



DATUM
2022-03-14
ERT DATUM
2021-12-21

DIARIENR
2021/243-4
ER BETECKNING
I2021/03265

Infrastrukturdepartementet
Enheten för samhällets digitalisering
103 33 Stockholm

Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift SOU 2021:97

Statskontoret redovisar i detta remissvar sina ställningstaganden och synpunkter på slutbetänkandet från utredningen för en säker och kostnadseffektiv it-drift.

Statskontorets övergripande bedömning

Statskontoret delar i huvudsak utredningens utgångspunkter och bedömningar när det gäller styrningen, organiseringen och finansieringen av en samordnad statlig it-drift. Statskontoret anser generellt att utredningens analys och slutsatser när det gäller dessa frågor är underbyggda och även i linje med flera av Statskontorets egna slutsatser när det gäller styrningen och organiseringen av tvärsektoriella områden, vilket samordnad statlig it-drift kan anses vara. Vi delar särskilt bedömningen att det behöver inrättas varaktiga former för en samordnad statlig it-drift eftersom det är en långsiktig fråga för staten. Det är därför viktigt att regeringens styrmedel och organisering av området också utformas för att gälla under lång tid. Detta har även varit en utgångspunkt i vår bedömning av förslagen.

Nedan redogör vi närmare för våra ställningstaganden och synpunkter gällande förslagen som Statskontoret har sin främsta kompetens inom, dvs. styrning, organisering och finansiering av statsförvaltningen.

Statskontoret saknar kompetens att närmare ta ställning till de förslag som rör tjänsteutbudets utformning och upphandling (avsnitt 10.4), säkerhet (avsnitt 10.6), anslutningen av myndigheterna (avsnitt 11.5), säkerhetsskydd (avsnitt 11.6), samordnad upphandling (avsnitt 11.8) och konkurrensrättsliga överväganden (avsnitt 11.9). Vi avstår därför från att lämna synpunkter i dessa delar. Vi avstår även från att lämna specifika synpunkter på utformningen av författningsförslagen (kapitel 1).

En varaktig organisering av en samordnad it-drift

Statskontoret *tillstyrker* förslagen som innebär att

- regeringen ska inrätta varaktiga former för en samordnad it-drift,
- den statliga it-driften ska organiseras utifrån befintliga verksamheter och en samlad styrning genom samordnade uppdrag till flera myndigheter,
- den samordnade statliga it-driften ska regleras genom en förordning om samordnad statlig it-drift, och att
- anslutningen till det samordnade statliga tjänsteutbudet ska vara frivillig.

Statskontoret delar utredningens bedömning att organiseringen av den statliga it-driften bör utgå från existerande verksamhets- och ansvarsfördelning i statsförvaltningen. Statlig it-drift kan betraktas som en tvärsektoriell fråga som spänner över flera myndigheters ansvarsområden och kompetenser. Att hålla samman samtliga verksamheter för it-drift vid en myndighet riskerar att skapa överlappningar och dubbelarbete med bl.a. sektorsansvariga myndigheters uppgifter och kompetens. Vi delar också bilden av att den kompetens som redan har byggts upp inom it-drift, t.ex. genom frivillig samverkan, är viktig att tillvarata.

Viktigt att regeringen säkerställer att samverkan och samordning fungerar

Statskontoret vill samtidigt understryka att den rådande myndighetsstrukturen ställer stora krav på regeringen och myndigheterna att säkerställa att samverkan och samordningen på området fungerar på ett tillfredställande sätt. Statskontoret anser att utredningen generellt visar en god medvetenhet om de utmaningar som finns kopplat till fungerande samverkan, t.ex. vikten av att tydliggöra roller och ansvar mellan myndigheterna.

Statskontoret anser generellt att regeringen bör vara försiktig med att ställa alltför detaljerade krav på samverkan utöver de krav på myndigheters samverkan som regleras i myndighetsförordningen (2007:515). Vi vill dock understryka att när det gäller styrningen av digitaliseringsfrågor finns ofta goda skäl för regeringen att tydligare styra och formaliserar samverkan.¹ Detta då det finns behov av ett förvaltningsgemensamt och långsiktigt perspektiv vad gäller insatser och investeringar. Detta kan vara svårare att åstadkomma genom frivillig samverkan. Tvärsektoriella frågor kräver också ofta en tydligare styrning av samverkan,

¹ Se till exempel Statskontoret (2017), Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel, s. 260–261; Statskontoret (2020), Styrning av digitala investeringar, delrapport. Dnr. 2020/40–5.

eftersom det annars kan vara svårt för myndigheterna att prioritera frågorna. Det gäller särskilt om frågan ligger långt från myndigheternas kärnuppdrag.²

Vi bedömer att en förordning om samordnad statlig it-drift kan bidra till att formalisera och tydliggöra krav på samverkan mellan myndigheterna. Vi har tidigare konstaterat att en förordning kan ge stadga och struktur åt samverkan, även om den inte ska detaljreglera verksamheterna.³ En förordning kan också säkerställa att styrningen av samverkan blir långsiktig. Det tar ofta tid för myndigheter att koordinera sina verksamheter, och bygga upp en fungerade samverkansstruktur. Det är också viktigt att berörda myndigheter får en möjlighet att planera och bygga upp kompetens inom sin verksamhet.⁴

Statskontoret instämmer i att det viktigt att det finns samordnande uppdrag till myndigheterna, som regeringen styr utifrån en helhet och där myndigheternas roll och ansvar tydliggörs i förhållande till varandra snarare än enskilt. Statskontoret har sett att det kan vara problematiskt när myndigheter får samverkansuppdrag där myndigheterna inte ser sin eller andra myndigheters roll, eller där de saknar tydligt mandat.⁵

Samordningen inom Regeringskansliet behöver konkretiseras

Utredningen konstaterar att en organisering utifrån befintliga verksamheter ställer stora krav på en fungerande samordning inom Regeringskansliet. Statskontoret anser därför att det hade varit önskvärt om utredningen hade varit tydligare kring vilka styrmedel som kan användas för att stärka samordningen. Utredningen kunde i detta sammanhang ha dragit lärdomar av hur andra tvärsektoriella områden har styrts och samordnats inom Regeringskansliet. Inom Regeringskansliet finns exempelvis den interdepartementala gruppen för digitalisering, men också andra funktioner och processer för att samordna tvärsektoriella frågor. Det framgår inte i utredningen hur dessa funktioner och processer kan användas för att stärka samordningen av it-driftsfrågor. Vi vill också tillägga att Statskontoret tidigare har konstaterat att det är viktigt att regeringen tydligare styr och följer upp tvärsektoriella frågor inom ramen för de ordinarie processerna för myndighetsstyrning.⁶

² Statskontoret (2022), Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor – en studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.

³ Se t.ex. Statskontoret 2018:23, Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst.

⁴ Statskontoret (2022).

⁵ Statskontoret 2016:31, Utvärdering av strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, s. 69; Statskontoret 2020:102. Styrning av digitala investeringar. Delrapport, s. 50

⁶ Ibid.

Frivillig anslutning som utgångspunkt

Statskontoret delar utredningens bild av att anslutningen till det samordnade statliga tjänsteutbudet än så länge ska vara frivillig. Det utesluter dock inte att regeringen i ett senare skede kan överväga olika former av mer tvingande eller incitamentskapande anslutning för grupper av myndigheter, t.ex. om det i Statskontorets utvärdering av den statliga it-driften framkommer att det finns utebliven effektiviseringspotential och uteblivna skalfördelar med en alltför låg anslutningstakt (se vidare nedan).

Finansieringsformer för den samordnade statliga it-driften

Statskontoret *tillstyrker* förslaget som innebär att

- leveranser av tjänster inom det samordnade tjänsteutbudet ska finansieras genom avgifter, men generella förberedelser ska finansieras genom anslag.

Statskontoret delar utredningens bedömning att förberedande och utvecklande insatser kopplat till samordnad statlig it-drift bör finansieras genom anslag i stället för avgifter. Det finns annars en risk att anslutningen inte blir tillräckligt hög, eller att utvecklingen av infrastruktur och tjänster blir eftersatt. Finansieringen av utvecklingskostnader för förvaltningsgemensamma digitala funktioner är något vi tidigare har sett kan vara svårt vid renodlad avgiftsfinansiering.⁷ Anslagsfinansiering kan även behövas som ett slags ”implementeringsbidrag”, dvs. så att myndigheter har förutsättningar för att ansluta sig. Det gäller särskilt små myndigheter som ofta har mer att vinna på samordnade digitala lösningar, men där begränsade resurser utgör ett hinder.⁸ Statskontoret instämmer därför i att myndigheter, vid behov, ska få ansöka om bidrag för att underlätta anslutning till den samordnade statliga it-driften.

Leveransen av tjänster bedömer Statskontoret som lämplig att finansiera genom avgifter eftersom det tydligare innebär en transaktion mellan två parter.⁹ Statskontoret vill samtidigt lyfta fram att avgiftsfinansiering innebär en risk för att effektiviseringspotentialen med samordnad statlig it-drift uteblir. Detta eftersom finansiering genom avgifter riskerar att inte skapa ett tillräckligt effektiviseringstryck på myndigheterna, och kan leda till ökade kostnader för staten som helhet. Höga avgifter kan också leda till att myndigheter väljer bort att ansluta sig till den samordnade it-driften. Det är därför viktigt att det i Statskontorets utvärdering av den samordnade statliga it-driften ingår att följa upp om avgiftsfinansieringen har

⁷ Statskontoret (2018), Modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur, delrapport. Dnr. 2018/40-05.

⁸ Statskontoret (2020), s. 38.

⁹ Se t.ex. Statskontoret (2018), Modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur, slutrapport. Dnr. 2018/40-05.

varit en lämplig finansieringsform för att uppnå en mer kostnadseffektiv statlig it-drift.

Samordningen av den statliga it-driften

Statskontoret *tillstyrker* förslagen som innebär att

- en samordnad statlig it-drift ska organiseras genom en samordnade myndighet och flera leverantörsmyndigheter, samt stöd- och expertmyndigheter,
- den samordnande myndigheten ska vara ingången till de samordnade statliga it-driften och ha till uppgift att leda samverkan på förvaltningsgemensam nivå.

Statskontoret tillstyrker även utredningens förslag till samordnande myndighet, leverantörsmyndigheter, samt stöd- och expertmyndigheter. Givet myndigheternas nuvarande ansvarsområden, uppgifter och kompetens anser vi att utredningens bedömning är rimlig. Vi bedömer att DIGG:s nuvarande ansvar för den förvaltningsgemensamma digitaliseringen ligger väl i linje med den föreslagna uppgiften att vara samordnande myndighet och att leda samverkan på förvaltningsgemensam nivå. DIGG har redan upparbetat en samverkan med en rad myndigheter, samt har en vana av olika samverkansmodeller. Denna erfarenhet kan också vara relevant för regeringen att ta hänsyn till när styrmodellen för samverkan utformas.

Statskontoret ser även synergieffekter med att DIGG agerar som ”en ingång” till myndigheter som behöver stöd kring statlig it-drift, i stället för att det hanteras av respektive leverantörs- eller stöd/expertmyndighet. Vi anser vidare att det är lämpligt att de myndigheter som redan till viss del levererar och har kompetens inom it-drift tilldelas ett mer operativt ansvar i form av leverans av tjänster.

Statskontoret avstår från att lämna synpunkter när det gäller förslagen som rör processen och modellen för anslutning (avsnitt 11.5).

Införande av varaktiga former för samordnad statliga it-drift

Statskontoret *tillstyrker* förslaget som innebär att

- den samordnade statliga it-driften ska etableras genom ett stegvis införande.

Statskontoret anser att utredningen har ett helhetstänk när det gäller förslaget till det stegvisa införandet av den samordnade statliga it-driften. Utredningen tar hänsyn till hela implementeringskedjan, från förberedelser och genomförande till uppföljning och utvärdering. Statskontoret instämmer i att Ekonomistyrningsverket bör få i uppdrag att ta fram indikatorer för uppföljning men att DIGG bör ansvara för uppföljningen då myndigheten har den lämpliga sakkompetensen. Vi vill även understryka att det är viktigt att göra en nollmätning innan den samordnade it-driften införs. På så sätt kan regeringen få en tydligare bild av om syftet har uppnåtts. Vi tillstyrker även förslaget att Statskontoret ska få i uppdrag att utvärdera den samordnade statliga it-driften fem år efter att den har inrättats.

Ekonomiska konsekvenser och finansieringen av förslagen

Statskontoret *tillstyrker* de förslag som rör finansieringen av samordnad statlig it-drift (avsnitt 12.5 och 12.6), bl.a. mot bakgrund av våra tidigare ställningstaganden om anslagsfinansiering. Statskontoret anser vidare att den ekonomiska konsekvensanalysen är underbyggd och motiverad. Vi vill särskilt lyfta fram att det är viktigt att DIGG ges förutsättningar, i form av tillräcklig och långsiktig finansiering, för uppgiften som samordnande myndighet. DIGG är fortfarande en relativt ny myndighet som håller på att bygga upp sin verksamhet inom en rad olika områden.¹⁰

Ställföreträdande generaldirektör Erik Nyberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Matilda Ardenfors och utredare Gabriella Jansson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Erik Nyberg

Gabriella Jansson

¹⁰ Se t.ex. Statskontoret (2022), s 54, för slutsatser kring regeringens styrning av s.k. tvärmyndigheter.