

Kommittédirektiv

En expertgrupp för digitala investeringar



Dir.
2017:62

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2017.

Sammanfattning

En särskild expertgrupp i form av en kommitté ges i uppdrag att stödja myndigheter som avser att göra större strategiska verksamhetsinvesteringar i immateriella anläggningstillgångar med väsentliga inslag av it och digitalisering. Uppdraget ska omfatta ett urval av investeringar hos ett tjugotal myndigheter. Syftet med expertgruppen är att statliga myndigheter ska bli bättre på att genomföra verksamhetsutveckling och snabbare uppnå önskade resultat av politiska reformer eller förändrade uppgifter. Expertgruppen ska verka för att statliga myndigheter dels utvecklar den interna styrningen och kontrollen av sin it-verksamhet, dels förbättrar hanteringen av risker vid större investeringar med väsentliga inslag av it och digitalisering. Expertgruppen ska bidra till kunskapsbyggande, erfarenhetsutbyte och lärande inom den offentliga sektorn så att statens samlade kompetens tas tillvara.

Expertgruppen ska senast den 28 december 2018 till regeringen redovisa vilka lärdomar som samlats in och vilka slutsatser som kan dras från gruppens uppdrag och en övergripande bild av myndigheternas förmåga att genomföra verksamhetsutveckling med väsentliga inslag av it och digitalisering, samt lämna förslag till hur expertgruppens uppdrag långsiktigt bör utföras och hur arbetet bör organiseras.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2019.

Bakgrund

Målet för 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 (prop. 2009/10:175). Det är vidare regeringens ambition att statliga myndigheter, kommuner och landsting ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter för att skapa en effektiv offentlig sektor, en enklare vardag för privatpersoner och företag samt fler jobb och ökad välfärd. För att uppnå detta krävs både långsiktig verksamhetsutveckling med digitala lösningar, inklusive ett systematiskt informationssäkerhetsarbete, och en mer innovativ och samverkande förvaltning, som sätter användaren i centrum. Den offentliga sektorn behöver bli bättre på att anpassa sig till samhällsförändringar och till den allt snabbare digitala utvecklingen.

Digitaliseringen är i dag ett viktigt inslag i de statliga myndigheternas verksamhetsutveckling och en förutsättning för att de ska fullgöra sina uppgifter. Nya eller förändrade uppgifter för statliga myndigheter innebär ofta ett omfattande arbete med utveckling av it och att ta tillvara digitaliseringens möjligheter för att uppnå önskade effekter.

Statens samlade it-kostnader uppgår till 24–30 miljarder kronor per år. Ekonomistyrningsverket (ESV) har regeringens uppdrag att ta fram jämförelser av it-kostnader och att kartlägga strategiska projekt med inslag av it i staten. ESV har i rapporten *Fördjupat it-kostnadsuppdrag – Slutrapport: Förslag inför framtiden* (ESV 2015:64) gjort bedömningen att myndigheternas interna styrning och kontroll av it behöver förbättras. ESV lyfter särskilt fram behovet av kompetensutveckling inom nyttorealiserings-, portfölj- och projektstyrning samt förändringsledning. ESV:s uppföljning av strategiska projekt med inslag av it hösten 2016 visar att det då bedrevs närmare 150 projekt med en total budget på ca 10 miljarder kronor inom de ca 60 statliga myndigheter som uppföljningen omfattade. För att uppnå önskade effekter är det viktigt med ett tydligt ansvar för nytto-realiserings. Enligt ESV saknar dock projekt med en

sammanlagd budget på knappt 7 miljarder kronor en ansvarig person eller funktion, eller en plan, för nyttorealiserings.

Inom ramen för det frivilliga myndighetsarbetet i e-samverkansprogrammet och E-delegationens tidigare uppdrag (dir 2009:19) har vägledningar för bl.a. behovsdriven utveckling, digital samverkan, en metod för utveckling i samverkan, förvaltningsgemensamma specifikationer och nyttorealiserings utarbetats.

Myndigheterna ska enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag i sina budgetunderlag redovisa särskild information om planerade verksamhetsinvesteringar över 20 miljoner kronor. Sammantaget visar budgetunderlagen för 2017–2019 att statliga myndigheter 2017 avser att låna ca 3 miljarder kronor till verksamhetsinvesteringar där nya immateriella anläggningstillgångar med väsentliga inslag av it och digitalisering ingår.

Riksrevisionen har i sin granskningsrapport Statliga IT-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5) gjort bedömningen att en tredjedel av de statliga it-projekten får problem med att klara sin budget. De stora projekten är enligt myndigheten mer riskfyllda än de mindre. Riksrevisionen bedömer också att myndighetsledningarna inte förmår att skapa beställarfunktioner som kan sätta tydliga mål och krav för utvecklingsarbetet, skapa en relevant riskhantering och göra rimliga resurskalkyler.

En expertgrupp för digitala investeringar

I flera andra länder, såsom Norge, Danmark och Nederländerna, har man gett särskilda expertgrupper eller myndigheter i uppdrag att analysera och granska myndigheters digitala investeringar och it-projekt. Erfarenheterna från dessa länder är goda. Inrättandet av grupperna bedöms bl.a. ha lett till bättre resultat av digitala investeringar, färre misslyckade it-projekt och ökad transparens.

I Danmark inrättades 2010 Statens It-projektråd för att bidra till en professionalisering av de statliga myndigheternas arbete med större it-projekt, få en överblick av den statliga it-projekt-

portföljen och ge allmänheten bättre inblick i statens it-investeringar. Rådet, som består av 10 experter och ett tillhörande kansli, har analyserat ca 60 större it-projekt. En utvärdering av it-projektrådet som gjordes 2016 visade att riskfyllda it-projekt nu hanteras bättre och att myndigheternas ledningar i dag är mer involverade i styrningen av större it-projekt, vilket anses ge bättre effekter och minskade risker.

Regeringen bedömer att en expertgrupp eller myndighet av det slag som finns i de ovan nämnda länderna skulle kunna utgöra ett värdefullt stöd även i Sverige. En expertgrupp i form av en kommitté bör därför inrättas, med uppdrag att vara ett stöd till ledningar vid statliga myndigheter som avser att göra större strategiska verksamhetsinvesteringar i immateriella anläggningstillgångar med väsentliga inslag av it och digitalisering.

Uppdrag att analysera statliga myndigheters nya större strategiska investeringar i it och digitalisering

Syftet med expertgruppen är att statliga myndigheter ska bli bättre på verksamhetsutveckling och snabbare uppnå önskade resultat av politiska reformer eller förändrade uppgifter. För att skapa ett bättre beslutsunderlag för myndigheterna bör expertgruppen bistå med analyser av större strategiska verksamhetsinvesteringar i immateriella anläggningstillgångar med väsentliga inslag av it och digitalisering. Dessa analyser bör göras i ett så tidigt skede som möjligt, innan ett eventuellt upphandlingsförfarande inletts vid myndigheten, så att rekommendationerna kan utgöra ett stöd i myndighetens beslutsfattande. Utgångspunkten för analysen bör vara de effekter som myndigheten vill åstadkomma med investeringen. Uppdraget bör begränsas till att omfatta ett urval av myndigheternas investeringar.

Expertgruppen ska mot denna bakgrund bedriva följande arbete:

- Expertgruppen ska inom tre månader ta fram och publicera utgångspunkter och avgränsningar för expertgruppens analyser av myndigheternas nya

strategiska verksamhetsinvesteringar i immateriella anläggningstillgångar med väsentliga inslag av it och digitalisering. Dessa ska under utförandet av uppdraget vid behov ses över. Utgångspunkterna bör beakta bl.a. behov, mål och lösning, ledning och styrning, risk och riskhantering, nyttor och nyttorealiserings samt användning av gemensamma lösningar. Expertgruppen ska också ta fram och publicera kriterier för prioritering mellan analyser av olika investeringar.

- Expertgruppen ska analysera nya större strategiska investeringar vid Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Domstolsverket, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Statistiska centralbyrån, Statens servicecenter, Skatteverket, Statens jordbruksverk, Trafikverket, Transportstyrelsen och Tullverket. Syftet med analyserna ska vara att undersöka om det finns rimliga förutsättningar för att investeringen ska uppnå förväntade resultat, och om risker har hanterats på ett tillfredsställande sätt. Analysen ska genomföras skyndsamt och rekommendationer bör lämnas inom tre veckor från det att gruppen fått ett fullständigt underlag från den berörda myndigheten.
- Expertgruppen ska lämna rekommendationer till respektive myndighets ledning om vad som bör göras för att förbättra förutsättningarna för att uppnå förväntat resultat och för att hantera risker. Myndighetens ledning har sedan att ta ställning till de mottagna rekommendationerna.
- Expertgruppen ska lämna information om relevanta erfarenheter eller lösningar inom och möjligheter till samverkan med andra delar av den offentliga sektorn.

Uppdrag att följa upp analyserade satsningar

Det är angeläget att de analyserade investeringarna följs upp så att en samlad bild av utfallet och erfarenheterna av investeringarnas framdrift kan sammanställas.

Expertgruppen ska därför

- två gånger per år inhämta en kortfattad redovisning från berörda myndigheter av de investeringar som tidigare har analyserats, vilken bl.a. ska omfatta respektive myndighets bedömning av om satsningen fortskrider enligt tidsplan och budget, om önskade effekter förväntas realiseras samt uppgift om hur risker med investeringen hanterats och om myndigheten följt de rekommendationer som lämnats av expertgruppen, och
- två gånger per år sammanställa de lärdomar som kan dras utifrån de senaste analyserna och de senaste statusuppföljningarna, samt kommunicera och bidra till spridningen av den kunskap och erfarenheter expertgruppen bygger upp, bl.a. för att bidra till lärande om digitalisering av offentlig service och hur förväntade resultat kan realiseras.

Uppdrag att överväga hur expertgruppens arbete långsiktigt bör utföras

När expertgruppen varit verksam en tid bör det övervägas om och i så fall hur gruppens arbete bör utföras i ett längre perspektiv, hur arbetet fortsättningsvis bör organiseras och i vilken form som verksamheten bör bedrivas.

Expertgruppen ska därför

- till regeringen redovisa vilka lärdomar som samlats in och vilka slutsatser som kan dras av expertgruppens uppdrag, bl.a. så att expertgruppens arbete kan utgöra grund för utveckling av regeringens styrning, regelverk och policy på området, samt lämna en övergripande bild av myndigheternas förmåga att genomföra verksamhetsutveckling med väsentliga inslag av it och digitalisering,

- föreslå hur expertgruppens uppgifter långsiktigt bör utföras och arbetet organiseras inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen,
- analysera vilka förutsättningar som finns för en eventuell permanent funktion att vara ett stöd för hela den offentliga förvaltningen,
- vid behov lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Regeringen avser att löpande följa expertgruppens arbete och senast under våren 2019 ta ställning till det fortsatta behovet av stöd till myndigheterna avseende denna typ av investeringar och organisationsformens ändamålsenlighet.

Organisation

Expertgruppen ska bestå av en ordförande och minst fyra ledamöter, varav en ska vara vice ordförande. Expertgruppen är beslutsför när ordföranden eller vice ordföranden och ytterligare minst tre ledamöter deltar i beslut om expertgruppens rekommendationer. Eventuella skiljaktiga meningar ska framgå av expertgruppens skriftliga rekommendation.

Till expertgruppens stöd ska det finnas ett kansli. Expertgruppen ska vidare i analysarbetet biträdas av experter från myndigheter under regeringen. Dessa experter ska bidra med kompetens inom ekonomisk styrning, projekt- och förändringsledning, teknik, tjänstedesign och andra relevanta områden. De experter som medverkar i en analys bör vara verksamma vid andra myndigheter än den vars investering ska analyseras.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Expertgruppen ska sätta sig in i myndigheternas förutsättningar och behov för att kunna utforma sina analyser så att dessa ger störst nytta till myndigheterna och bidrar till att stödja digitaliseringen som helhet inom statsförvaltningen. Expertgruppen ska

utarbete tydliga anvisningar för vilka befattningshavare expertgruppen önskar träffa i samband med en analys och vilket underlag myndigheterna ska skicka in för analys. En dialog ska föras med myndighetens ledning under analysarbetet och om lämnade rekommendationer.

Expertgruppens arbete ska i enlighet med vad som ovan anförts bedrivas i nära dialog med berörda myndigheter. Utgångspunkterna för expertgruppens analyser och rekommendationer bör redovisas på ett sätt som gör dem lättillgängliga för såväl myndigheter som allmänheten. Detsamma gäller sedan även analyserna, rekommendationerna och statusuppföljningarna.

Expertgruppen kan vid behov lämna förslag till regeringen (Finansdepartementet) på generella åtgärder som syftar till att förbättra myndigheternas hantering av verksamhetsinvesteringar i it och digitalisering.

Expertgruppen ska senast den 28 december 2018 till regeringen redovisa vilka lärdomar som samlats in och vilka slutsatser som kan dras dragits från gruppens uppdrag och en övergripande bild av myndigheternas förmåga att genomföra verksamhetsutveckling med väsentliga inslag av it och digitalisering, samt lämna förslag till hur expertgruppens uppdrag långsiktigt bör utföras och hur arbetet bör organiseras. Redovisningen ska bl.a. innehålla en bedömning av vilka ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenser ett genomförande av förslaget skulle få.

En slutredovisning av expertgruppens analysarbete och lämnade rekommendationer ska lämnas till regeringen senast den 30 juni 2019.

(Finansdepartementet)