¹⁰¹ ESV, *Fördjupat it-kostnadsuppdrag*, 2015. ESV, *Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt*, 2014.

¹⁰² ESV, *Fördjupat it-kostnadsuppdrag, del 2 Kartläggning av it-kostnader*, 2015.

av säkerhet för att visa att tillgången kommer att generera ekonomiska fördelar eller öka myndighetens servicepotential i framtiden.

3.6.2 Nyttorisker analyseras sällan inför projekt

Att analysera nyttorisker är ett sätt för myndigheterna att identifiera, bedöma och hantera potentiella problem som kan påverka ett projekts nyttor och stå i vägen för dess positiva effekter för verksamheten. Vår enkätundersökning visar att riskanalyser görs i sju av tio fall. Det finns tydliga tecken på att projekt med stor budget föregås av riskanalyser jämför med projekt med liten budget (se tabell 6 i bilaga 1).

De riskanalyser som har gjorts rör dock framför allt kvalitets- och tidsrisker, men sällan nyttorisk. En analys av nyttorisk genomfördes i cirka var femte projekt (se tabell 10 i bilaga 1). Riksrevisionen anser att det är anmärkningsvärt att analyser av nyttorisk saknas i de flesta fallen, eftersom det kan försvåra för myndigheter att hantera de risker som påverkar nyttorealiseringsen.

3.6.3 Endast hälften av projekten har uppskattat driftkostnaden

Vi noterar att många projekt anger att syftet med projektet handlar om att på olika sätt effektivisera verksamheten. Det kan med andra ord handla om en investering som på sikt resulterar i minskade kostnader för verksamheten. Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att en ny it-lösning kan innebära en ökning av de löpande förvaltningskostnaderna. I arbete med nyttorealiseringsen är det därmed viktigt att myndigheten inte bara fokuserar på den initiala investeringen utan också på hur långsiktiga kostnader påverkar den totala nyttan. Driftkostnaden är således en viktig komponent i en kostnadsnyttoanalys, där den totala kostnaden för ett projekt vägs mot de förväntade nyttorna. Att uppskatta driftkostnaden bidrar till bedömningen av huruvida projektet är hållbart och om de förväntade nyttorna (såsom effektivisering eller ökad service) faktiskt överväger kostnaderna över tid.

Vår granskning visar att många projekt saknar en uppskattning av framtida driftkostnader och att få myndigheter arbetar systematisk med detta. Endast hälften av projekten har tagit fram en uppskattning av driftkostnaden för de lösningar som tas fram inom projektet och andelen är i princip densamma oberoende av projektets storlek. Cirka var femte myndighet har uppskattat driftkostnader i samtliga av sina projekt.

Att en uppskattning av driftkostnad saknas kan i vissa fall vara befogat, exempelvis om projektet avser utveckling av en prototyp. I de flesta strategiska projekt som omfattas av granskningen bör det dock finnas någon form av driftkostnad för licenser, serverunderhåll, säkerhetsåtgärder, support eller personalresurser.

3.6.4 Brister i systematiskt utvärderingsarbete

Att följa upp och utvärdera att ett projekts avsedda nytta har realiserats är en viktig del i arbete med nyttorealiserings. Syftet är att säkerställa att digitaliseringsprojektet har uppnått den förväntade nyttan eller effekten. Det bidrar även till kunskapsuppbyggnad och högre måluppfyllelse i framtida projekt. Om myndigheter inte drar lärdomar av tidigare misstag kan det påverka den statliga verksamheten sett till både hushållning och resursutnyttjande.

Utvärderingar av uppnådda nyttor saknas i de flesta projekt

Vår enkätundersökning visar att mindre än hälften av de genomförda projekten har kunnat besvara frågan om projektens målsättningar, det vill säga om förväntade nyttor har kunnat uppnås (se tabell 11 i bilaga 1). Ett systematiskt arbetssätt saknas då det endast är 40 procent av de myndigheter som genomfört fler än ett projekt som konsekvent utvärderat måluppfyllelsen. Det går därmed inte att utifrån enkätsvaren ge en tillförlitlig bild av hur ofta de tilltänkta nyttorna med digitaliseringsprojekten uppnås inom statliga myndigheter.

Som vi nämnde tidigare tenderar större projekt att utvärderas i högre utsträckning, men samtidigt uppgår budgeten för de genomförda projekten som inte har utvärderats till nästan 2,8 miljarder kronor.¹⁰³ Nästan en tredjedel av de projekt som inte har utvärderats att det beror på en avsaknad av rutiner eller resurser. En fjärdedel av de projekt som inte utvärderats uppger att det har gått för kort tid sedan projektet genomfördes. Vi noterar även att vissa digitaliseringsprojekt har initierats på grund av regeringsuppdrag där krav på utvärdering har saknats.

Ekonomiska nyttor utvärderas sällan

Bland de utvärderade projekten uppger 17 procent att de har gjort en ekonomisk utvärdering, medan 69 procent har gjort en kvalitativ utvärdering (se tabell 11 i bilaga 1). Sammantaget är det endast 59 av de 691 genomförda projekten som har gjort en ekonomisk utvärdering efter projektets avslut. Även om det kan finnas rimliga skäl till att man väljer att fokusera på den kvalitativa nyttan innebär det att de flesta projekt saknar underlag för att kvantifiera det faktiska värde som skapats.

Nollmätning saknas i två tredjedelar av utvärderingarna

I arbetet med utvärderingar är en nollmätning en referenspunkt som kan användas för att bedöma ett projekts effekt. I avsaknad av nollmätningar är det svårt att redovisa vad man jämför en situation med, varför det i förlängningen blir svårt att bedöma om ett projekts nyttor har kunnat realiserats inom verksamheten. Riksrevisionen har inte gått in i enskilda utvärderingar för att bedöma deras kvalitet, men i våra enkätdata är det endast en tredjedel av de projekt som har utvärderat sina mål som uppger att de även har gjort en nollmätning. Med andra ord är det knappt 15 procent av de

¹⁰³ Medianen för ej utvärderade projekt är 1,6 miljoner kronor jämfört med 4 miljoner för utvärderade projekt.

691 genomförda projekten som har gjort en utvärdering där verksamheten före och efter ett projekts färdigställande kan jämföras.

Risk för att lärdomar inte förankras

Riksrevisionen har i en intervju med Försäkringskassan¹⁰⁴ fått indikationer på att det är oklart i vilken utsträckning lärdomarna från utvärderingar av projekt förankras i den bredare verksamheten. I likhet med riskanalyserna har det på senare tid blivit vanligare att myndigheter utvärderar delar av en utvecklingsinsats löpande inom ramarna för agila arbetssätt. Vi bedömer att det är förknippat med vissa risker. Det riskerar att leda till ett minskat helhetsperspektiv vad gäller måluppfyllelsen inom utvecklingsinsatser. Det riskerar även att leda till att insikterna från utvärderingarna stannar inom projektgruppen. I intervjuerna¹⁰⁵ framkommer att det är utmanande att förankra lärdomar från projekt i verksamheten. Även om många myndigheter beskriver det som att rutiner för detta finns är det oklart om det görs i praktiken.

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-10-07.

¹⁰⁵ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2024-10-07; Intervju med företrädare för Göteborgs universitet, 2024-12-09.

4 Stödmyndigheternas arbete har begränsat genomslag på statens strategiska digitaliseringsprojekt

I detta kapitel redovisas iakttagelser som syftar till att besvara delfråga 2, det vill säga om stödmyndigheternas arbete har bidragit till att underlätta myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt. Stödmyndigheternas arbete har, i enlighet med deras instruktioner, framförallt riktats in på frågor av övergripande karaktär och inte på att ge konkret stöd i de pågående projekten. Granskningen visar samtidigt att det förekommer vissa utmaningar och brister i stödmyndigheternas arbete med dessa övergripande stöd. Vi konstaterar att stödmyndigheternas arbete har begränsat genomslag på myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt.

Detta är våra huvudsakliga iakttagelser gällande *Digg*:

- Digg genomför regelbundna omvärlds- och behovsanalyser för att identifiera de sektorsövergripande stödbehoven inom ramen för sina uppdrag. Myndigheten tillhandahåller vissa relevanta stöd för att möta dessa behov men har svårt att främja användning av dessa stöd.
- Digg har flera utmaningar i sitt arbete med att utveckla stöd baserat på insikter från behovsanalyser, bland annat resursbrister och nedprioritering på grund av regeringsuppdrag.
- Digg har inte haft en systematisk och strukturerad uppföljning av användarnytta vid strategiska digitaliseringsprojekt, vilket innebär att myndigheten riskerar att gå miste om viktiga insikter om förbättringsområden i sina stöd. För närvarande pågår ett förbättringsarbete inom organisationen.

Detta är våra huvudsakliga iakttagelser gällande *Upphandlingsmyndigheten*:

- Upphandlingsmyndigheten erbjuder inget specifikt stöd för it-upphandlingar, trots att problem som är kopplade till upphandlingar ofta orsakar förseningar och kostnadsökningar i digitaliseringsprojekt.
- Upphandlingsmyndighetens omvärlds- och behovsanalyser ligger på övergripande nivå och fångar inte specifika utmaningar och behov inom området för it-upphandlingar.
- Upphandlingsmyndigheten genomför för närvarande ingen systematisk kvalitativ uppföljning av sina stöd på grund av resursbrister.

Detta är våra huvudsakliga iakttagelser gällande *Kammarkollegiet*:

- Kammarkollegiets ramavtal används i begränsad omfattning vid strategiska digitaliseringsprojekt. Motiven till avsteg som myndigheterna anger till Kammarkollegiet är ofta kortfattade och generella, och därmed svåra att bedöma. Kammarkollegiet har inte mandat att stoppa omotiverade avsteg, vilket kan leda till bristande hushållning med statliga resurser.

4.1 Diggs generella stöd har begränsat genomslag på myndigheters digitaliseringsprojekt

Digg ska, enligt sin instruktion stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Digg har också i uppdrag att leda och samordna arbetet med att etablera och förvalta Ena – Sveriges digitala infrastruktur. Inom ramen för Ena ansvarar Digg bland annat för att förvalta och utveckla färdiga digitala lösningar och gemensamma standarder som andra myndigheter kan ansluta sig till och återanvända i sitt digitaliseringsarbete. Nyligen har regeringen beslutat att ge Post- och telestyrelsen (PTS) och Digg i uppdrag att lämna förslag på hur Diggs uppgifter kan överföras till och inordnas i PTS.¹⁰⁶

4.1.1 Digg har inte i uppdrag att anpassa stöd till enskilda myndigheters behov

Givet den gällande instruktionen har Digg inte i uppgift att anpassa sina stöd till enskilda myndigheter för att bemöta deras behov vid genomförande av enskilda digitaliseringsprojekt, om inte regeringen ger myndigheten särskilda uppdrag.¹⁰⁷ Digg har tolkat sitt stödjande uppdrag som att man ska erbjuda generella vägledningar och rekommendationer som är generiska för myndigheternas arbete med digitaliseringsprojekt. Digg erbjuder också stöd till myndigheter vid anslutning till digitala lösningar eller användning av gemensamma standarder inom ramen för sitt uppdrag Ena.

Riksrevisionens enkätundersökning visar att statliga myndigheter sällan efterfrågar stöd från Digg vid genomförande av strategiska digitaliseringsprojekt. Detta beror på att majoriteten av projekten som omfattas av vår enkätundersökning inte är av sektorsövergripande karaktär och därför ligger utanför Diggs ansvarsområde.

¹⁰⁶ Regeringsbeslut Fi2024/02416. Skälet till beslutet hänför sig till regeringens större arbete med att se över myndigheternas organisering (se prop. 2024/25:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 1.2) som syftar till att minska antalet myndigheter och öka effektiviteten.

¹⁰⁷ Regeringsbeslut Fi2023/02301; Regeringsbeslut N2021/01915; Regeringsbeslut S2023/; Regeringsbeslut KN2024/00520.

Stöd från Digg efterfrågas sällan vid genomförande av strategiska digitaliseringsprojekt

Stöd från Digg har efterfrågats i 39 strategiska digitaliseringsprojekt, vilket motsvarar ungefär 5 procent av alla projekt som varit i genomförandefasen sedan Diggs bildande 2018. Av de projekt som efterfrågade stöd från Digg avser en majoritet områden där Digg tillhandhåller färdiga digitala lösningar eller stödmaterial, exempelvis e-legitimation, datahantering, digitala lösningar för att förenkla interaktionen mellan myndigheter såsom digital post, digitalt ombud och mina sidor.

Av de projekt som sökte stöd från Digg avsåg cirka hälften antingen uppstarts- eller utvecklingsfasen. Enkätsvaren indikerar att stödet från Digg bedömdes som användbart i hög eller ganska hög grad i drygt två tredjedelar av fallen, medan cirka 20 procent ansåg att stödet hade låg eller ganska låg användbarhet.

Enligt representanter för Digg har andra myndigheter uttryckt behov av mer konkret och praktiskt stöd från Digg i sinadigitaliseringsarbeten och projekt.¹⁰⁸ Ett exempel är att myndigheter efterfrågar expertresurser från Digg som kan ge direkt stöd på plats hos myndigheterna. Detta ligger dock utanför Diggs nuvarande uppdrag och budget.

Riksrevisionen noterar att det tidigare fanns en expertgrupp för digitala investeringar inom Digg som fram till 2021 erbjöd mer individuellt anpassat stöd till 20 utpekade myndigheter som står för cirka hälften av statens samlade it-kostnader¹⁰⁹. Regeringen avvecklade expertgruppen 2021 och förtydligade att Diggs roll är att ge generell vägledning och stöd till den förvaltningsgemensamma digitaliseringen.¹¹⁰ Detta förtydligande formaliserades genom en ändring av Diggs instruktion den 1 december 2021, där det fastslogs att Digg ska ”ge vägledning till den offentliga förvaltningen i frågor om digitala investeringar inom ramen för den förvaltningsgemensamma digitaliseringen”.¹¹¹ Riksrevisionen noterar samtidigt att andra nordiska länder har en statlig myndighet som erbjuder individuella råd och stöd till organisationer vid genomförandet av digitala investeringar¹¹². Deras uppgifter är bland annat att ge rådgivning till statliga myndigheter om hur it-projekt bör genomföras och att utvärdera risker och genomförande av it-projekt.

4.1.2 Digg utvecklar stöd utifrån behovsanalyser men har begränsat genomslag på digitaliseringsprojekt

Digg genomför löpande omvärldsanalyser samt större behovsanalyser för att identifiera sektorsövergripande behov och utmaningar inom den offentliga

¹⁰⁸ Intervjun med företrädare för Digg, 2024-01-19; skriftliga svar från företrädare för Digg på uppföljande frågor, se mejl 2024-10-30.

¹⁰⁹ Se SOU 2018:72.

¹¹⁰ Riksrevisionen har inte lyckats få tag på underlag för detta beslut.

¹¹¹ Skriftliga svar från företrädare för Digg på uppföljande frågor, se mejl 2024-10-30.

¹¹² Statskontoret, *Styrning av digitala investeringar, delrapport till regeringsuppdrag*, 2020.

förvaltningen. Genom samverkan med eSam och andra nätverk, inklusive samordningsforum med större myndigheter som ofta har sektorsansvar, samlar Digg in behov från olika sektorer.

Inom Ena arbetar Digg med behovsinsamling för enskilda tjänster i nära samarbete med användare. Dessutom har myndigheten genomfört flera regeringsuppdrag för att analysera och fördjupa kunskapen om behov av gemensam digital infrastruktur¹¹³. Under 2021 etablerade Digg processer för prioritering av idéer och beslut om utforskande utveckling och utveckling inom Ena.

Relevanta kunskapsstöd finns, men deras effekt är oklar

Digg har utvecklat kunskapsstöd i form av juridiska och tekniska vägledningar, rekommendationer och analysverktyg med utgångspunkten att möta de gemensamma behov som finns för digitaliseringsarbete inom den offentliga förvaltningen (se elektronisk bilaga 9 för en sammanställning av de identifierade behovsområden och Diggs insatser). Vägledningarna och analysverktygen kan användas av andra myndigheter, exempelvis i uppstartsfasen i deras digitaliseringsprojekt, vilket minskar behovet för enskilda myndigheter att göra egna bedömningar.

Riksrevision noterar att Digg har tagit fram vissa relevanta stödmaterial för områden där myndigheterna uppvisar brister enligt vår enkätundersökning.

Exempel på relevanta kunskapsstöd

Ett exempel är stöd kring nyttorealiserings. Som framgår i avsnitt 3.6 har myndigheterna brister i sitt arbete med nyttorealiserings. Beräkningar av ekonomiska nyttor görs sällan före projektstart och utvärderingar av huruvida den förväntade nyttan realiserats görs ofta inte efter projektstart. Digg har utvecklat vägledningar med arbetsprocesser för nyttorealiserings samt beräkningsverktyg för nyttor och kostnader. Digg samordnar även ett nationellt nätverk för nyttorealiserings med 300 medlemmar, främst kommuner och regioner, samt 36 statliga myndigheter. Nyttorealiserings ingår även som ett kompetensområde inom Ena– Sveriges digitala infrastruktur. Vidare har Digg fått i uppdrag av regeringen att utveckla en modell och verktyg för samhällsekonomiska kostnadsnyttoanalyser¹¹⁴, där erfarenheter från Post- och telestyrelsens digitaliseringssnurra¹¹⁵ ska beaktas. Uppdraget rapporterades till regeringen den 1 mars 2023. Digg har också löpande kompletterat detta verktyg med ytterligare stöd, nyligen bland annat stöd kring nyttorealiserings vid e-handel.

¹¹³ Skriftliga svar från företrädare för Digg på uppföljande frågor, se mejl 2024-10-30.

¹¹⁴ Regeringsbeslut I2021/03308.

¹¹⁵ Se Digg, "Användarinformation av Digitaliseringssnurran", hämtad 2025-03-20. Digitaliseringssnurran riktar sig främst till dig som har behov av stöd vid planering och beslutsfattande om bredbandsinvesteringar och digitalisering. Digitaliseringssnurran är resultatet av ett regeringsuppdrag till Post- och telestyrelsen med anledning av regeringens bredbandsstrategi, Sverige helt uppkopplat 2025. År 2023 togs digitaliseringssnurran över av Digg.

Ett annat exempel på relevanta stöd är Diggs förslag på kravtexter för datahantering vid upphandling av it-system eller digitala tjänster. Syftet är att stödja myndigheter i att ställa tydliga och enhetliga krav som säkerställer att data är tillgängliga, interoperabla och kan återanvändas på ett effektivt sätt. Kravtexterna omfattar områden såsom datakvalitet, standarder, säkerhet och möjligheten att enkelt exportera data vid systembyte.

Enligt skriftliga svar från 24 utvalda myndigheter framgår det att många myndigheter har läst eller inspirerats av de stödmaterialen som Digg tillhandahåller. Det är dock oklart i vilken utsträckning myndigheterna applicerat Diggs råd och rekommendationer i sitt arbete med digitaliseringsprojekt. Digg har inte heller några kvalitativa uppföljningar av användarnytan.

Färdiga lösningar inom Ena används inte i tillräcklig utsträckning

Inom ramen för Ena har Digg, i samarbete med flera statliga myndigheter, utvecklat och tillhandahåller ett antal färdiga lösningar för digital legitimering, digital kommunikation, ombudshantering med mera. Enligt vår enkätundersökning har många projekt inom dessa område genomförts. Dessa färdiga lösningar kan, om de används, bidra till att utvecklingen av digitala tjänster blir billigare och mer effektiv hos andra statliga myndigheter.

Riksrevisionen noterar att flera av de tillgängliga tjänster som Digg tillhandahåller endast används av ett fåtal myndigheter. Enkäten visar att cirka 40 projekt kan ha dragit nytta av de digitala tjänster som Digg tillhandahåller. Digg anger också att en av de största utmaningarna är att Ena inte utnyttjas till fullo.¹¹⁶

Orsaker till otillräcklig användning av digitala lösning inom Ena

En av orsakerna är att Digg saknar tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att underhålla och vidareutveckla tjänster kontinuerligt utifrån behov¹¹⁷. Det ger också sämre förutsättningar för myndigheterna att planera sin utveckling om de inte vet vilka av deras behov som kommer att kunna mötas. Detta skapar osäkerhet och leder till att myndigheterna blir mindre benägna att använda sig av tjänsterna och lösningarna.

En annan orsak som Digg nämner är att behovet av gemensamma lösningar skiljer sig åt mellan myndigheterna. Större myndigheter har ofta kapacitet att utveckla egna lösningar, medan mindre myndigheter är mer beroende av gemensamma lösningar.

¹¹⁶ Skriftliga svar från företrädare för Digg på uppföljande frågor, 2024-10-30; Intervju med företrädare för Digg, 2024-10-09.

¹¹⁷ Mejl från företrädare för Digg, 2025-03-20.

När de större myndigheterna utvecklar egna lösningar inom områden där det redan finns färdiga alternativ som Digg förvaltar inom ramen för Ena – exempelvis Säker digital kommunikation – måste mindre aktörer som anslutit sig till Ena:s lösningar skapa ytterligare gränssnitt för att kunna dela data med de större myndigheterna. Detta medför extra kostnader för de mindre myndigheterna, då det kräver både it-kompetens och flera olika processer.¹¹⁸

Digg har genomfört vissa insatser för att främja användningen av sina digitala tjänster. Digg har samlat all information om tjänsterna på sin webbplats och använt plattformar såsom Digg-forum och Digg-play för att dela erfarenheter och få support. Under 2024 riktade Digg sina insatser till myndigheter inom eSam via det operativa samordningsforumet. Riksrevisionen kan dock inte bedöma resultaten av dessa insatser på ökad användning då det saknas underlag gällande en uppföljning av de främjande insatserna.

Vi noterar att Digg har en dialog med regeringen om problemet med undernyttjandet av Diggs tjänster. Myndigheten har nyligen lämnat ytterligare underlag till regeringen för att öka styrningen mot användning och finansieringen för att kunna möta behoven i offentlig sektor inom ramen för ett regeringsuppdrag.¹¹⁹ Digg lämnar bland annat författningsförslag som innebär att Ena ska vara utgångspunkt för statens digitala lösningar.¹²⁰

Under 2024 gav regeringen några myndigheter i uppdrag att ansluta till och använda tjänsten Säker digital kommunikation. Regeringen har också infört ett obligatorium i lagen om auktorisationssystem för e-legitimering för statliga myndigheter. Vidare har en utredning som hanterar frågan om obligatorium kopplat till digital post nyligen lämnat sitt betänkande.¹²¹

4.1.3 Digg har utmaningar i att utveckla sina stöd för den förvaltningsgemensamma digitaliseringen

Mer kunskapsstöd behövs, men resurser saknas

Digg har framhållit att det finns ett större behov av stöd inom ramen för den förvaltningsgemensamma digitaliseringen än vad myndighetens nuvarande resurser kan tillgodose.¹²² Vår granskning visar också att myndigheter ser behov av flera typer

¹¹⁸ Mejl från företrädare för Digg, 2025-02-18.

¹¹⁹ Regeringsbeslut Fi2024/01455.

¹²⁰ Se Digg, *Ny förordning om nationell digital infrastruktur – Bilaga till slutredovisning Förslag till långsiktig utveckling och förvaltning av Ena*, 2025.

¹²¹ SOU 2024:47.

¹²² Skriftliga svar från företrädare för Digg på uppföljande frågor, 2024-10-30.

av stöd. Bland annat lyfte de tillfrågade myndigheterna fram behovet av att få stöd i användning av molntjänster.

Många behov från myndigheterna har inte kunnat realiseras på grund av regeringsuppdrag och implementering av EU-förordning

Riksrevisionen konstaterar att majoriteten av de produkter som Digg tillhandahåller inom ramen för Ena idag drivs av EU-förordningar eller regeringsuppdrag. Produkter och tjänster som utvecklats i arbetet med regeringsuppdrag och implementering av EU-förordningen i sig kan underlätta för myndigheterna så att de slipper utveckla lösningar på egen hand. Vi noterar samtidigt att många idéer som har inkommit via Diggs egen process ännu inte kunnat genomföras på grund av att myndighetens begränsade resurser i första hand används för regeringsuppdrag och införande av EU-förordningar. Totalt har 18 idékandidater lämnats in, varav 17 har kvalificerat sig för utforskande utveckling. Två kvalificerade idéer är under pågående utforskande utveckling. Totalt 4 idékandidater har pausats på grund av exempelvis brist på rättsliga förutsättningar eller finansiering.¹²³

Flera hinder för ett förvaltningsgemensamt arbete inom Ena

Diggs arbete med att utveckla, förvalta och tillhandahålla digitala lösningar inom Ena – Sveriges digitala infrastruktur bygger på samarbete och samverkan med andra statliga myndigheter. Enligt representanter från Digg finns det dock flera hinder för arbetet.¹²⁴ (Se faktarutan nedan)

Exempel på hinder för arbeten inom Ena– Sveriges digitala infrastruktur

Samverkansmodellen för att utveckla lösningar kan vara långsam och trögrörig. Detta resulterar ofta i en försiktighet när det gäller att avsluta eller prioritera bort initiativ, särskilt i de fall där en aktör vill att de ska fortsätta. Dessutom har målkonflikter uppstått mellan arbetet med förvaltningsgemensamma lösningar inom Ena och andra uppdrag hos de deltagande myndigheterna.

Ett ytterligare hinder är avsaknaden av en tydlig strategisk målbild, exempelvis i form av en nationell digitaliseringsstrategi. Detta leder till att myndigheterna gör olika prioriteringar, vilket i sin tur försvårar en sammanhållen utveckling. Därtill saknas reglering för den förvaltningsgemensamma infrastrukturen, och finansieringsmodellen är otydlig. Trots tidigare förslag från Digg och andra myndigheter har regeringen ännu inte genomfört några förändringar.

Slutligen råder det en osäkerhet kring förutsättningarna för långsiktig förvaltning av de förvaltningsgemensamma digitala tjänsterna. Detta kan påverka myndigheternas vilja att ta på sig utvecklingsarbete, då de saknar garantier för en hållbar förvaltning och finansiering av lösningarna.

¹²³ Mejl från Digg 2024-12-04.

¹²⁴ Mejl från företrädare från Digg 2024-12-04.

Digg har nyligen lämnat ytterligare förslag rörande långsiktig utveckling och förvaltning av Ena i ett regeringsuppdrag.¹²⁵ Digg har bland annat föreslagit en målbild för Ena och en strategisk färdplan för den utveckling som behövs fram till 2030 för att nå målen i digitaliseringspolitiken och de sex principer som OECD rekommenderar för en digital förvaltning. Därutöver har Digg lämnat förslag på långsiktig förvaltningsmodell med finansieringsmodell och rättslig utveckling.

4.1.4 Digg har inte strukturerat och systematiskt följt upp användningen av sina stöd eller användarnyttan vid strategiska digitaliseringsprojekt

Digg genomför uppföljning varje tertiäl i samband med verksamhetsdialoger med ledningsgruppen. Myndigheten samlar in insikter via de samordningsforum för Ena där flera myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner deltar. Myndigheten har involverat målgrupper vid framtagande av stödmaterial och digitala tjänster.

Riksrevisionen konstaterar att Digg inte systematiskt har följt upp i vilken utsträckning myndigheterna har tillämpat Diggs råd och rekommendationer i sitt arbete med digitaliseringsprojekt. Därmed saknas det viktiga underlag för att bedöma nyttan med Diggs stöd i statens strategiska digitaliseringsprojekt. Vi noterar att Digg främst har följt upp användning av sina stöd genom kvantitativa indikatorer, såsom antalet sidvisningar av vägledningar och verktyg på myndighetens webbplats (se elektronisk bilaga 10). Denna statistik ger dock ingen information om i vilken utsträckning myndigheterna har tillämpat Diggs råd och rekommendationer i sitt arbete med digitaliseringsprojekt. Den ger inte heller insikt om kvaliteten i Diggs stödmaterial.

Riksrevisionen noterar att det pågår ett utvecklingsarbete inom Digg för att förbättra uppföljningarna av nyttan för användarnas. Myndigheten arbetar nu med att ta fram gemensamma resultatindikatorer för uppgifter och mål som regeringen beslutat om, inklusive användarnas upplevelse, tjänsternas användning och tjänsternas säkerhet och robusthet. Under sommaren 2024 utvecklade Digg ett koncept för användarundersökningar som ska börja tillämpas 2025. Målet är att skapa ett systematiskt tillvägagångssätt för användarundersökningar genom att inkludera dem i verksamhetsplanen.

4.2 Upphandlingsmyndighetens arbete har inte bidragit till strategiska digitaliseringsprojekt inom staten

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs inom den offentliga förvaltningen. Upphandlingsstödet ska bland annat bidra till att upphandlingar hanteras

¹²⁵ Digg, *Ny förordning om nationell digital infrastruktur – Bilaga till slutredovisning Förslag till långsiktig utveckling och förvaltning av Ena, 2025.*

strategiskt, genom metodutveckling eller på annat sätt, och till att upphandlingar planeras, genomförs, följs upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt.

4.2.1 Upphandlingsmyndigheten erbjuder inget riktat stöd för it-relaterade upphandlingar

Upphandlingsmyndigheten erbjuder allmänna råd till upphandlande myndigheter och enheter genom vägledningar och information om regelverk och lagstiftning på sin webbplats. Dessutom tillhandahålls stöd genom den så kallade Frågeportalen, en tjänst där användare kan ställa frågor via telefon, chatt eller forum. Myndigheten erbjuder även riktat stöd till specifika branscher, exempelvis byggbranschen, bland annat genom lärande exempel samt frågor och svar om kravställning.

Riksrevisionen noterar att Upphandlingsmyndigheten inte erbjuder specifikt stöd för upphandlingsfrågor som är relaterade till digitaliseringsprojekt, trots att upphandlingar av exempelvis it-mjukvaror och it-konsulter är vanligt förekommande hos myndigheter.¹²⁶ Regeringen har inte heller gett något särskilt uppdrag till Upphandlingsmyndigheten om stöd till it-relaterade upphandlingar, exempelvis stöd i form av en kravkatalog.¹²⁷

Vår enkätundersökning visar att nya upphandlingar¹²⁸ har genomförts i knappt 40 procent av de strategiska digitaliseringsprojekt som rapporterats in. Andelen projekt som genomfört upphandlingar är ungefär densamma oavsett projektets storlek (se tabell 6 i bilaga 1). Samtidigt visar enkätundersökningen att upphandlingsproblem, bland annat som rör kravbeställningen, är en av de främsta orsakerna till förseningar och kostnadsökningar i projekten¹²⁹. Misslyckade upphandlingar, där lösningarna inte mötte de faktiska behoven, eller där upphandlingarna överprövades och fördröjdes, har även lett till att flera projekt avbrutits¹³⁰.

De stöd som potentiellt kan vara relevanta för digitaliseringsprojekt inkluderar generella stöd inom områden såsom hållbarhetskriterier och innovationsupphandling, vilka Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller på uppdrag av regeringen. Inom uppdraget för hållbarhetskriterier har Upphandlingsmyndigheten tagit fram kriterietjänsten, som inkluderar bland annat de krav på miljömässig och social hållbarhet som kan ställas på it-utrustning. Inom ramen för innovationsupphandling hade Upphandlingsmyndigheten ett tidsbegränsat uppdrag under perioden 2017–2018 för att ge stöd i form av upphandlings- och innovationskompetens till beställargrupper, som bland annat

¹²⁶ Upphandlingsmyndigheten har tagit fram hållbarhetskriterier som berör bland annat it-hårdvaror. Myndigheten arbetar också med innovationsuppdrag som omfattar bland annat digitala lösningar. Båda stöd framgår specifikt i myndighetens instruktion.

¹²⁷ Mejl från Regeringskansliet 2025-01-22.

¹²⁸ Exklusive avrop från befintliga ramavtal som myndigheterna själva har upphandlat.

¹²⁹ Enligt fritextsvar från myndigheterna på frågor om orsaken till att projekt inte hållit tidsplan och överskridit budget.

¹³⁰ Enligt analys av myndigheternas fritextsvar på frågan om orsaken till att projekt avbröts.

består av statliga myndigheter med gemensamma behov av innovativa lösningar¹³¹. Upphandlingsmyndigheten har också fått uppdrag att skapa en arena för innovationsupphandling med syfte att öka förutsättningarna för nationell och internationell samverkan inom detta område¹³², och uppdraget har nyligen slutrapporterats.

Riksrevisionen konstaterar dock att Upphandlingsmyndighetens stöd som är kopplat till hållbarhetskriterier och innovationsupphandling inte har bidragit till myndigheternas arbete med upphandling vid strategiska digitaliseringsprojekt. När den senaste kartläggningen gjordes 2022¹³³ fanns det inget beställarnätverk av statliga myndigheter för att möta gemensamma behov inom innovativa it-lösningar. Dessutom visar vår enkätundersökning att det är mycket sällsynt att myndigheter efterfrågar stöd från Upphandlingsmyndigheten vid genomförandet av digitaliseringsprojekt.

4.2.2 Upphandlingsmyndighetens omvärlds- och behovsanalyser fångar inte alla utmaningar inom upphandlingar på it-området

Riksrevisionen noterar att Upphandlingsmyndighetens omvärldsbevakning framför allt sker genom myndighetens uppdrag att följa upp utvecklingen och utmaningarna för den offentliga upphandlingen. Resultaten av uppföljningar presenteras årligen i myndighetens rapport om utvecklingen inom upphandlingsområdet, på ett kortfattat och övergripande sätt. Därtill har myndigheten följt upp utvecklingen inom upphandlingsområdet genom att ställa frågor till upphandlande organisationer och till leverantörssidan. Myndigheten har också andra metoder för att inhämta kunskap om omvärldsutvecklingen och målgruppers behov, till exempel referensgruppsmöten när nya stöd tas fram (bland annat hållbarhetskriterier) och återkommande möten i myndighetens näringslivsråd som etablerades under förra året för att stärka och systematisera myndighetens dialog med leverantörsledet.¹³⁴

Eftersom dessa uppföljningar sker på en övergripande nivå har myndigheten inte fångat upp specifika utmaningar som är kopplade till it-upphandlingar, annat än de som rör hållbarhetskriterier för it-hårdvara. Enligt Upphandlingsmyndigheten¹³⁵ undersökte myndigheten dock under 2024 särskilt behoven av och potentialen för hållbar upphandling på IT-området. Den ökande digitaliseringen ger ökade utmaningar på hållbarhetsområdet. I detta arbete konstaterades behovet av ett riktat stöd avseende hållbar upphandling av datacenter och serverhallar, vilket Upphandlingsmyndigheten planerar att arbeta med under 2025. Under 2019 genomförde myndigheten även en intern förstudie för att generera kunskap om sambandet mellan digitalisering och upphandling, och om hur upphandling på bästa

¹³¹ Regeringsbeslut N2016/07793/FÖF.

¹³² Regeringsbeslut N2021/01194.

¹³³ Upphandlingsmyndigheten, *Upphandling för att stödja innovation – Hur fungerar det?*, 2022.

¹³⁴ Mejl från Upphandlingsmyndigheten 2025-01-30.

¹³⁵ Svar från Upphandlingsmyndigheten på rapportutkastet för faktagranskning 2025-03-14.

sätt kan stötta den digitala transformation som sker och upphandlas. Myndigheten har dock haft begränsade möjligheter i form av resurser för att driva arbetet vidare i någon större skala. Det är inte heller något instruktionsenligt uppdrag, eller något särskilt regeringsuppdrag i nuläget, vilket gör att det är svårt för myndigheten att kunna prioritera detta område.

Vår granskning visar samtidigt att myndigheter har svårt att ställa ändamålsenliga krav i sina upphandlingar vid genomförande av strategiska digitaliseringsprojekt. Det har också framkommit i vår granskning att mindre myndigheter lyfter fram behov av en kravkatalog med tekniska krav som kontinuerligt uppdateras efter ny lagstiftning och teknisk utveckling.¹³⁶ Vi konstaterar därför att Upphandlingsmyndigheten saknar en samlad överblick över de utmaningar och behov som finns inom it-området.

4.2.3 Upphandlingsmyndigheten genomför inte kvalitativa uppföljningar av användarnyttan på grund av resursbrist

Riksrevisionen noterar att Upphandlingsmyndigheten för närvarande inte arbetar systematiskt med kvalitativa uppföljningar av användarnyttan av sina stöd.¹³⁷ Tidigare har Upphandlingsmyndigheten, när budgeten tillåtit, genomfört vissa kvalitativa uppföljningar, till exempel kundundersökningar via webbenkäter och användartester. Dessa har dock främst syftat till att säkerställa kvaliteten på de befintliga stöden snarare än att identifiera nya behov hos myndigheterna. För närvarande saknar myndigheten resurser för att genomföra sådana kvalitativa uppföljningar.

Upphandlingsmyndigheten följer användningen av sina digitala tjänster och stöd genom att samla in statistik, till exempel om antal klick och besökta sidor. Myndigheten analyserar även hur Frågeportalen används, exempelvis med avseende på de oftast förekommande frågorna, hur många som startar en chatt, och på vilka sidor användarna väljer att inleda en chatt och ställa frågor.

4.3 Kammarkollegiets ramavtal utgör ett begränsat bidrag till myndigheternas digitaliseringsprojekt

Kammarkollegiet ansvarar för upphandling och förvaltning av ramavtal för varor och tjänster som frekvent används. Dessa ramavtal ska bidra till att underlätta och effektivisera upphandlingar inom staten. Inom it-området erbjuder Kammarkollegiet ramavtal för it-hårdvaror, programvaror och konsulttjänster. It-området är det största ramavtalsområdet, motsvarande 60 procent av den totala omsättningen av Kammarkollegiets ramavtal.¹³⁸ Myndigheten erbjuder också stöd till avropande myndigheter genom att tillhandahålla vägledning och stödmaterial, såsom

¹³⁶ Svar på skriftliga frågor till utvalda myndigheter.

¹³⁷ Representanter för Upphandlingsmyndigheten angav vid intervjun 2024-02-15 att kvalitativa uppföljningar endast görs om myndigheten får ett specifikt regeringsuppdrag om det, alternativt i ett avgränsat upphandlingsområde, givet budgetutmaningar.

¹³⁸ Detta kan delvis förklaras av att hela den offentliga sektorn har rätt att avropa från ramavtalen inom it-området, medan endast statliga myndigheter har rätt att avropa från andra ramavtalsområden.

kravspecifikationer och avtalsmallar som är kopplade till de olika ramavtalen för att underlätta för de avropande myndigheterna. Myndigheterna kan kontakta ramavtalsförvaltare hos Kammarkollegiet för att få information om ifall det finns ramavtal som uppfyller deras behov och hur de kan få tillgång till dessa. Myndigheten anordnar generella seminarier för nya avropande myndigheter men också specifika seminarier som är kopplade till ett visst ramavtal där det också finns möjlighet att ställa konkreta frågor om tillämpningen. Kammarkollegiet deltar också i och håller i nätverk där myndigheter kan utbyta egna erfarenheter.

Vi noterar att Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering (SOU 2025:13) föreslår att Kammarkollegiets uppgifter om samordnade ramavtal ska överföras till Upphandlingsmyndigheten.

4.3.1 Ramavtalen används sällan inom myndigheternas strategiska digitaliseringsprojekt

Kammarkollegiet tillämpar en cirkulär process för att kontinuerligt utveckla ramavtal och identifiera de utvecklingsbehov som uppstår inom respektive ramavtalsområde. Enligt Kammarkollegiets bedömning finns det i dag ramavtal för alla typer av it-hårdvaror, it-mjukvaror och it-tjänster.¹³⁹ Dock visar granskningen att Kammarkollegiets ramavtal används i begränsad omfattning i statliga myndigheters strategiska digitaliseringsprojekt.

Enligt vår enkätundersökning har ramavtalen avropats i 269 (cirka 25 procent) strategiska digitaliseringsprojekt som genomfördes under perioden 2013–2023, varav endast 90 projekt (motsvarande mindre än 10 procent) enbart använde ramavtal. Detta kan jämföras med att 216 projekt valde att upphandla helt utan att avropa Kammarkollegiets ramavtal. Kostnader för de avtal som myndigheterna upphandlade själva uppgick till cirka 5 miljarder kronor. Vi kan dock inte se några samband mellan myndigheternas storlek och deras benägenhet att genomföra upphandlingar helt på egen hand vid strategiska digitaliseringsprojekt. Inte heller ser vi några kopplingar mellan projektens storlek och huruvida myndigheterna avstod från att avropa Kammarkollegiets ramavtal.¹⁴⁰

Enligt Kammarkollegiets egna kundnöjdhetsundersökningar från 2021–2023 är en av de huvudsakliga anledningarna till att avropsberättigade aktörer inte använder ramavtal är att ramavtalen inte täcker deras behov¹⁴¹. Dock tyder det inte nödvändigtvis på brister i Kammarkollegiets arbete med att utveckla ramavtalen.

¹³⁹ Faktagranskning, se mejl från Kammarkollegiet 2025-03-14.

¹⁴⁰ Enligt Pearsons korrelationstest finns det inget signifikant samband mellan andelen projekt med egen upphandling utan avropat ramavtal och myndigheternas storlek, mätt i verksamhetskostnader för 2023, eller projektets storlek, mätt i initial budget.

¹⁴¹ Se SKOP, Rapport till Statens inköpscentral om kundundersökning november 2023, 2023 och SKOP, Rapport till Statens inköpscentral om kundundersökning december 2021, 2021. Undersökningen gäller samtliga ramavtal och är inte specifikt inriktad på ramavtal inom it-området.

Exempelvis saknas ramavtal för specialiserade it-system, unika tekniska lösningar och tjänster som inte har tillräcklig användningsfrekvens för att Kammarkollegiet ska upphandla ett ramavtal för dem. Myndigheterna anger också att förnyade konkurrensutsättningar vid avrop från ramavtal är resurskrävande i både pengar och tid. Myndigheterna föredrar därför direktupphandlingar eller egna avtal vid låga kontraktsvärden eller brådskande behov.¹⁴²

Kammarkollegiet lyfter fram att ramavtalen troligen skulle kunna användas i högre utsträckning då det går att kombinera ramavtalen för mjukvara, hårdvara och tjänster. Men det finns samtidigt andra överväganden som myndigheterna kan behöva göra och paketering där ramavtalen kanske inte passar fullt ut¹⁴³.

4.3.2 Kammarkollegiet har inget mandat att stoppa omotiverade avsteg från avrop

Enligt förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning¹⁴⁴ ska statliga myndigheter använda statliga ramavtal, men undantag kan göras om myndigheterna sammantaget finner en annan bättre lösning. I sådana fall krävs att en avstegsanmälan lämnas till Kammarkollegiet med uppgifter om avtalsvärdet och en motivering. Kammarkollegiet mottog cirka 30–40 avstegsanmälningar per år inom it-området under perioden 2013–2018. Det sammanlagda avtalsvärdet har angetts till 4,5 miljarder kronor.¹⁴⁵

Vi noterar att det kan vara svårt att bedöma huruvida avsteg är motiverade eller ej. Förordningen specificerar inte de bedömningskriterier som avgör när myndigheterna kan anses ha funnit en bättre lösning. Det framgår inte heller vad motiveringen ska innehålla. Enligt representanter för Kammarkollegiet varierar detaljnivån på motiveringarna och i många fall ligger de på en ganska generell nivå.¹⁴⁶ Detta försvårar för Kammarkollegiet att bedöma om avstegen är motiverade.

Riksrevisionen noterar vidare att Kammarkollegiet inte har befogenhet att stoppa ett omotiverat avsteg och vi anser att det kan innebära en risk för bristande hushållning med statliga resurser. Kammarkollegiet har en stödjande men inte styrande roll i relation till myndigheterna när det gäller bedömning av motiven till avsteg. Kammarkollegiet analyserar de angivna motiveringarna och tar i vissa fall kontakt med myndigheten för att klargöra eventuella missförstånd gällande ramavtalet. Det är

¹⁴² Riksrevisionen har ingen uppgift om hur många direktupphandlingar som har genomförts då vi endast fått in data över totalt avtalsvärde inom ramarna för varje strategiskt digitaliseringsprojekt som har genomfört upphandlingar. Det är dock åtminstone en tredjedel av de projekt som har genomfört upphandlingar som uppgett ett avtalsvärde under 700 000 kronor, vilket var direktupphandlingsgränsen år 2022.

¹⁴³ Faktagranskning, se mejl från Kammarkollegiet 2025-03-14.

¹⁴⁴ 1 §, 3 §, 4 § förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning.

¹⁴⁵ Enligt data över enskilda avstegsanmälningar som Kammarkollegiet skickade till Riksrevisionen. Värden som anges i avstegsanmälningarna är endast uppskattningar från anmälande organisation. Det kan alltså vara såväl en överskattning som en underskattning. Kammarkollegiet har inga uppgifter som de faktiska värdena.

¹⁴⁶ Mejl från Kammarkollegiet 2025-01-24.

dock ovanligt att myndigheten drar tillbaka avstegsanmälan.¹⁴⁷ Tidigare har ESV följt upp frågan om avstegsmotiveringar i Uppföljning av ekonomiadministrativa regelverket (EA-uppföljning). Frågan utgick dock under 2016–2017. I Kammarkollegiets årsredovisning rapporteras uppföljning av avstegsanmälningar.

¹⁴⁷ Mejl från Kammarkollegiet 2025-01-24.

5 Regeringens styrning har inte bidragit tillräckligt för myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt

I detta kapitel redovisar vi resultatet av granskningen för att besvara delfråga 3. Vi bedömer att regeringens styrning inte har bidragit tillräckligt till att underlätta myndigheternas strategiska digitaliseringsprojekt.

Vår bedömning är baserad på följande iakttagelser:

- Regeringens mål för digitaliseringspolitiken är svåra att uppnå och svåra att följa upp. Målen är utformade på en abstrakt nivå och saknar en tydlig koppling till måluppfyllelsen inom myndigheternas digitaliseringsinsatser, inklusive strategiska digitaliseringsprojekt.
- Det finns ingen systematisk uppföljning av hur myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt bidrar till regeringens mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och målen för digitaliseringspolitiken.
- Regeringen har bristande kunskap om hur väl strategiska digitaliseringsprojekt genomförs inom den statliga förvaltningen och vilken typ av tvärspektoriella problem som löpande uppkommer.

5.1 Regeringens styrning genom mål för digitaliseringspolitiken är svag

Regeringens tvärspektoriella målstyrning av digitaliseringsfrågor har varit svag. Målen har varit svåra att följa upp och inget försök har heller gjorts att följa upp målen. Däremot har regeringen gett olika typer av uppdrag till myndigheter. Inom vissa andra tvärspektoriella politikområden, exempelvis miljö- och klimatpolitiken och jämställdhetspolitiken, har målen varit tydligare och också följts upp på ett systematiskt sätt. Det faktum att digitaliseringspolitiken saknar tydliga och uppföljningsbara delmål försvårar styrning mot en hög måluppfyllelse i det tvärspektoriella politikområdet. Sammantaget är det vår bedömning att styrningen kan förbättras.

5.1.1 Målen för digitaliseringspolitiken har både varit svåra att uppnå och svåra att följa upp

Som framgår av kapitel 2 beslutade riksdagen i början av 2010-talet om det ambitiösa målet att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Tre målbilder identifierades, nämligen en enklare vardag för företag och privatpersoner, en öppnare och smartare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt en effektivare offentlig verksamhet.

Som också framgår av kapitel 2 har regeringen därefter presenterat tre strategier för it-politiken och digitaliseringen av offentlig sektor, 2011, 2012 och 2017. I dem upprepades de ovan nämnda målen. I våra intervjuer med företrädare för Regeringskansliet har det dock framkommit att målen enligt EU:s digitala decennium har blivit allt viktigare för Sverige och att de tidigare målen därför är på väg att tonas ner.¹⁴⁸

Målen för digitaliseringspolitiken har varit mycket ambitiösa men svåra att uppnå, vilket visas av de olika internationella rankingar som genomförts under senare år i EU:s och OECD:s regi. OECD:s internationella jämförelse av digitaliseringen av offentliga förvaltningar 2023 visade att Sverige låg på plats 27 av 38. Det var förvisso en uppgång sedan förra mätningen. I motsvarande undersökning 2019 var Sverige sist i det sammantagna resultatet och bland de sista i alla de sex dimensionerna.¹⁴⁹

Den svenska förvaltningspolitiken med starkt decentraliserat ansvar och olika legala hinder brukar anges som några av orsakerna till bristande måluppfyllelse. I en rapport från 2020 konstaterade Statskontoret att regeringens strategi för digitalisering saknade mätbara mål och utpekade insatser, och att många av områdena i strategin överlappade. Det innebar enligt Statskontoret att det inte heller var tydligt vilken aktör som ansvarar för vilket område inom strategin¹⁵⁰. Samtidigt konstaterade Statskontoret att det också inträffat att regeringen haft en tydlig inriktning inom ett visst område av digitaliseringspolitiken, nämligen regeringens program *Digitalt först*¹⁵¹. Detta program blev välkänt inom förvaltningen och bidrog till att många myndigheter anammade programmets principer. Enligt Statskontoret ledde just detta program till att en rörelse sattes i gång inom myndigheterna med ett flertal konkreta satsningar och åtgärder.

5.1.2 Ny digitaliseringsstrategi utlovas, där nya mål kan komma att skapas med utgångspunkt från EU-målen

Vi noterar att regeringen i dag arbetar med framtagning av en ny digitaliseringsstrategi. Som framgår av kapitel 2 i denna rapport har EU formulerat ett antal mål för det digitala decenniet fram till 2030, som också kommer bli styrande för Sverige. Enligt budgetpropositionen för 2024 kommer regeringens digitaliseringsstrategi att stärka Sveriges digitala omställning, genom att fokusera på flera olika områden, inklusive AI, grön omställning och digital kompetensutveckling.¹⁵²

¹⁴⁸ Intervju med Regeringskansliet 2024-11-25.

¹⁴⁹ De sex dimensionerna är digitalt först, offentlig sektor som en plattform, datadriven offentlig sektor, öppenhet som standard, användardrivet, proaktivitet.

¹⁵⁰ Statskontoret, *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken*, 2020, s. 28.

¹⁵¹ Regeringskansliet, *Digitalisering av offentlig sektor*, 2017-10-09.

¹⁵² Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 22.

Även om information om innehållet är okänd innan strategin publiceras, är det rimligt att anta att EU-målen kommer att ha en påverkan på eventuella mål som formuleras inom den nya digitaliseringsstrategin.

5.1.3 Stort fokus på uppdrag till Digg

Förutom att sätta upp mål styr regeringen digitaliseringspolitiken genom uppdrag till statliga myndigheter, i första hand Digg. Även PTS, Integritetsmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB, som har fått samordnande uppgifter) har vissa kopplingar till digitaliseringsområdet.

Riksrevisionen riktade i en rapport 2023 kritik mot att regeringens styrning av Digg varit fragmenterad¹⁵³ och i alltför hög utsträckning orienterad mot kunskapsuppbyggnad för regeringen. Riksrevisionen föreslog därför att Digg i högre grad ska styras genom instruktion för att ge Digg ökade resurser att arbeta mer med sin kärnverksamhet. Motsvarande kritik har även kommit från Statskontoret.¹⁵⁴

Digg har samtidigt fått en rad nya uppdrag från regeringen. Hit hör att ta fram underlag för strategiska prioriteringar inom digitaliseringspolitiken 2025 – 2030¹⁵⁵ samt att utveckla och förvalta gemensamma tjänster och lösningar som ska öka produktiviteten, effektiviteten och säkerhet i offentlig förvaltning (Ena). Vidare ska myndigheten arbeta med att främja offentliga aktörers förmåga att dela och nyttiggöra data, att tillhandahålla rättsligt stöd till den offentliga förvaltningen och att analysera och följa upp digitaliseringens utveckling genom analyser och framtagande av nyckeltal. Resultatet av dessa analyser redovisas årligen i en uppföljningsrapport och baseras i hög grad på en årlig enkätundersökning.¹⁵⁶ Denna årliga analys presenterades första gången 2020, alltså två år efter att Digg hade bildats.

Det är Digg som fått huvudansvaret för att på myndighetsnivå samordna det statliga arbetet med förvaltningsgemensam digitalisering. Ibland kan regeringen även styra övriga statliga myndigheter med enskilda uppdrag som direkt eller indirekt leder till att någon form av digitaliseringsarbete behöver göras inom myndigheten.

Riksrevisionen har i tidigare granskningar konstaterat att det behövs ökad standardisering av digitala tjänster, utökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, ökad användarinvolvering och ökad kunskap om nyttor och kostnader vid digitalisering. Inom det tvärssektoriella området digitalisering behövs en starkare styrning från centralt håll för att påskynda effektivisering.¹⁵⁷ Därför föreslog Riksrevisionen i en granskning från 2023 att Digg bör ges föreskriftsrätt inom ramen för arbetet med den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen (Ena).¹⁵⁸

¹⁵³ Riksrevisionen, *Digitala tjänster för privata personer*, 2023.

¹⁵⁴ Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning*, 2023.

¹⁵⁵ Digg, *Mot ett digitalt Sverige 2030*, 2024.

¹⁵⁶ Digg, *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2023*, 2023.

¹⁵⁷ Digg, *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2023*, 2023.

¹⁵⁸ Riksrevisionen, *Digitala tjänster för privata personer*, 2023.

Regeringen gav därefter en utredare i uppdrag att bland annat överväga hur en möjlig föreskriftsrätt bör fördelas så att det blir en effektiv samordning mellan den sektorsövergripande och den sektorspecifika nivån i den offentliga förvaltningen.¹⁵⁹ Utredningen lämnade sitt betänkande i december 2023.¹⁶⁰ Ett av förslagen är att Digg ska få ett bemyndigande om föreskriftsrätt inom området nationella interoperabilitetslösningar. Detta förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet. Som nämnts i kapitel 4 har regeringen nyligen gett Digg och PTS i uppdrag att utreda hur Diggs uppgifter kan överföras till PTS.¹⁶¹

Riksrevisionen noterar även att avsaknaden av en tydlig strategisk målbild, exempelvis i form av en nationell digitaliseringsstrategi, utgör ett hinder för Diggs arbete med Ena.¹⁶² Detta leder till att myndigheterna gör olika prioriteringar, vilket i sin tur försvårar en sammanhållen utveckling. Därtill saknas reglering för den förvaltningsgemensamma infrastrukturen, och finansieringsmodellen är otydlig. Trots tidigare förslag från Digg och andra myndigheter har regeringen ännu inte genomfört några förändringar. Digg har lämnat ytterligare förslag rörande denna fråga i sin slutredovisning av regeringsuppdraget om långsiktig utveckling av förvaltningen av Ena.¹⁶³

5.1.4 Stödfunktionen för enskilda digitaliseringsprojekt utvecklades

Som vi beskrev i kapitel 4 utvecklade regeringen expertgruppen för digitala investeringar 2021 genom att upphäva 13 § i förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning. Expertgruppen, som inrättades 2017¹⁶⁴ och anslöts till Digg 2018, hade i uppdrag att stödja 20 myndigheter som avser att göra större strategiska verksamhetsinvesteringar i immateriella anläggningstillgångar med väsentliga inslag av it och digitalisering. I samband med utveckling av expertgruppen förtydligade regeringen att Diggs stödjande uppdrag endast avser förvaltningsgemensam digitalisering.

Vi noterar dock att det finns statliga aktörer i tre andra nordiska länder¹⁶⁵ som har i uppdrag att ge råd och stöd till myndigheterna när det gäller digitala investeringar. Uppdragen till stödmyndigheterna i dessa länder inte är begränsade till de förvaltningsgemensamma och generella stödmaterial som den svenska motsvarigheten Digg har. Norge har ett särskilt organ, på central nivå, som ansvarar för att stödja digitalisering i stora sektorer i samhället. I Danmark finns flera statliga myndigheter som ger aktivt stöd till myndigheternas arbete med it-projekt och deltar i riskbedömningen av statliga it-projekt. I Finland bildades Myndigheten för

¹⁵⁹ Kommittédirektiv 2022:118.

¹⁶⁰ SOU 2023:96.

¹⁶¹ Regeringsbeslut Fi2024/02416.

¹⁶² Enligt Diggs svar på skriftliga frågor, se mejl 2024-10-09.

¹⁶³ Digg, *Förslag till långsiktig utveckling och förvaltning av Ena*, 2025.

¹⁶⁴ Kommittédirektiv, 2017:62.

¹⁶⁵ Norge, Danmark och Finland.

digitalisering och befolkningsdata som har i uppgift att ge stöd till statliga myndigheter och organisationer i deras digitala utveckling. Myndigheten ansvarar även för projektportföljsverktyget Hankesalkku, där alla digitala investeringar i offentlig sektor som är dyrare än en miljon euro finns sammanställda.

Den ovannämnda beskrivningen av stödfunktioner i andra nordiska länder kommer från Statistikkontorets rapport från 2020¹⁶⁶. Riksrevisionen har inte analyserat eller bedömt om stödfunktionerna i dessa länder har bidragit till ökad effektivitet i arbetet med statliga digitaliseringsprojekt i respektive land. Vi noterar samtidigt att det finns skillnader mellan den mer decentraliserade svenska förvaltningsmodellen och de andra nordiska ländernas förvaltningsmodeller. Dessa skillnader kan påverka förutsättningarna för att inrätta en liknande stödfunktion på central nivå i Sverige.

Vi noterar vidare att förordningen om statlig it-drift¹⁶⁷ trädde i kraft i januari 2025. Regeringen tillförde medel till Försäkringskassan, Trafikverket och Skatteverket för att tillhandahålla it-tjänster till statliga myndigheter. Nyligen tog även regeringen beslut om att ge Statskontoret i uppdrag att skapa förutsättningar för en effektiv uppföljning av den statliga it-driften.¹⁶⁸ Syftet med dessa åtgärder är att stödja myndigheter i deras digitaliseringsarbete som ett komplement till Diggs, Upphandlingsmyndighetens och Kammarkollegiets roller. Riksrevisionen har dock inte tagit ställning till i vilken utsträckning dessa insatser bidrar till de statliga myndigheternas digitaliseringsarbete inom ramen för denna granskning eftersom de implementerades nyligen.

5.2 Regeringens uppföljning av myndigheternas digitalisering brister

Regeringens uppföljning av digitaliseringen inom staten sker främst genom årliga uppföljningsrapporter från myndigheten Digg, som i vissa fall lämnar förslag till regeringen om behovet av regeländringar eller ändrade prioriteringar inom digitaliseringspolitiken. Däremot har regeringen inte systematiskt följt upp resultaten av myndigheternas digitaliseringsarbete, där strategiska digitaliseringsprojekt utgör en viktig del. Som framgår i kapitel 3 visar granskningen att myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt inte är tillräckligt effektivt, och det finns gemensamma problem och utmaningar. Dessa problem inom digitaliseringsprojekt tas dock sällan upp i myndighetsdialoger. Det sker ingen systematisk sammanställning av de uppgifter som framkommer i dessa dialoger. Sammanfattningsvis bedömer vi att regeringen har begränsad kunskap om hur väl de strategiska digitaliseringsprojekten genomförs inom den statliga förvaltningen och om hur dessa bidrar till de övergripande målen för digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen. Regeringen har inte heller tillräcklig kunskap om vilka typer

¹⁶⁶ Statskontoret, *Styrning av digitala investeringar, delrapport*, 2020.

¹⁶⁷ Förordningen (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift.

¹⁶⁸ Regeringsbeslut Fi2025/00643.

av problem som löpande uppstår hos myndigheterna, och har därför inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att åtgärda dessa.

5.2.1 Regeringens uppföljning sker främst genom Diggs årliga analyser

Regeringen följer upp myndigheternas digitalisering genom Diggs analyser som genomförs årligen sedan 2020.¹⁶⁹ Diggs uppföljningar sker på myndighetsnivå och inte på projektnivå. De uppgifter som Digg förser regeringen med belyser vissa gemensamma problem såsom kompetensförsörjning, rättsliga hinder, låg återanvändning av befintlig infrastruktur och otillräcklig hänsyn till användarnas behov. Diggs uppföljningar belyser även problem som är kopplade till den svenska förvaltningsmodellen. Bland annat lyfts den konflikt som finns mellan varje myndighets frihet att utveckla verksamheten utifrån sin kärnuppgift, och behovet av att skapa en mer sammanhållen förvaltning genom styrning utifrån ett koncernperspektiv med fler samlade krav på myndigheterna. Den årliga rapporten rymmer även förslag till regeringen om regeländringar eller ändrade prioriteringar inom digitaliseringspolitiken. I cirkuläret för myndighetsdialogen hänvisas det till Diggs rapport om uppföljningsfrågor till myndigheterna inom ämnet digitalisering. Dock tas digitaliseringsfrågor sällan upp i myndighetsdialoger, vilket diskuteras närmare i avsnitt 5.2.4.

5.2.2 Digitaliseringsrådet ger råd och förslag till regeringen på en mer övergripande nivå

Som framgår av kapitel 2 har regeringen även upprättat ett digitaliseringsråd som är knutet till Regeringskansliet. Rådet ger sällan ut några offentliga publikationer. Dialogen mellan rådet och regeringen sker muntligen på rådsmöten. Rådet ger dock råd till regeringen och även förslag som är tänkta att bli beaktade i den kommande digitaliseringsstrategin. Det handlar exempelvis om täckningsmål för mobiltelefoni och fiber, 5G-utbygganden genom bredbandsstöd, främjande av AI och frågor som rör EU-fondmedel. Rådet har även föreslagit tydliga riktlinjer från statens sida för offentlig sektors användning av (privata) molntjänster.

Rådet har även lyft fram olika grundförutsättningar inom digitaliseringsområdet¹⁷⁰. Ett exempel är att staten behöver tillgängliggöra beräkningar av den datakapacitet som behövs för framför allt små och medelstora företag. Rådet pekar på att tillgång till data och regler för datadelning är centralt, inte minst på området för hälsodata som i dagsläget hindras från att användas för att skynda på forskningen. Ett annat exempel är att det även behövs en satsning för att långsiktigt stärka Sveriges position som en ledande nation för forskning och innovation inom kvantteknik. Ett tredje

¹⁶⁹ Se exempelvis Digg, *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2023*, 2023.

¹⁷⁰ Enligt underlaget med slutsatser från Digitaliseringsrådets workshop som bifogades i mejlet från Regeringskansliet 2025-01-22.

exempel är att statliga myndigheter kan behöva samköra data, vilket i sin tur kräver att regelverket ses över.

Däremot har rådet, såvitt vi kan se, inte närmare undersökt eller uttalat sig om statliga myndigheters digitaliseringsarbete. Genomgående är rådet inriktat mot grundförutsättningar för det svenska digitaliseringsarbetet, snarare än mot att undersöka digitaliseringsarbete i sig. Rådet framför dock uppfattningen att Sverige behöver utveckla egna mål som komplement till EU-målen.¹⁷¹

5.2.3 Uppföljningen av it-utvecklingsinsatser hos myndigheterna är splittrad

Vissa myndigheter har av regeringen fått ett återrappporteringskrav i regleringsbrevet om myndighetens viktigaste it-utvecklingsinsatser. Vi har undersökt hur många som fått ett sådant krav. Vi har gjort en genomgång av totalt 41 myndigheters årsredovisningar mellan 2020 och 2024. Det rör sig om myndigheter¹⁷² som ingår i eSam samt Polismyndigheten och länsstyrelserna.¹⁷³

Fåtal myndigheter har ett återrappporteringskrav om it-utveckling

Vi har funnit att totalt 6 av dessa 41 myndigheter har fått ett sådant särskilt återrappporteringskrav. Det är framför allt myndigheter under Finansdepartementet och Socialdepartementet.¹⁷⁴ Vi noterar att det handlar om stora myndigheter med förhållandevis mycket medborgarkontakter. Dessa myndigheter ger genomgående i sina årsredovisningar en samlad återrappportering av it-utvecklingen under en separat rubrik.

Övriga 35 undersökta myndigheter har inte fått ett motsvarande återrappporteringskrav rörande it-utvecklingsinsatser. Vi noterar att tydliga återrappporteringskrav saknas hos stora myndigheter såsom Trafikverket, Transportstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, E-hälsomyndigheten, länsstyrelserna och Arbetsförmedlingen, trots att dessa myndigheter under samma period genomförde flera större digitaliseringsprojekt. Flera av dessa myndigheter har samtidigt haft återkommande problem vid genomförandet av strategiska digitaliseringsprojekt, såsom överskridna projektramar eller bristande måluppfyllelse.

¹⁷¹ Enligt underlaget med slutsatser från Digitaliseringsrådets workshop som bifogades i mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2025-01-22.

¹⁷² Myndigheter som ingår i eSam.

¹⁷³ Myndigheter under riksdagen har i denna undersökning uteslutits, liksom de myndigheter som har uteslutits i granskningen som helhet.

¹⁷⁴ Tre av dessa sorterar under Finansdepartementet, nämligen Kronofogden, Skatteverket och Tullverket. Två sorterar under Socialdepartementet, nämligen Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. En sorterar under Justitiedepartementet (Migrationsverket).

Riksrevisionens bedömning är att redovisningen ger en bra återkoppling om dessa myndigheters it-utvecklingsprojekt och eventuella utmaningar som är kopplade till projekten, och att rapporteringen därför ökar regeringens möjlighet att få en bra helhetsbild över de statliga myndigheternas digitalisering.

I övrigt noterar vi att en majoritet av alla myndigheter har som specifikt krav i regleringsbrevet att återrapportera om myndighetens arbete med informationssäkerhet.

5.2.4 Myndighetsdialogerna handlar sällan om digitalisering

Digitaliseringsarbete sker i alla myndigheter. Myndighetsdialoger utgör ett sätt för regeringen och ansvarig enhet på Finansdepartementet att följa upp digitaliseringsarbetet hos respektive myndighet. Av våra intervjuer med Regeringskansliet framgår att det saknas ett systematiskt fokus på digitaliseringsfrågor vid myndighetsdialoger. Det är sällan som frågor om digitalisering överhuvudtaget kommer upp vid myndighetsdialoger.

Att digitalisering är ett av många ämnen som kan tas upp i myndighetsdialoger framgår av den interna vägledning för myndighetsdialoger som finns inom Regeringskansliet¹⁷⁵. Här finns ett särskilt avsnitt om tvärsektoriella frågor, för att tydliggöra att myndighetsdialog inte bara ska gälla sakområden. I detta vägledande avsnitt om de tvärsektoriella frågorna nämns enbart jämställdhetsfrågor och miljö- och klimatfrågor. Digitalisering nämns i stället kortfattat under en rubrik om verksamhetsutveckling, på samma nivå som service och tillgänglighet, upphandling och informationssäkerhet. Få myndigheter lyfter digitaliseringsärenden till regeringsnivån.

5.2.5 Myndigheterna kontaktar sällan regeringen när de har problem i digitaliseringsprojekt

I granskningen har vi undersökt hur vanligt det är att myndigheter som genomför digitaliseringsprojekt kontaktar regeringen med anledning av det specifika projektet, exempelvis om problem som uppkommit i projektet.

Cirka 6 procent av de projekt som vi har undersökt har haft kontakt med regeringen. Flertalet av dessa projekt har initierats genom regeringsuppdrag, vilket oftast förutsätter en kontinuerlig dialog med regeringen. Den låga andelen är i sig inget anmärkningsvärt då strategiska digitaliseringsprojekt som fungerar någorlunda väl inte nödvändigtvis behöver diskuteras med Regeringskansliet. Av de projekt som uppgett problem i form av avbrott, förseningar eller överskridande av budgeten uppger emellertid endast cirka 10 procent att de har haft kontakt med regeringen. I genomsnitt är projekten som haft kontakt med regeringen förhållandevis stora budgetmässigt, vilket kan anses vara en rimlig prioritering. Samtidigt noterar vi att

¹⁷⁵ Cirkulär Fi 2022:2.

även andelen större projekt som tas upp i myndighetsdialoger är relativt låg. Andelen projekt med en budget över 10 miljoner kronor som har kontaktat regeringen är exempelvis 15 procent, vilket kan jämföras med knappa 2 procent för projekt med en budget under 1 miljon kronor.

5.2.6 Samverkan mellan departement saknas när det gäller att samla in kunskap om digitalisering

Riksrevisionen noterar att det inte sker någon samverkan mellan departementen när det gäller att samla in uppföljande kunskap om digitaliseringsarbetet på myndighetsnivå. Ansvarig enhet på Finansdepartementet gör inte heller några tvärsektoriella sammanställningar av det som eventuellt ändå kommer fram i myndighetsdialogen och som rör digitalisering. Regeringen ställer få krav på återrapportering samtidigt som regeringen inte har gett i uppdrag till någon statlig aktör att ta fram en samlad uppföljning av måluppfyllelser i de digitala investeringarna.

Vi konstaterar därmed att regeringen saknar en helhetsbild av myndigheternas it-utvecklingsarbete. Denna bild delas av Statskontoret i en rapport från 2020¹⁷⁶, där det framkommer att myndigheterna ofta uppfattar styrningen som svag och utan samordning mellan olika departement. Detta medför en risk för ineffektivitet i framför allt förvaltningsgemensamma digitala investeringar. Statskontoret pekar i rapporten på att regeringarna i Danmark, Norge, Finland och Storbritannien har en bättre överblick över den digitala utvecklingen inom offentlig förvaltning än den svenska. Det gäller till exempel vilka projekt som myndigheterna prioriterar och deras kostnader. Det finns också exempel på finansieringslösningar som gör det lättare att genomföra förvaltningsgemensamma investeringar.

¹⁷⁶ Statskontoret, *Styrning av digitala investeringar – Delrapport, 2020*.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat statens arbete med strategiska digitaliseringsprojekt. Den övergripande slutsatsen är att det finns flera effektivitetsbrister i detta arbete. Den tydligaste bristen är att majoriteten av statliga myndigheter har svårigheter att slutföra projekt inom uppsatt tidsplan och budget. Problemen är bestående och utbredda. Det finns flera förklaringar till detta, såsom brister i it-kompetensförsörjning, kravställning och samverkan med andra myndigheter. Samtidigt är måluppfyllelsen ofta oklar eftersom många projekt inte har utvärderats. Riksrevisionen konstaterar också att stödmyndigheternas arbete inte i någon större omfattning har bidragit till att underlätta myndigheternas genomförande av strategiska digitaliseringsprojekt. Stödet vid kravställningar och upphandling är begränsat. Riksrevisionen ser även att regeringens styrning är svag. Regeringen saknar kunskap om de återkommande problem som myndigheterna har inom digitaliseringsarbetet. För att förbättra effektiviteten i statens arbete med strategiska digitaliseringsprojekt och uppnå regeringens mål för digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen, och det övergripande målet för digitaliseringspolitik i Sverige och EU, behöver regeringens styrning förstärkas och myndigheternas arbete utvecklas.

6.1 Projekt överskrider ofta tids- och budgetramar och måluppfyllelsen utvärderas i alltför låg grad

Granskningen visar att minst vart sjätte projekt inte helt har nått de uppsatta målen, antingen på grund av att de har avbrutits utan leverans av en it-lösning eller för att den levererade lösningen inte helt har nått målen, enligt myndigheternas egna utvärderingar. I mer än hälften av fallen har dock myndigheterna inte gjort en sådan utvärdering, vilket försvårar en samlad bedömning av måluppfyllelsen i de granskade digitaliseringsprojekten. Ett fåtal stora projekt hos myndigheter med samhällsviktiga funktioner har avbrutits utan att leverera de avsedda resultaten. Dessa avbrutna projekt har medfört betydande kostnader, som sammanlagt uppgår till miljardbelopp.

Granskningen visar dessutom att många av de genomförda projekten har avvikit väsentligt från såväl tidsplan som budget. Försenade leveranser och överskridna budgetar i vissa fall har haft negativa konsekvenser för verksamheten, bland annat i form av omprioriteringar av andra utvecklingsinsatser och försenad nyttorealiserings. Problemen med förseningar och budgetöverskridanden har varit välkända sedan länge och kvarstår enligt vår undersökning. Granskningen visar att problemen är ännu större hos myndigheter med samhällsviktiga funktioner.

Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning de ökade kostnaderna och den längre tidsåtgången har lett till större nytta i dessa projekt efter många projekt har inte utvärderats. Riksrevisionen bedömer att budgetöverskridanden och förseningar beror till stora delar på brister i it-kompetensförsörjning, kravställning och projektstyrning som vi beskriver mer ingående nedan.

6.2 Många myndigheter saknar en strategisk plan för it-kompensförsörjning, trots bristande tillgång

Riksrevisionen bedömer att kompetensbrister utgör ett gemensamt hinder för myndigheternas arbete med digitaliseringsprojekt. Brist på kompetens är en av de vanligaste orsakerna till att projekt försenas. Ett sätt för myndigheterna att lösa problemet med kompetensbrist under ett pågående projekt är att anlita konsulter, men samtidigt har höga konsultarvoden i vissa fall varit en bidragande anledning till budgetöverskridanden.

Hinder inom kompetensförsörjning är bland annat en följd av den hårda konkurrensen med företag inom den privata sektorn. Riksrevisionen bedömer dock att myndigheter inte har varit tillräckligt proaktiva i sitt arbete med att säkerställa kompetensförsörjningen för sina digitaliseringsprojekt. De flesta myndigheter saknar en strategi för it-kompetensförsörjning. Enligt Riksrevisionens enkätundersökning har endast en fjärdedel tagit fram en it-kompetensförsörjningsplan. Även bland de myndigheter som genomfört många digitaliseringsprojekt saknar de flesta en sådan plan. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt för statliga myndigheter att utveckla en fungerande strategi för att säkerställa tillgång till rätt kompetens för sina digitaliseringsprojekt, på både kort och lång sikt.

6.3 Myndigheterna har brister i kravställning och kan behöva förstärkt stöd

Kravställning är ett centralt moment i myndigheters strategiska digitaliseringsprojekt, oavsett om utvecklingen sker internt eller genom upphandling. Riksrevisionen bedömer att utdragna eller misslyckade upphandlingar till följd av bristande kravställning utgör en viktig orsak till förseningar och fördyringar i projekten.

Granskningen visar samtidigt att stödet för kravställning som Upphandlingsmyndigheten och Digg tillhandhåller är begränsat till vissa delar av it-upphandlingar såsom datahantering och miljö- och hållbarhetskriterier. Riksrevisionen har dock inte möjlighet att inom ramen för denna granskning bedöma i vilken grad dessa stöd täcker myndigheternas faktiska behov när det gäller kravställningar vid digitaliseringsprojekt. Det saknas nödvändiga underlag för bedömning eftersom varken Digg eller Upphandlingsmyndigheten har gjort systematiska kvalitativa uppföljningar av dessa stöd. Riksrevisionens bedömning är att stödmyndigheterna saknar en helhetsbild av vilka svårigheter och behov som myndigheter har kopplat till kravställning vid it-upphandlingar.

Riksrevisionens granskning visar vidare att myndigheterna ofta väljer att genomföra egna upphandlingar i stället för att använda Kammarkollegiets ramavtal i sina strategiska digitaliseringsprojekt. Anledning är bland annat att ramavtalen ofta inte täcker myndigheternas behov, exempelvis vid specialiserade it-lösningar. Dessutom anses förnyad konkurrensutsättning vara resurskrävande, vilket gör att

direktupphandling ofta föredras vid låga kontraktsvärden eller akuta behov. Enligt gällande regel ska myndigheterna motivera sina avsteg i sina anmälningar till Kammarkollegiet. Regeln specificerar dock inte vad motiveringar ska innehålla. Kammarkollegiet har ingen befogenhet att stoppa avsteg, även om motiveringarna är vaga. Riksrevisionens bedömning är att detta kan leda till ineffektiv användning av statliga resurser. Samtidigt noterar vi att betänkandet från Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering (SOU 2025:13) föreslår att Statens inköpscentral ska överföras från Kammarkollegiet till Upphandlingsmyndigheten. Detta skulle innebära att stödfunktionerna för inköpsprocessen, liksom upphandlandet av ramavtal, samlas hos Upphandlingsmyndigheten. Riksrevisionen betonar vikten av att säkerställa att nödvändiga stöd finns för kravställningar vid it-upphandlingar, och att det finns ramavtal som motsvarar myndigheternas behov vid digitaliseringsprojekt, om en sådan omorganisering blir aktuell.

6.4 Myndigheternas arbete med nyttorealisering brister

Analys av nyttor och nyttorisk inför projektstart, uppföljningar och utvärderingar under och efter genomförandet av projekt är viktiga delar i arbetet med så kallad nyttorealisering. Syftet är att säkerställa avsedda nyttor, det vill säga att projektens mål och syften förverkligas inom verksamheten. Det finns även ett stort värde för lärande inom verksamheten. Riksrevisionen delar Diggs och ESV:s bild att myndigheternas arbete med nyttorealisering brister. Riksrevisionens granskning visar att de flesta myndigheter inte arbetar systematiskt med att analysera nyttor och nyttorisker inför projektstart eller med att utvärdera mål och resultat efter genomföranden. Riksrevisionen konstaterar att endast en tredjedel av de genomförda utvärderingarna baseras på indikatorer från nollmätningar som fastställer utgångsläget. Utan en nollmätning blir det svårt att bedöma om projektet haft någon faktisk effekt, då referensdata saknas. Bristen på utvärderingar orsakas oftast av resursbrist eller avsaknad av fungerande rutiner.

Riksrevisionen bedömer att bristerna i arbete med nyttorealisering försvårar för myndigheterna att följa upp och förbättra effektiviteten i projekten. Det försvårar också för regeringen att följa upp måluppfyllelsen i myndigheternas digitaliseringsarbete, och därmed att effektivt styra mot de övergripande målen för digitaliseringspolitiken. Med anledning av detta kan inte heller Riksrevisionen göra en helhetsbedömning av måluppfyllelsen i strategiska digitaliseringsprojekt inom staten.

6.5 Myndigheternas samverkan inom ramen för deras digitaliseringsprojekt behöver förstärkas

Regeringen har ett förvaltningspolitiskt mål för samverkande digitalisering inom den offentliga förvaltningen. Riksrevisionens granskning visar dock, i likhet med Diggs

årliga uppföljning av myndigheternas digitalisering, att det finns en tröghet i myndigheterna samverkan i digitaliseringen och att myndigheter inte utnyttjar samverkansmöjligheterna till fullo – trots att många myndigheter ser potential och effektivitetsvinster i en ökad samverkan. Riksrevisionen menar därför att det finns en risk för dubbelarbete, ineffektiv resursanvändning och förlorade synergieffekter.

Enligt Riksrevisionens enkätundersökning tar myndigheterna sällan egna initiativ till att samverka inom ramen för sina digitaliseringsprojekt, trots att det kan finnas en erfarenhetsbas inom liknande digitaliseringsprojekt i staten. Granskningen visar att myndigheterna har genomfört många likartade projekt där ökad samverkan eller erfarenhetsutbyte skulle kunna bidra till högre effektivitet. Exempel på sådana projekt inkluderar informationslagring, ärendehanteringssystem, digital arkivering, dokumenthantering och diarieföring. Trots dessa likheter är graden av samverkan i de flesta av dessa kategorier låg och understiger 30 procent.

Vidare visar Riksrevisionens granskning att många myndigheter saknar en etablerad rutin för att identifiera samverkansmöjlighet och att initiativ sker mest sporadiskt. Myndigheterna anger att de största hindren för samverkan är juridiska begränsningar och brist på resurser. Diggs analyser pekar även på att det ofta saknas incitament och att myndigheterna har olika prioriteringar som är kopplade till sina kärnverksamheter.

Riksrevisionen noterar att det finns ett antal initiativ för att främja samverkan mellan statliga myndigheter, bland annat eSam och Sunet. Att vara medlem i eSam eller använda Sunet:s tjänster medför kostnader för myndigheterna. Riksrevisionen har inte granskat dessa verksamheter i sig men konstaterar att många myndigheter ännu inte ingår i något av dessa samverkansinitiativ. Samverkan sker i högsta grad på frivillig basis. Digg ger även ut rekommendationer om ett svenskt ramverk för digital samverkan på sin webbsida, där det bland annat framgår att samverkan ska vara ett förstahandsalternativ. Vidare samordnar Digg vissa nätverk och forum för att främja erfarenhetsutbyte, bland annat om nyttorealiserings. Riksrevisionens sammantagna bedömning är att det behövs förstärkt styrning av samverkan och tydligare strukturer för informationssamordning och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter.

6.6 Inget anpassat stöd riktat mot genomförande av digitaliseringsprojekt

Granskningen visar att myndigheter sällan efterfrågar stöd från stödmyndigheterna vid genomförandet av strategiska digitaliseringsprojekt. Samtidigt har stödmyndigheterna inte uppdraget att tillhandahålla anpassat stöd till enskilda projekt hos myndigheter. Riksrevisionen har inom ramen för denna granskning inte bedömt behovet av myndighetsanpassat stöd, men noterar att det tidigare fanns en expertgrupp för digitala investeringar som regeringen tillsatte 2018 och som knöts till Digg efter dess bildande. Expertgruppens uppgifter inkluderade att ge riktade råd till 20 myndigheter om deras digitala satsningar. Vi noterar att regeringen 2021

beslutade att avveckla gruppen. Samtidigt uppgav representanter för Digg att myndigheterna har efterfrågat konkret stöd i form av expertresurser från Digg i digitaliseringsprojekt.

Riksrevisionen konstaterar att svenska myndigheter inte har samma förutsättningar för att genomföra digitaliseringsinsatser som de i andra nordiska länder. Exempelvis finns det statliga aktörer i Danmark, Norge och Finland som erbjuder stöd till enskilda it-projekt. Deras uppgifter är bland annat att ge rådgivning till statliga myndigheter om hur it-projekt bör genomföras och att utvärdera risker och genomförande av it-projekt.

6.7 Diggs generella stöd har begränsat genomslag på myndigheternas digitaliseringsprojekt

Riksrevisionen konstaterar att Digg i enlighet med sin instruktion har utvecklat generella stöd i form av vägledningar, rekommendationer och digitala tjänster för att tillgodose de förvaltningsgemensamma behoven. Riksrevisionen bedömer att de generella stödmaterialen till viss del har bidragit till ökad kunskap i vissa tekniska eller juridiska frågor som är gemensamma för myndigheterna, exempelvis datadelning och nyttorealiserings. Det är dock oklart vilken nytta myndigheter har haft av dessa generella stödmaterial i samband med genomförandet av strategiska digitaliseringsprojekt. Riksrevisionens granskning visar att många myndigheter tar del av eller inspireras av Diggs vägledningar och verktyg vid digitaliseringsprojekt under uppstartsfasen, exempelvis vägledning om nyttorealiserings. Samtidigt konstaterar vi att myndigheterna har fortsatta brister i arbetet med nyttorealiserings. Det saknas också underlag för att bedöma om myndigheterna har tillämpat dessa vägledningar och vilken effekt de har haft på att underlätta genomförandet av projekt, eftersom Digg hittills inte har genomfört några kvalitativa uppföljningar.

Enligt representanter för Digg finns det behov av utökat stöd, men myndigheten inte haft tillräckliga resurser för att prioritera sitt stödjande uppdrag. I stället har myndigheten behövt fokusera på att leda arbetet med Sveriges digitala infrastruktur, kallad Ena. Inom detta arbete har Digg behövt prioritera att, tillsammans med andra myndigheter, utveckla och förvalta färdiga digitala tjänster, byggblock och ramverk för att effektivisera och säkerställa digitalt informationsutbyte. Många av de behov som lyfts fram av myndigheterna själva har dock inte kunnat tillgodoses än på grund av regeringsuppdrag och implementering av EU-förordningen. De tillgängliga tjänsterna har inte heller utnyttjats fullt ut av myndigheterna. Detta beror bland annat på att behovet av gemensamma lösningar varierar. Större myndigheter utvecklar ofta egna lösningar, vilket minskar incitamenten för att ansluta sig till eller delta i utvecklingen av gemensamma lösningar som mindre myndigheter skulle ha större nytta av.

Inom ramen för denna granskning, liksom i Riksrevisionens tidigare granskning av digitala tjänster till privatpersoner, bedömer Riksrevisionen att en förstärkt styrning från regeringen och ett utökat mandat för Digg krävs för att säkerställa en effektiv användning av de resurser som har lagts på utveckling och förvaltning av dessa digitala tjänster.

6.8 Regeringens styrning och uppföljning behöver vara mer systematisk och konkret

Riksrevisionen bedömer att det finns brister i den tvärsektoriella styrningen av digitaliseringsfrågor. Regeringen styr digitaliseringen inom staten genom mål för digitaliseringspolitiken. Målen är dock uppsatta på en abstrakt nivå och har varit svåra att följa upp. I OECD:s jämförelse från 2023 får Sverige genomgående låga poäng och hamnar under medel inom de flesta områden som rör digitalisering av offentlig förvaltning. Resultatet är oroväckande, givet betydelsen av digitaliseringen för effektiviteten i den statliga verksamheten.

Riksrevisionen bedömer att regeringen saknar en systematisk uppföljning av myndigheternas digitaliseringsarbete. Digitaliseringsfrågor diskuteras inte gemensamt i någon form mellan sakdepartement med sektorsspecifika ansvar och Finansdepartementet som har det sektorsövergripande ansvaret för frågan. Regeringen följer främst upp digitaliseringens utveckling inom staten via de årliga rapporter om uppföljning av statliga myndigheters digitalisering som Digg publicerar sedan 2021. Resultaten från Diggs rapporter ska diskuteras som en eventuell följdfråga i myndighetsdialog och används för att bedöma myndighetens verksamhetsutveckling och effektivitet. Riksrevisionen har inom ramen för denna granskning inte bedömt om Diggs rapporter tillhandahåller tillräcklig information för att regeringen ska kunna följa upp måluppfyllelser i digitaliseringsprojekt. Däremot kan vi konstatera att regeringen sällan tar upp digitaliseringsfrågor kopplade till Diggs rapporter i myndighetsdialoger. Dock har ett fåtal myndigheter fått särskilda uppdrag att återskoppla resultat för verksamhets- och it-utveckling.

Sammantaget är Riksrevisionens bedömning att regeringen saknar en helhetsbild av de statliga myndigheternas arbete med strategiska digitaliseringsprojekt.

Riksrevisionen bedömer att regeringen har bristande kunskap om hur väl strategiska digitaliseringsprojekt inom den statliga förvaltningen genomförs och vilken typ av generella problem som återkommer. Regeringens styrning av digitaliseringsfrågor är svag i jämförelse med den i andra nordiska länder, där det finns statliga organer som aktivt prioriterar, sammanställer och följer upp digitala investeringar inom staten.

6.9 Rekommendationer

I granskningen har Riksrevisionen identifierat utmaningar som återkommer för de myndigheter som arbetar med strategiska digitaliseringsprojekt. Riksrevisionen lämnar därför rekommendationer till regeringen snarare än enskilda myndigheter, i syfte att stärka effektiviteten i statens arbete med strategiska digitaliseringsprojekt och uppnå de övergripande målen för digitaliseringen.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Utveckla mätbara mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och följ systematiskt upp hur myndigheternas arbete bidrar till att uppnå dessa mål.
- Inför krav på att myndigheter ska arbeta strukturerat och systematiskt med nyttorealisering inom strategiska digitaliseringsprojekt.
- Se till att statliga myndigheters samverkan och erfarenhetsutbyte inom digitaliseringsfrågor fungerar mer effektivt.
- Säkerställ att statliga myndigheter utvecklar sitt strategiska arbete med it-kompetensförsörjning.
- Utred förutsättningarna för att införa en statlig funktion som ger anpassad rådgivning till myndigheter i deras strategiska digitaliseringsprojekt.
- Ge lämplig myndighet i uppdrag att
 - utveckla generella stöd till myndigheter i samband med it-upphandling, exempelvis inom kravställning
 - redovisa hur ramavtalen kan utvecklas i syfte att bättre motsvara myndigheternas faktiska behov inom it-upphandling
 - utreda om kraven för när statliga myndigheter får göra avsteg från de statliga ramavtalen bör skärpas.

Ordlista

Anläggningstillgångar

Tillgångar som är avsedda för stadigvarande bruk eller innehav

Agila arbetsätt

En process för delleveranser i korta iterativa cykler där man gör prototyper, testar, analyserar och förbättrar leveranserna istället för att, som inom mer traditionella projekt, göra en stor slutleverans i slutet av projektet.

Ramavtal

Ett avtal som fastställer villkoren för kontrakt som senare ska tilldelas under en viss tidsperiod.

Sakdepartement

Departementen inom Regeringskansliet som ansvarar för sina respektive sakfrågor.

Teknisk skuld

Den "kostnad" i form av extra arbete som skapas när genvägar eller kompromisser görs i utvecklingsarbetet, vilka gör att systemet blir svårare att underhålla och utveckla på sikt.

Interoperabilitet

Förmågan hos olika it-system, enheter eller programvara att fungera tillsammans och utbyta information utan problem, även om de är utvecklade av olika tillverkare eller använder olika teknologier.

Referenslista

Artiklar

Anthopoulos, L., Reddick, C. G., Giannakidou, I., och Mavridis, N., "Why e-government projects fail? An analysis of the Healthcare. gov website", Government information quarterly, vol. 33, nr 1, 2016.

Bloch, M., Blumberg, S., och Laartz, J., "Delivering large-scale IT projects on time, on budget, and on value", Harvard Business Review, vol. 5, nr 1, 2012.

Flyvbjerg, B., Budzier, A., Lee, J. S., Keil, M., Lunn, D., och Bester, D. W., "The empirical reality of IT project cost overruns: discovering a power-law distribution", Journal of Management Information Systems, vol. 39, nr 3, 2022.

Hamada, M. A., och Akzambekkyzy, A., "Innovative governance strategy to enhance the performance and the efficiency of IT project management activities", International Journal of Project Organisation and Management, vol. 14, nr 2, 2022.

Författningar med mera

Budgetlag (2011:203).

EU-förordning (2018/1724) om en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp och problemlösningstjänster.

EU-förordning (910/2014) om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

EU-direktiv (2022/2557) om motståndskraften av samhällsviktig verksamhet.

EU-direktiv (2022/2555) om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen.

Förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring.

Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

Förvaltningslag (2017:900).

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

Förordning (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Förordning (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift.

Kapitalförsörjningsförordning (2011:210).

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Lag (2022:126) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en gemensam digital ingång.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Myndighetsförordning (2017:515).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Riksdagstryck

Bet. 2012/13:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Prop. 1985/86:80, *Om ny förvaltningslag.*

Prop.2004/05:175, *Från IT-politik för samhället till politik för IT-samhället.*

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:31.

Prop. 2011/12:1, *Förslag till statens budget för 2012, finansplan och skattefrågor.*

Prop. 2011/12:01, *Budgetpropositionen för 2012*, utg. omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.

Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024*, Utg.omr. 22.

Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025.*

Regeringsbeslut

Cirkulär Fi 2022:2 *Från Finansdepartementets avdelning för offentlig förvaltning och budgetavdelning.*

Kommittédirektiv 2017:62, *En expertgrupp för digitala investeringar.*

Kommittédirektiv 2022:118, *Utvecklad reglering och styrning av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer.*

Regeringens skrivelse 2017/18:47, *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning.*

Regeringsbeslut N2011/342/ITP, *En strategi för it-politiken: it i människans tjänst – en digital agenda för Sverige.*

Regeringsbeslut N2012/6402/ITP m.fl., *Med medborgaren i centrum, Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning.*

Regeringsbeslut N2016/07793/FÖF, *Uppdrag att främja innovationsupphandling genom stöd i form av upphandlings- och innovationskompetens till beställare*

Regeringsbeslut N2017/03643/D, *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi.*

Regeringsbeslut I2021/02739, *Data – en underutnyttjad resurs för Sverige.*

Regeringsbeslut N2017/01899/D, *Inrättande av ett råd med uppgift att främja genomförandet av den allmänna digitaliseringspolitiken.*

Regeringsbeslut N2021/01915, *Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande.*

Regeringsbeslut I2021/03308, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för digital förvaltning.*

Regeringsbeslut N2021/01194, *Uppdrag att genomföra insatser för nyttiggörande och kommersialisering av innovation.*

Regeringsbeslut Fi2023/02301, *Uppdrag att stödja kommunernas användning av artificiell intelligens inom socialtjänsten.*

Regeringsbeslut S2023/02108, *Uppdrag att ta fram ett förslag till färdplan för genomförandet av en nationell digital infrastruktur för hälso- och sjukvården.*

Regeringsbeslut KN2024/00520, *Uppdrag om delning av data som rör företagsfrämjande.*

Regeringsbeslut Fi2024/02416, *Uppdrag att lämna förslag på organisationsförändring.*

Regeringsbeslut Fi2024/01455, *Uppdrag till Myndigheten för Digital förvaltning att utreda hur Sveriges digitala infrastruktur bör utvecklas och förvaltas fram till och med 2030.*

Regeringsbeslut Fi2025/00643, *Uppdrag att skapa förutsättningar för en effektiv uppföljning av den statliga it-driften.*

Utredningar

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

Ekonomistyrningsverket, *Fördjupat it-kostnadsuppdrag, del 2 Kartläggning av it-kostnader, regeringsuppdrag*, ESV 2015:58, 2015.

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

Ekonomistyrningsverket, *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad*, ESV 2018:30, 2018.

Myndigheten för digital förvaltning, *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad. Återrapportering*, 2019–162, 2019.

Myndigheten för digital förvaltning, *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2023, 2024–0642*, 2023.

Myndigheten för digital förvaltning, *Mot ett digitalt Sverige 2030, 2024–1332*, 2024.

Myndigheten för digital förvaltning, *Förslag till långsiktig utveckling och förvaltning av Ena – Slutredovisning av uppdrag till Myndigheten för digital förvaltning att utreda hur Sveriges digitala infrastruktur bör utvecklas och förvaltas*, 2025–4511, 2025.

Myndigheten för digital förvaltning, *Ny förordning om nationell digital infrastruktur – Bilaga till slutredovisning Förslag till långsiktig utveckling och förvaltning av Ena*, 2025–4511, 2025.

Organisation for Economic Co-operation and Development, *2023 OECD Digital Government Index – Results and Key Findings*, OECD Public Governance Policy Papers, No. 44, OECD Publishing, 2024.

Riksrevisionen, *Statliga IT-projekt som överskrider budget*, RiR 2011:5, 2011.

Riksrevisionen, *Administrationen i statliga myndigheter*, RiR 2021:03, 2021.

Riksrevisionen, *Föråldrade it-system*. RiR 2019:28, 2019.

Riksrevisionen, *Digitala tjänster för privata personer*, RiR 2023:6, 2023.

Statskontoret, *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*, Statskontoret OOS 44, 2022.

Statskontoret, *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken*, Statskontoret 2020:3, 2020.

Statskontoret, *Styrning av digitala investeringar, delrapport*, Statskontoret 2020/40–5, 2020.

Statskontoret, *Styrning av digitala investeringar – Delrapport*, Statskontoret 2020:102, 2020.

Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning*, Statskontoret 2023:18, 2023.

Upphandlingsmyndigheten, *Upphandling för att stödja innovation – Hur fungerar det?*, 2022:3, 2022.

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

SOU 2023:96, *En reform för datadelning*.

SOU 2024:47, *Digital myndighetspost*.

SOU 2024:18, *Nya regler om cybersäkerhet*.

SOU 2024:64, *Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster*.

SOU 2025:13, *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag*.

SKOP, *Rapport till Statens inköpscentral om kundundersökning november 2023*, S2SEP23, 2023.

SKOP, *Rapport till Statens inköpscentral om kundundersökning december 2021*, S5SEP21, 2021.

Webbsidor

Europeiska kommissionen, "Europe's Digital Decade: digital targets for 2030", https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en, hämtad 2025-03-20.

Myndigheten för digital förvaltning, "Användarinformation av Digitaliseringssnurran", <https://digitaliseringssnurran.se/Page/Information>, hämtad 2025-03-20.

Wernberg, J., och Andersson, M., "Kompetensförsörjning under en pågående industriell revolution – En kartläggning av digitalisering och efterfrågan på digital spetskompetens i näringsliv och offentlig sektor. Regeringsuppdraget Digital Spetskompetens", https://entreprenorskapsforum.se/wp-content/uploads/2019/06/Rapport_Wernberg_web.pdf, hämtad 2025-03-20.

Bilaga 1. Resultattabeller

Tabell 5 Budget och planerad projektlängd, olika uppdelningar

		Initial budget (mnkr)		Planerad projektlängd (antal månader)	
	Antal projekt	Medel	Median	Medel	Median
Projektsyfte					
Ersätta system	443	43,33	5, 51	29	22
Effektivisera verksamhet	752	33,15	3,50	28	20
Förbättra kundkontakt	326	31,53	4,00	28	21
Förenkla informationsutbyte	282	37,04	7,61	32	24
Förbättra it-säkerhet	249	36,21	6,00	28	23
Övrigt syfte	99	63,02	3,50	26	19
Myndighetstyp					
Samhällsviktiga myndigheter	372	60,25	9,22	31	24
Övriga myndigheter	722	24,78	2,00	25	18
Budgetstorlek					
Över 10 miljoner	336	116	33,5	40	34
1 – 10 miljoner	453	4,37	3,70	18	12
Under 1 miljoner	305	0,43	0,40	24	19
Total	1 094	36,88	3,93	27	20

Tabell 6 Andelar (%) för centrala variabler för alla projekt och uppdelat efter budgetgrupper

	Alla projekt	> 10 miljoner	1–10 miljoner	< 1 miljon
Försenat	44 %	59 %	44 %	29 %
Överskriden budget	33 %	48 %	33 %	16 %
Ej uppnått mål	16 %	27 %	16 %	7 %
Påverkats av kompetensbrist	29 %	40 %	30 %	17 %
Samverkan	33 %	45 %	30 %	23 %
Samtliga styrdokument upprättade	49 %	59 %	56 %	29 %
Riskanalys gjord	67 %	82 %	71 %	46 %
Nyttoanalys gjord	79 %	83 %	83 %	71 %
Uppskattat driftkostnad	50 %	51 %	51 %	48 %
Utvärderingar	57 %	72 %	59 %	43 %
Upphandlingar gjorda	37 %	34 %	40 %	35 %
Konsulter anlitate	58 %	66 %	60 %	47 %
Kontaktat Regeringskansliet	9 %	16 %	6 %	2 %

Not: Andelen utvärderade projekt är beräknad i förhållande till de 691 genomförda projekten. Andelen projekt som kontaktat Regeringskansliet grundar sig på de 592 projekten som har haft problem med förseningar, eller budgetöverskridanden eller som avbrutits. Andelen som ej uppnått målen grundar sig på frågan om måluppfyllelse och avbrutna projekt i förhållande till samtliga genomförda och avbrutna projekt, inte bara de utvärderade. Styrdokumentet avser projektdirektiv, projektplan och slutrapport (inte för pågående projekt).

Tabell 7 Myndigheter med it-kompetensförsörjningsplan

	Andel	Antal
Samhällsviktiga	41 %	28
Övriga myndigheter	11 %	107
Samtliga	25 %	135

Tabell 8 Typ av kompetensbrist som har påverkat projekten

	Andel	Antal
it-kompetens	68 %	219
Projektledarkompetens	21 %	68
Upphandlingskompetens	3 %	10
Övrig kompetens ^(a)	29 %	93

Not: (a) De vanligaste typerna av "övrig kompetensbrist" som nämns av myndigheterna i fritextsvaren rör specifikverksamhetskompetens, informationssäkerhet och kravställare/analytiker.

Tabell 9 Andel projekt med nyttoanalyser, uppdelat efter typ

	Andel	Antal
Nyttoanalys gjord	79 %	868
-kvalitativ nyttoanalys	70 %	767
-ekonomisk nyttoanalys	23 %	249

Tabell 10 Andel projekt med riskanalyser, uppdelat efter typ

	Andel	Antal
Riskanalys gjord	67 %	737
-nyttorisk	22 %	239
-tidsrisk	51 %	555
-budgetrisk	36 %	393
-kvalitetsrisk	43 %	465

Tabell 11 Utvärderingar, måluppfyllelse och typ av utvärdering

	Andel	Antal
Utvärdering gjord	57 %	393
Typ av utvärdering		
-Processutvärdering	33 %	231
-Måltvärdering	40 %	281
-Annan	5 %	33
Typ av måltvärdering		
-Kvalitativ måltvärdering	35 %	240
-Ekonomisk måltvärdering	9 %	61
-Annat mål	4 %	30

Not: Andelar gäller endast genomförda projekt.

Bilaga 2. Lista på myndigheter med samhällsviktig funktion

I förordning (2022:548) om statliga myndigheters beredskap beskrivs samhällsviktig funktion som en ”verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet”. I enlighet med MSB:s indelning har vi valt ut följande till gruppen myndigheter med samhällsviktig funktion:

Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Energimarknadsinspektionen, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Riksgäldskontoret, Sjöfartsverket, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens servicecenter, Statens veterinärmedicinska anstalt, Svenska kraftnät, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Statliga strategiska digitaliseringsprojekt – stora gemensamma utmaningar (RiR 2025:8)

Riksrevisionen har granskat om statens arbete med strategiska digitaliseringsprojekt har bedrivits på ett effektivt sätt. Den övergripande bedömningen är att det finns flera effektivitetsbrister.

Myndigheterna har återkommande problem med att leverera resultat inom utsatt tid och budget. Vissa stora projekt hos myndigheter med samhällsviktiga funktioner avbryts utan att leverera den avsedda resultat. Problemen beror ofta på brister på it-kompetens och inom kravställning. Samtidigt arbetar myndigheterna inte proaktivt med it-kompetensförsörjning och det saknas tillräckligt statligt stöd för kravställning vid it-upphandlingar. Myndigheterna arbetar inte systematiskt med nyttorealiserings och utvärderar ofta inte de realiserade nyttor i sina avslutade projekt, inte ens i de stora projekten. Detta försämrar förutsättningarna att följa upp och förbättra effektiviteten i projekten samt försvårar en samlad bedömning av måluppfyllelsen i de strategiska digitaliseringsprojekten.

Regeringens målstyrning är svag, saknar uppföljningsbara delmål och det finns bristande samordning mellan departementen. Regeringen saknar därmed en helhetsbild av myndigheternas arbete och de gemensamma utmaningarna. Detta medför risk för att nödvändiga åtgärder uteblir och att insatser som görs av Digg, Upphandlingsmyndigheter och Kammarkollegiet inte bidrar till att lösa problem inom de strategiska digitaliseringsprojekten.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen utvecklar mätbara mål för digitalisering och följer upp myndigheternas arbete för att uppnå dessa mål. Regeringen rekommenderas också att införa krav på att myndigheterna arbetar strukturerat med nyttorealiserings.