

# Uppföljning av Statskontorets rapport: Myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet

Utredningsgruppen har bestått av:

Mats Holmér  
Simon Lindmer  
Mika Holmér

2024

# 1. Inledning

Uppföljningen har uppdraget att fokusera på strategisk verksamhetsstyrning och portföljstyrning vid Universitetskanslersämbetet (UKÄ), två av de områden som Statskontorets rapport belyser i sin rapport, Myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet som publicerades 2024-02-23, med DIARIENR 2023/111-5.

För uppföljningen har utredningen genomfört intervjuer och samtal med över 50 medarbetare vid UKÄ, enskilt och i grupp. En enkät skickades ut till samtliga anställda på myndigheten. Av 115 anställda kom det in 80 svar. Därtill har utredningen tagit del av flera tusen sidor dokument.

Två frågeställningar som utredningen haft i åtanke under hela arbetet har varit: Varför har UKÄ:s ledning drivit utvecklingen av den strategiska verksamhets- och portföljstyrningen som den har gjort? Varför har ledningen inte ändrat sig när den har fått ny information från ett flertal trovärdiga källor? Båda frågorna är fortfarande obesvarade, då inget i någon för utredningen tillgänglig dokumentation ger ett konkret svar. Detsamma gäller de 50-tal intervjuer och 80-tal besvarade enkäter som ligger till grund för utredningen; inte heller de besvarar just dessa båda frågor.

Ur Statskontorets rapport (2024) avsnitt 1.4.1:

“UKÄ inledde 2020 ett omfattande arbete med digital verksamhetsutveckling. Bakom initiativet fanns både vad vi bedömer som reella behov och mer visionära tankar om myndighetens utveckling. Några exempel på initiativ är ett nytt dokument- och ärendehanteringssystem, ny intern och extern webbplats, digital signering och inpassering och en samarbetsyta för interna och externa projekt. I september 2023 pågick drygt 30 projekt, nästan samtliga ledda av ett externt konsultbolag. I vår utredning har vi identifierat flera risker med arbetet.

Statskontoret bedömer att UKÄ har tagit en risk när myndigheten beslutade att genomföra ett så pass stort antal projekt parallellt, i synnerhet med tanke på att UKÄ är en relativt liten myndighet. Det är krävande att styra konsulter på ett betryggande sätt och se till att de levererar i enlighet med förväntningarna. UKÄ har inte haft en tillräckligt robust organisation för detta ändamål i förhållande till det stora antal projekt som myndigheten har sjösatt.

Statskontoret bedömer också att UKÄ startade arbetet utan tillräckliga förberedelser. Myndigheten gjorde till exempel ingen samlad analys av möjliga nyttor och kostnader förknippade med de olika projekten innan arbetet startade. Även om UKÄ anpassar ambitionsnivån för projekten utifrån tillgängliga medel för respektive år har de därmed inte vägt nyttan av arbetet mot till exempel en alternativ användning av medlen. Myndigheten arbetar för närvarande med en sådan analys. Dessutom har inte UKÄ gjort en samlad riskanalys av det omfattande arbetet, utan har enbart analyserat risker löpande inom ramen för den ordinarie verksamhetsplaneringen.

Statskontoret konstaterar även att det har funnits brister i hur UKÄ har förankrat och implementerat arbetet, men att myndigheten har genomfört vissa förbättringsåtgärder under 2023. Främst handlar det om att ledningen inte har visat ett tydligt ägarskap för arbetet eller tagit ansvar för den interna kommunikationen i tillräcklig utsträckning. I stället har ledningen till exempel överlåtit åt konsultbolaget att i flera fall leda interna informationsinsatser, vilket har försvårat förankringen av projekten. Ledningen har inte heller tydligt kommunicerat vilka behov som ligger till grund för det samlade arbetet. Under 2023 har ledningen i högre grad ansvarat för att sköta kommunikation och information om utvecklingsarbetet. Myndigheten har också rekryterat ny kompetens i syfte att minska myndighetens konsultberoende. Statskontoret bedömer att det har bidragit till ökad acceptans för delar av arbetet bland medarbetarna.

Statskontoret rekommenderar UKÄ att

- identifiera vilka delar av det strategiska utvecklingsarbetet som är mest prioriterade utifrån en kostnads- och nyttoanalys, samt myndighetens kärnuppdrag,
- ta fram en särskild riskanalys för den strategiska verksamhetsutvecklingen som har bred förankring i hela myndigheten och
- fortsätta arbetet med att minska myndighetens konsultberoende samt säkerställa att myndigheten har kapacitet att styra och kontrollera de projekt som fortsättningsvis leds av konsulter.” (s. 18f)

## 2. Strategisk verksamhetsstyrning

Den strategiska verksamhetsutvecklingen på UKÄ har sedan arbetet påbörjades 2020 till stor del bestått av digitalisering, vilket gör att rapporten till stora delar kommer att fokusera på just det och på avdelningen för verksamhetsstöd som ansvarade för det arbetet.

### 2.1 Verksamhetsstöd blir verksamhetsstyr

Mandatet hos ett antal medarbetare på verksamhetsstöd ökade kraftigt under åren 2018–2022 under tidigare generaldirektörens ledning och var även stort i väntan på ny generaldirektör som trädde i tjänst 1 december 2023. Personal på UKÄ berättade hur de upplevde att myndighetsledningen överlämnade mandatet för den strategiska verksamhetsutvecklingen till chefen för verksamhetsstöd. Även kontakterna med de fackliga företrädarna i frågor som MBL och löneförhandlingar flyttades från generaldirektören till chefen för verksamhetsstöd. Under perioden 2018–2022 förändrades lönestrukturen på myndigheten och lönehöjningarna för medarbetare på verksamhetsstödet var högre än de var för kärnverksamheten. En annan förändring var att den funktion med medarbetare som arbetade direkt mot generaldirektören avvecklades och medarbetarna placerades i avdelningen för verksamhetsstöd

## 2.2 Arbetsordningen kortsluts

Genom att i princip all strategisk verksamhetsutveckling under åren 2020–2023 bestod av digitalisering och att denna utveckling påverkade en stor del av det som skedde i kärnverksamheten hos de tre sakavdelningarna, påverkades därigenom allt från beslut till dagligt arbete. Arbetsordningen fick mindre betydelse och chefskapet för de olika avdelningarna blev mindre tydligt och därigenom svårare, något som även påverkade dess medarbetare. Både chefer och övriga medarbetare uppfattade det som oklart vad som gällde vilket utvecklades längre fram i denna rapport.

# 3. Digital verksamhetsutveckling på UKÄ

“Målet för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.

[...] Regeringens mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen är en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stöder innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.”<sup>1</sup>

70-90% av alla digitaliseringsprojekt i Sverige misslyckas. Denna uppskattning görs av forskare på Mittuniversitetet efter att ha gått igenom olika studier<sup>2</sup>.

De vanligaste anledningarna till att så få projekt lyckas tros vara att det blir dyrare än planerat, tar längre tid än man tänkt sig eller att man inte lyckas leverera vad man lovat. Ju större projekten är, desto större risk att de misslyckas.

Digitalisering är en relativt ny företeelse med bara drygt 30 år på nacken. Det är naturligt att det sker misslyckanden. Vanligtvis börjar man med mindre projekt för att lära sig efter hand och för att dra nytta av andras erfarenheter av vad som lyckats respektive gått mindre bra. För myndigheter som UKÄ skulle dessa delade erfarenheter främst hämtas från andra myndigheter. Något intresse för hur digitalisering bedrevs hos andra myndigheter hade man inte på UKÄ, utan valde - mot all samlad erfarenhet - att starta 115 olika arbetsområden.

## 3.1 Systemarkitektur - digital infrastruktur

En systemarkitektur kan beskrivas som den modell som definierar strukturen. En arkitekturbeskrivning är en formell beskrivning och representation av dessa system, organiserad på ett sätt som stödjer resonemang om systemets strukturer och beteenden i och mellan olika system.

---

<sup>1</sup> <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/mal-for-digitaliseringspolitik/>

<sup>2</sup> <https://www.dagensps.se/foretag/nu-far-vi-svar-darfor-funkar-inte-digitalisering/>

All utveckling förutsätter ett fastställt nuläge. När det gäller digital utveckling finns det samlat i en systemarkitektur med information om vilka system, licenser och andra tjänster man nyttjar. Någon sådan infrastruktur i form av systemarkitektur fanns inte på UKÄ när dess digitala utvecklingsarbete inleddes. Man visste inte vad man hade. Först under det senaste året har en sådan systemarkitektur upprättats och även en handlingsplan för att skapa kontroll och struktur som stöd för UKÄ:s digitala mål och strategier.

Varför man inte klargjorde och kartlade vilka ingångsvärden man hade framgår inte, men att dessa har saknats har fått stora negativa konsekvenser för hur det digitala utvecklingsarbetet bedrivits.

### 3.2 21 milstolpar blir 115 arbetsområden

2020 tog dåvarande generaldirektören hjälp av en konsultfirma för att omforma visioner av vad myndigheten strategiskt skulle åstadkomma genom digitalisering. I workshops kom man fram till 21 områden, benämnda som milstolpar. En annan konsultfirma upphandlades för att driva digitaliseringsarbetet åren 2021–2024, och dessa nya konsulter omvandlade de 21 milstolparna till 115 arbetsområden, fler områden än vad myndigheten vid det tillfället hade anställda.

Kritiska röster har löpande höjts och dåvarande myndighetsledning fick många skriftliga och muntliga synpunkter på sättet på vilket digitaliseringen bedrevs på myndigheten. Förutom att myndighetsföreträdare vid en annan myndighet varnade, hade man även tillgång till bland annat rapporten *Portföljstyrning som magiskt tänkande (2021)*, som beskrev digitaliseringsarbetet vid Göteborgs universitet (GU) och som var lätt att ta lärdom från. Flera medarbetare vid UKÄ hänvisade till denna rapport med ett flertal beskrivningar av vad man absolut borde undvika. UKÄ:s ledning bortsåg från dessa hänvisningar och från rapporten från GU.

Ur GU:s rapport (2021):

“- vi har inga strategiska mål, vi har ingen plan för digitalisering, vi har inga medel som motsvarar den digitaliseringstakt som vi skulle vilja ....eller som man utifrån rektorshåll åtminstone antyder att man vill öka digitaliseringen. Och sen är frågan, vem vet vad digitalisering är? Det är också en stor frågeställning, vad är digitalisering? Är det att byta ut ett system mot ett nytt?” (s. 20f)

GU själv tog lärdom av sina misstag och upprättade en ny plan som man idag följer. “Digitalisering är ett svårfångat fenomen och det är inte alltid helt tydligt vad som avses”, som det beskrivs i deras nya plan.

### 3.3 Beställarkompetens

I begreppet beställarkompetens ingår att kunna kravställa, men även att informera och kommunicera om problemställningar och förväntningar på ett sådant sätt att andra kan tillgodogöra sig informationen. Det gäller även att finnas tillgänglig,

granska och rådge under processen med att lösa problemställningen. Långt ifrån alla organisationer har egen beställarkompetens. Någon beställarkompetens när det kommer till digital utveckling har heller inte funnits hos UKÄ. Det naturliga är att anlita extern kompetens som tillsammans med interna kravställare kan utgöra beställarkompetens. UKÄ valde att låta samma konsultbolag som sedan skulle driva den digitala utvecklingen utgöra beställarkompetens.

### 3.4 Utveckling i förvaltning eller i projekt

”Det finns många projekt som inte borde vara projekt utan vanligt linjearbete. Att det blir projekt ändå, grundar sig på att ledningen inte vet hur och vad vissa funktioner egentligen gör. Man beställer utredningar av konsultbolaget som hanteras av personer som inte vet något om statlig verksamhet eller området de är satta att utreda när man istället bara hade kunnat fråga sin egen personal.”

Citat från medarbetarenkäten.

Att lägga all utveckling, från daglig sådan till mer omfattande arbeten i projekt och att i princip all utveckling och alla projekt blev strategiska oavsett om det handlade om att uppdatera och utveckla webb eller om att få en ny inpassering, gjorde all utveckling toppstyrd. All utveckling blev också konsultstyrd.

### 3.5 Konsulter, från rådgivning till drift

Istället för att UKÄ först skaffade lämplig beställarkompetens, vilket också kan innebära konsult hjälp, lät myndigheten samma konsultbolag som skulle driva de olika digitaliseringsprojekten redan från början ge förslag på hur de olika projekten skulle drivas. Ett exempel på detta är att de skulle delas upp i 115 arbetsområden. En anställd vid UKÄ beskrev hur konsultbolaget har varit drivande i digitaliseringsarbetet, att det:

“har haft flera roller: träffat ledningsgruppen och identifierat behov, utformat nya projekt, företrätt projekten internt (t.ex. på pulsmöten), föreslagit lösningar och arbetat operativt i projekten.”

Konsultbolagets konsulter hade inflytande över hur mycket tid varje projekt skulle ta vilket även påverkade hur stor budget som behövdes totalt, även om de inte föreslog själva summan. Att sedan kostnaderna för konsulternas arbete bara stämde av mot budget gav dem ett alltför stort inflytande över hur digitaliseringsutvecklingen drevs på UKÄ. Utredningen försökte på tidigt stadium få en bild av vad konsulterna faktiskt hade gjort, vilket värde de hade skapat och hur mycket varje projekt hade kostat hittills. Detta visade sig vara omöjligt då relevant dokumentation saknas i en lång rad sammanhang, något denna rapport återkommer till.

### 3.6 Konsulter, från stöd till myndighetsutövning

Med få undantag har ingen av de upphandlade konsulterna tidigare arbetat med statliga myndigheter. Ändå ägde de och drev i praktiken UKÄ:s strategiska verksamhetsutveckling. Dessutom hade få av konsulterna, enligt de på UKÄ intervjuade medarbetarna, erfarenhet av att vara projektledare. Dessa konsulter hade alltså sedan start varit ansvariga för digital verksamhetsutveckling på UKÄ. En anställd beskrev sin syn på detta i enkäten:

“En oro jag har är vilka konsulter som bolaget har satt på UKÄ:s projekt, om de har relevant kompetens och tillräcklig erfarenhet för arbetet och om UKÄ har tillräcklig kompetens för att använda konsulterna på ett bra sätt. Jag undrar också om bolaget har erfarenheten av att arbeta med digitalisering på andra myndigheter, inklusive små myndigheter.”

Detta arbete har organisatoriskt varit helt beroende av externa konsulter, vars kompetenser myndigheten inte har kvalificerat. Dessutom har konsulterna heller inte bytts ut i den omfattning som varit önskvärd när det blivit uppenbart för anställda på UKÄ att de projektledande konsulterna inte fungerat i sina uppdrag.

Konsulternas närvaro på UKÄ beskrivs av flera anställda som ett paradigmskifte på myndigheten, då det nu var konsulterna som bestämde när det gällde strategisk verksamhetsutveckling, konsulterna tillsammans med portföljledaren. Detta var möjligt då dåvarande generaldirektören, tillsammans med avdelningschefen för verksamhetsstöd, hade givit ett mandat till portföljledaren som utredaren med stöd av ett 50-tal intervjuer och ett 80-tal enkätsvar inte kan uppfatta som något annat än just myndighetsutövande.

Att den strategiska verksamhetsutvecklingen varit till större skada än nytta för UKÄ på det sätt som den bedrivits, framgick tidigt under utredningen. Den digitala verksamhetsutvecklingen på UKÄ definierades inför start som strategisk, men på vilket sätt den skulle vara strategisk framgår inte. Detta trots att utredningen tagit del av tusentals sidor dokument som producerats under åren 2020–24 kopplade till de digitala projekten.

### 3.7 Konsulterna fanns överallt

För utredaren beskriver medarbetarna vid UKÄ konsulternas närvaro som om myndigheten hade ”ockuperats av främmande makt”. Konsulterna hade enligt de intervjuade medarbetarnas uppfattning större mandat än cheferna för de olika sakavdelningarna vid UKÄ. Det har vidare beskrivits att myndighetens medarbetare hade liten eller ingen möjlighet att uttala avvikande uppfattning om något som gällde digitaliseringsprojekten. För medarbetarna framstod det tydligt att konsulterna arbetade på dåvarande GD:s mandat och att de i princip hade carte blanche att göra som de ville.

### 3.8 Portföljledare och konsulter i sömlös relation

Samspelet mellan portföljledaren på UKÄ och huvudprojektledaren på konsultbolaget har i det närmaste varit sömlöst. Det har lett till att UKÄ:s ledning tagit råd från konsultbolaget i sammanhang där man egentligen borde ha ifrågasatt det och lyssnat på den egna personalen. Det har inte varit möjligt att urskilja var mandatet för det externa konsultbolaget slutar och var UKÄ:s börjar.

När konsultbolaget kom in i UKÄ:s värld inträffade något som tidigare beskrivits som ett paradigmskifte. Helt plötsligt fanns konsulter överallt och satt med i olika interna möten. De hade även till uppgift att driva informationsarbetet internt på UKÄ.

Arbeten inom IT som normalt skulle ha drivits i förvaltning skulle plötsligt omvandlas till projekt, lyftas upp på en abstrakt nivå och alltid ledas av någon från konsultbolaget. Medarbetare på UKÄ framtogs ansvaret för arbeten som de behärskade och ansvaret överfördes till konsulter som ofta varken förstod myndighetens verksamhet eller hade erfarenhet av projektledning. Flera medarbetare beskrev hur åtskilliga möten genomfördes med konsulterna där information från medarbetarna framfördes, information som till nästa möte i den fortsatta dokumentationen hade förvandlats av konsulterna till något som de anställda på UKÄ inte kände igen. Om detta har skett för att konsulterna inte förstätt UKÄ:s miljö eller för att mycket av den information som getts dem från UKÄ:s medarbetare inte stämmer in på de riktlinjer som konsulterna givits för projekten, det framgår inte. Medarbetare på UKÄ beskrev det som att stora förändringar hade skett, från den information de givit till det som sedan dokumenterades.

Vid tillfällen då konsulterna fick negativ information från personal på UKÄ, har standardsvaret varit: "Vi tar det med oss". Enligt medarbetarna har dock frasen oftast yttrats utan att någon åtgärd vidtagits. Därtill har även återkoppling gällande utebliven åtgärd saknats. Om negativ information kvarstod, förbjöds medarbetarna att framföra denna.

I utredningen finns mängder med information och synpunkter från medarbetare på UKÄ som i olika sammanhang framfördes till dåvarande generaldirektören, till avdelningschefen för verksamhetsstöd, till portföljledaren och även till projektledare och andra konsulter från konsultbolaget. Endast en bråkdel av detta finns med i några få av de färdiga dokument som sedan redovisats, precis som beskrivits ovan. Mycket av den dokumentation som finns tillgänglig är i form av Powerpointpresentationer. Dyliga presentationer är vanligtvis sammanfattningar av ett underliggande material, men här utgör Powerpointpresentationerna själva materialet. Det innebär att det inte går att se vilket underlag som finns bakom en viss presentation. Powerpointpresentationerna kunde uppgå till över 100 bilder, som var mycket svåra att förstå.



### 3.9 Konsulter på insidan

Konsulterna tilldelades egna UKÄ-mejladresser och uppträdde som om de arbetade på myndigheten. En av medarbetarna på UKÄ berättade om hur en av konsulterna kom och berättade att hen skulle sluta på UKÄ, som om hen var anställd. Konsulterna fick ett inflytande på alla nivåer på UKÄ som enligt all vedertagen praxis inom offentlig förvaltning betraktas som osunt.

## 4. Portföljstyrning

Myndighetsledningen beslutade att driva UKÄ:s strategiska verksamhetsutveckling i en "portfölj". Portföljstyrning är en metod som ska ge ledningen kontroll över organisationens projekt. Portföljstyrgruppen (PSG) bildades med syfte att ge stöd till GD i besluten som rörde den strategiska verksamhetsutvecklingen. Arbetet i PSG förbereddes av generaldirektören, avdelningschefen för verksamhetsstöd och portföljledaren.

Det vanliga är att portföljstyrgruppen äger och ansvarar för objektindelningen, den tillhörande styrstrukturen, de styrande processerna samt den eller de portföljer som beskriver organisationens samlade uppdrag. Portföljstyrgruppen bör alltid utgöras av organisationens ledning eftersom styrningen måste integreras i organisationens övriga verksamhetsstyrning. Utan effektiv portföljstyrning ökar risken att fel projekt påbörjas och att det inte håller sig inom sina tids- och kostnadsramar, samt att projekten inte levererar det förväntade värdet. Portföljstyrning kan också underlätta samordning av projekt och resurstilldelning.

Trots att portföljstyrning är en lovvärd metod som borde fungera väl för UKÄ, var detta inte fallet. På UKÄ påbörjades "fel" projekt, projekt som var kostsamma och gav litet värde. I synnerhet gäller det projekten som lades ner, antingen innan de förts över i förvaltning eller senare.

Statskontoret (2024) bedömde, som tidigare nämnts, att UKÄ påbörjade arbetet med den strategiska verksamhetsutvecklingen utan tillräckliga förberedelser då UKÄ inte gjorde någon samlad analys av möjliga nyttor och kostnader förknippade med de olika projekten innan arbetet startade. Det är alltså inte portföljstyrning i sig som är problemet, utan hur UKÄ valde att arbeta med metoden.

### 4.1 Parallella organisationer

Även om hela UKÄ:s ledning ingick i portföljstyrgruppen hade ledningen inget inflytande över den strategiska verksamhetsutvecklingen på UKÄ. Arbetet i PSG ägdes av generaldirektören och förbereddes av generaldirektören, avdelningschefen för verksamhetsstöd och portföljledaren. I praktiken skapade de här tre personerna en parallell organisation vid sidan om linjeorganisationen. Avdelningschefen för

verksamhetsstöd och portföljledaren fick generaldirektörens mandat att fatta beslut över linjen, eftersom det strategiska digitaliseringsarbetet var så omfattande. Det fick så pass stor inverkan på verksamheten på de andra avdelningarna, att det i praktiken innebar att det blev en kärnverksamhet. Därmed fick chefen för verksamhetsstöd och portföljledaren makt över linjen, dess chefer och personal. Den digitala verksamhetsutvecklingen kortslöt på så sätt den delegation som anges i arbetsordningen.

## 4.2 Portföljledare

Portföljledarens roll är normalt att se över initiering, prioritering och koordinering av projekt för att maximera strategiskt och ekonomiskt värde för organisationen.

Portföljledaren på UKÄ har varit direkt underställd avdelningschefen för verksamhetsstöd och har haft ett mycket stort inflytande på hur digitaliseringsarbetet bedrivits och ett stort ansvar för dess resultat.

Utredningen finner stora brister i portföljledarens arbete. Då digitaliseringsarbetet har letts av portföljledaren ligger mycket av det som kommit fram i såväl Statskontorets rapport (2024) som denna utredning på dennes ansvar. Allt från att ansvara för att en systemarkitektur upprättades som kunde ligga till grund för det strategiska digitaliseringsarbetet som helhet till de olika projekten. Att en arkitektur inte fanns omöjliggjorde att rätt beslut kunde fattas om vilka projekt som skulle startas eller inte. Att inte vinnlägga sig om att veta vilka system eller licenser som fanns, eller när dessa gick ut, innebar ett utvecklingsarbete i blindo. Projekt har uppstått ad hoc och inte sällan utmynnat i något helt annat än vad som var tänkt från början.

Beställningar av konsultarbeten gjordes av portföljledaren. PSG har som tidigare beskrivits bara som syfte att stödja generaldirektören i dennes beslut. Portföljledaren har kunnat agera mycket på eget bevåg tillsammans med konsultbolagets representanter och avdelningschefen för verksamhetsstöd. Däremot står det klart att dåvarande generaldirektören varit fullt informerad om vad som skedde i den strategiska verksamhetsutvecklingen. Inte minst då alla möten i PSG hade förberetts gemensamt av generaldirektören, chefen för verksamhetsstöd och portföljledaren. Generaldirektören hade även budgetansvar.

Utredningen har valt att följa arbetet hos portföljledaren och avdelningschefen för verksamhetsstöd tillsammans med de externa konsulterna, men inte arbetet i PSG. Detta beslut togs eftersom arbetet i PSG främst var till för att försvara olika beslut och projekt och för att visa att cheferna för myndigheten varit delaktiga. Under utredningen har det dock framkommit att avdelningscheferna från de tre sakavdelningarna haft svårt att få inblick i vad som skedde i de olika projekten. Med den dokumentation som finns från PSG:s möten går det heller inte att i efterhand följa hur den strategiska verksamhetsutvecklingen bedrivits. Medlemmar i PSG har

berättat att de inte har förstått, och även känt sig som "gisslan". När de har kommit till PSG:s möten har upplevelsen ofta varit att mycket varit bestämt på förhand. Dessutom var powerpointbilderna som presenterades vid mötena svårbegripliga och frågor var inte välkomna. Det hände även att den enda medlemmen i PSG som hade sakkunskap i en viss fråga fick lämna gruppen, om denne hade synpunkter på hur arbetet där bedrevs.

Vidare har utredningen inte kunnat följa kostnader för de enskilda projekten när portföljledaren har godkänt fakturor utan undantag och lämnat dem till avdelningschefen för verksamhetsstöd för attestering. Avdelningschefen för verksamhetsstöd har i sin tur attesterat fakturorna utan undantag. Samtliga fakturor från konsulterna som arbetade med strategisk verksamhetsutveckling har godkänts, attesterats och betalats utan leverans- och kvalitetskontroll. Hur många timmar som konsulterna i verkligheten lagt ner på de olika projekten och vad de egentligen har gjort går heller inte att följa, varken digitalt, genom kodbas eller i arbeten såsom förstudier. Förstudierna har, trots sin bristfällighet, kostat många miljoner.

Hur och varför de olika digitala projekten kommit till stånd går som sagt inte att följa, då de har varit nästintill självgenerande. Det berättas i intervjuer och i enkäten bland annat om pulsmöten, något som rapporten återkommer till, som till stor del bemannats av konsulter som i mötet suttit och givit varandra nya projektuppdrag, utifrån de samtal som konsulterna haft med varandra på dessa möten. Medarbetarna beskriver i intervjuer hur personal från UKÄ har varit förbjudna att ställa frågor vid pulsmötena, såvida frågorna inte bekräftade det som sades av konsulterna eller portföljledaren.

### 4.3 PM3

UKÄ har sedan 2020 arbetat med en portföljstyrning med inspiration från PM3, vilket är vanligt i hela sektorn när man drivit digitalisering genom portföljstyrning.

Ur rapporten Portföljstyrning som magiskt tänkande (Göteborgs universitet, 2021): Den typ av portföljstyrning som dominerar offentlig sektor illustreras bäst av modellen PM3. Framtagen av en doktorand vid Linköpings universitet i slutet på 1900-talet är den designad för att säkerställa kostnadseffektivitet på IT-sidan genom att begränsa fluktuationer i efterfrågan från verksamheten.

[...] PM3 är byggd för att stödja datorisering (IT-anammande) och för att skapa förutsättningar för kontroll utifrån ett IT-ekonomiskt perspektiv. Modellen är inte byggd för att stötta verksamhetsutveckling med digitala metoder utan som beskrivs ovan snarare motverka dessa då de hotar stabilitet och kostnadseffektivitet för IT-avdelningen. (s. 4)

Vidare skriver GU i avsnitt 4.1.6, Slutsatser ändamålsenlighet:

“Dessa målsättningar var vid millennieskiftet eftersträvansvärda, men har sedan dess ersatts av andra målsättningar i vad som bör ses som en ändamålsenlig styrmodell. Trots detta är modellens grund fortfarande tongivande inom universitetsvärlden.”

PM3 är alltså framtaget för att datorisera, inte digitalisera och för att drivas i förvaltning, inte utveckling av projekt. Att sedan många myndigheter har valt modellen även för att digitalisera är en orsak till att man skapat något man efter ett tag inte kan överblicka och som får sitt eget liv, ofta till höga kostnader och till litet värde.

Här är UKÄ ett tydligt exempel. Konsultkostnaderna från åren 2021 till halvårsskiftet 2024 låg på drygt 46 miljoner kronor, och där värdet för de investerade pengarna är avsevärt lägre.

Att driva digitalisering med PM3 som metod är enligt GU:s rapport direkt kontraproduktivt. Så har även varit fallet på UKÄ. Det man tagit fasta på när det gäller portföljstyrning på UKÄ är aktivitet. Vid Statskontorets rapport (2024) var det 30 projekt i gång samtidigt. Att försöka få en överblick över vad som skett är mycket svårt då det inte går att följa enskilda projekt på grund av bristfällig eller utebliven dokumentation. Det går inte att se varför de har uppstått och ibland lagts ner. Flera medarbetare berättar att resultatet av olika projekt inte sällan har motverkat varandra och därigenom genererat nya projekt.

#### 4.4 Risk och konsekvensanalys

Att starta ett digitaliseringsarbete med 115 arbetsområden utan att ha en systemarkitektur på plats, inte kunna bedöma utgångsläget, och inte heller genomföra risk- och konsekvensanalyser kan bara misslyckas. I den dokumentation kring de olika projekten som kommit utredningen till del har risk- och konsekvensanalyser inte gjorts.

#### 4.5 Strategisk verksamhetsutveckling som kärnverksamhet

Den strategiska verksamhetsutvecklingen vid UKÄ har under 3,5 år kostat 46 miljoner kronor i konsultkostnader och tagit tusentals timmar i anspråk av de anställda. Omfattningen har påverkat myndighetens verksamhet på ett sådant sätt att verksamhetsutvecklingen så att säga blivit en kärnverksamhet. Eftersom den strategiska verksamhetsutvecklingen har drivits i parallell organisation med mandat över linjen, har den även blivit överordnad allt annat som skett.

De tre digitala projekt som utredningen valt att fördjupa sig mer i är Public 360 som ärendehanteringssystem, Samarbetsytan och den externa webben. Anledningen till att utredningen använder sig av Public 360 som exempel är för att det tydligt visar hur digitaliseringsarbetet bedrivits generellt på UKÄ och för att det är ett typiskt exempel på att ledningen har valt att inte ändra på beslut när ny information

tillkommit. Det sistnämnda kan ses som den allvarligaste kritiken som framkommit från utredningen.

Redan 2018 fanns information som borde lett till att UKÄ valde bort Public 360 som ärendehanteringssystem. Senare, 2021 och 2022, gjordes nya förstudier som visade på samma brister i systemet när det kom till ärendehandläggning på Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) och dess möjligheter att använda det för sina ärenden. Beslut om att stoppa Public 360 kunde ha fattats även senare. Därmed hade mycket pengar sparats och den försämrade arbetsmiljö som skapades genom implementeringen av P360 kunde ha undvikits.

Mycket av det som renderat i projekt, skulle ha drivits i förvaltning, utan projektifiering, och utan inblandning av konsulter. Ett antal av projekten skulle aldrig påbörjats om ledningen hade genomfört risk- och nyttorealiseringsanalyser innan. Det kommer nu att ta UKÄ flera år att betala tillbaka de pengar myndigheten lånat upp för att försöka göra den strategiska verksamhetsutvecklingen i stort format, projekt som enligt de anställda på UKÄ är till mycket lite värde och skapar mycket extraarbete, exempelvis Samarbetsytan. En plattform som enligt flera anställda på UKÄ haft många problem och inte fungerat som den ska.

Statskontorets (2024) bedömning att UKÄ har tagit en risk när myndigheten beslutade att genomföra ett så pass stort antal projekt parallellt, i synnerhet med tanke på att UKÄ är en relativt liten myndighet, delas helt av denna utredning.

## 5. Public 360

2016 fattades beslutet att införa Public 360 som diariesystem efter att flera olika system utvärderats.

### 5.1 Public 360 som diarie- och ärendehanteringssystem

2018 valde UKÄ att införa Public 360 för myndighetens diarieföring och ärendehantering. Detta skedde utan att göra någon analys av systemets fördelar och nackdelar för myndighetens olika verksamheter. Att det skulle skapa problem stod däremot klart från start. Redan inledningsvis påtalade medarbetare från leverantören av Public 360 att det inte var ett lämpligt val av ärendehanteringssystem för hela myndigheten. Detta då Public 360 var ett generellt system och delar av UKÄ hade behov som krävde ett anpassat system. Public 360 är inte tänkt för anpassningar utan ett standardssystem som ska passa många.

Att det dåvarande ärendehanteringssystemet som UKÄ använde höll på att bli föråldrat och behövde bytas stod klart. Några kontakter med den existerande leverantören av ärendehanteringssystem för att undersöka om den kunde fylla UKÄ:s

framtida behov av ärendehanteringssystem togs inte. Inga kontakter togs heller med några andra potentiella leverantörer.

Däremot spreds rykten från ansvariga på avdelningen för verksamhetsstöd om den existerande leverantören och dess oförmåga och ovilja att vara leverantör även i framtiden. Utredningen har flera gånger varit i kontakt med leverantören som känner sig helt oförstående till dessa rykten. Rykten som rent sakligt visar sig helt orimliga.

Utredningen har även varit i kontakt med Universitets- och högskolerådet (UHR) som också använder sig av samma leverantör när det gäller ett av deras tre ärendehanteringssystem. På UHR är man mycket nöjd med leverantören, men nu står den myndigheten inför utmaningen att ersätta sina tre system med ett. Vilket det kommer att bli är ännu oklart. Utredningen uppmanar UKÄ att följa UHR:s arbete.

UKÄ:s beslut att använda sig av P 360 som ärendehanteringssystem 2018 har uppskattningsvis kosta myndigheten 20 miljoner. Man har hållit fast vid beslutet trots de fakta som presenterats under åren.

2018 beställde avdelningschefen för verksamhetsstöd en förstudie om Public 360 som ärendehanteringssystem för hela myndigheten. Förstudien visade på stora risker, främst för Juridiska avdelningen och ÖNH om det infördes då det skulle uppfylla max 20-30% av de krav som ställts. Förstudien redovisades för avdelningschefen för verksamhetsstöd, men den stoppades innan den blev slutförd.

## 5.2 Förstudier i efterhand

Totalt gjordes tre förstudier av Public 360 som ärendehanteringssystem. Förutom den som gjordes 2018 gjordes en andra förstudie 2021 som även den beskrev riskerna med att införa Public 360 som ärendehanteringssystem för hela myndigheten. Den uppmanade till att kontakta den leverantör av ärendehanteringssystem man haft sedan länge för att slippa hamna i en återvändsgränd.

Då inte heller denna förstudie ansågs ge det svar man ville ha, genomfördes 2022 en tredje förstudie som helt bortsåg från de två tidigare. Inte heller nu togs kontakt med den befintliga leverantören. Trots att förstudien som gjordes 2022 på flera sätt är bristfällig (den innehöll ingen omvärldsanalys och inga kontakter togs alltså med dåvarande leverantör) ger den tillräckligt med information för att åtminstone pausa beslutet att använda Public 360 som ärendehanteringssystem för hela myndigheten. Det gjordes dessvärre inte.

## 5.3 Public 360 och Överklagandenämnden för högskolan

Överklagandenämnden för högskolan är en egen myndighet som har till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut inom universitetens och högskolornas område.

Nämnden prövar även överklaganden av vissa beslut som rör utbildning inom yrkeshögskolan. Nämnden har sitt kansli hos UKÄ som är så kallad värmyndighet och sköter med sin personal ÖNH:s kansligöromål. Nämnden behandlar drygt 3 000 ärenden på ett år.

För att behandla över 3 000 ärenden under ett år krävs det ett ärendehanteringssystem som är anpassat för detta. Något som beslutet om att införa Public 360 som gemensamt ärendehanteringssystem för hela UKÄ inte tog hänsyn till.

2023 började man från verksamhetsstöd undersöka om det gick att lägga till en modul till Public 360 för att göra systemet användbart för ÖNH. Trots att det tidigt stod klart att så inte var fallet, drev man fram till maj 2024 på för att modulen skulle köpas in. I maj 2024 fattade dock nuvarande generaldirektör beslutet att ÖNH inte ska gå över till Public 360 utan att man ska arbeta vidare i det gamla ärendehanteringssystemet till dess ett nytt är upphandlat.

Det enda skäl till att alla på UKÄ skulle använda sig av samma ärendehanteringssystem som utredningen har funnit i dokumentation är att undvika att arbeta i stuprör. Hur ett ärendehanteringssystem skulle kunna minska risken att arbeta i stuprör framgår dock inte.

Däremot har beslutet att använda Public 360 som ärendehanteringssystem för hela myndigheten skapat stora onödiga kostnader och omfattande arbetsmiljöproblem. De flesta verksamheter har behov av system som är anpassade för vissa arbetsuppgifter. Inte nödvändigtvis skraddarsydda lösningar, men anpassade. Att så var fallet även med UKÄ och ÖNH stod klart redan 2018.

## 6. Samarbetsytan

När projektet startade var det rättsliga läget svårt. Efter Schrems II-domen, it-driftsutredningen och eSamverkansgruppens tolkning av rättsläget uppkom en del förvirring om vad som gällde för användning av molntjänster i stort och särskilt de amerikanska. Mångas förhoppning var att det skulle lösas inom en kort tid, vilket också skedde. Det finns inget optimalt alternativ till Samarbetsytan som det är idag, men samtidigt är det många myndigheter som använder sig av exempelvis Microsoft 365 utan betänkligheter. Inte minst många lärosäten. Trots att man uppmanas att radera innehållet i det som delats i Microsoft 365 inom 24 timmar är det inte alltid så man gör, utan man använder Microsoft 365 som just samarbetsyta. Om UKÄ väljer att använda Microsoft 365, kan man på UKÄ ge riktlinjer för hur Microsoft 365 ska användas, men viktigt är att ha tillgång till en samarbetsyta som främjar samarbete, inte motsatsen, som den samarbetsyta UKÄ använder idag. Funktionaliteten i Samarbetsytan är begränsad, men verktyget har kostat miljoner att ta fram.

Här kommer några synpunkter på Samarbetsytan som framförts av många. Dessa från en medarbetare på UKÄ:

“Samarbetsytan har stora problem. I sitt nuvarande skick är den inte ändamålsenlig och försvårar och fördröjer arbetet. Problemen uppstår framförallt när man är flera som arbetar i ett dokument samtidigt. Problemen bli särskilt påtagliga i slutfasen av projekt när rapporter ska slutföras inför beredning och beslut. Då är arbetsbelastningen för projektledare och projektmedarbetare som störst och det är ofta stressigt. I det här läget är det viktigt att teknikstrul undviks. Jag har själv sett att problem med samarbetsytan har fått så allvarliga konsekvenser att det har blivit arbetsmiljöproblem för medarbetare.”

Av de 65 fritextsvaren i enkäten som berör just samarbetsytan är de flesta mycket negativa.

Ett enklare alternativ behövs. Microsoft 365 fungerar för så många andra. När även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap valt Microsofts samarbetsyta Sharepoint, kan den möjligen anses tillräckligt säker även för UKÄ.

## 7. Extern webb

Den externa webben har inte blivit vad som önskats, varken hos UKÄ:s personal eller i omvärlden. UKÄ hade redan när projektet startade personal på plats som inte behövde någon konsult som projektledare. Nu är konsulterna kopplade till digital strategisk utveckling bortkopplade och möjligheten att få en bra extern webb är stor. Att lyfta arbetet med webben och göra det till ett strategiskt projekt var fel från början. Det borde ha fått ligga kvar där det var och utvecklats i förvaltning hos den kommunikatör som hade ansvaret för den tidigare. Idag ligger ansvaret också där.

## 8. Arbetsmiljö och personalomsättning

Det ledarskap som rått under åren för den strategiska verksamhetsutvecklingen har skapat stora arbetsmiljöproblem. Utredningen har tagit del av ett stort antal mejl till dåvarande generaldirektör och andra dokument som visar på hur svårt medarbetarna har upplevt sin situation under dessa år. Tyvärr har omständigheterna även inneburit att medarbetare inte funnit någon annan utväg än att avsluta sin tjänst och gå vidare till andra arbetsgivare.

### 8.1 Tystnadskultur till tillitskultur

Sättet som myndigheten drivit verksamheten på har lett till att flera medarbetare har slutat. Motivationen har minskat och många vittnar om att ha känt sig hjälplösa. Två



enkätsvar uttryckte känslor av “uppgivenhet”, att mycket var ”svårbegripligt och oöverblickbart”. ”Osäkerhet och förvirring” är andra beskrivningar av hur UKÄ:s personal har upplevt arbetet.

Flera medarbetare har berättat om hur de pressats till att i de olika projekten säga ja till beslut som de visste skulle hindra och skada det dagliga arbetet och utvecklingen. UKÄ, en myndighet med mycket stort förtroende i sektorn och i omvärlden, har internt haft en synnerligen besvärlig situation.

Ett exempel på hur arbetet bedrevs är informationsmötena, så kallade Pulsmöten, och hur de genomfördes. Där fick de anställda på UKÄ inte rikta några invändningar och absolut ingen kritik mot de olika projekten. I samtal som utredaren hade med portföljledaren, bekräftades detta. Ifrågasättanden och frågor som inte stödde det som portföljledaren och konsulterna gjorde fick inte framföras, berättade portföljledaren. Hade man några synpunkter skulle de framföras till närmaste chef som tog upp det med avdelningschefen som tog upp det med chefen för verksamhetsstöd eller möjligtvis portföljledaren som tog upp det med chefen för verksamhetsstöd som sedan skulle informera portföljstyrgruppen. I enkäten beskrev en respondent att:

“Det har inte funnits något utrymme för medarbetare att lyfta frågor och hinder man ser. Under en tid var de s.k pulsmötena öppna för frågor om syfte/bakgrund men sedan kom direktiv om att sådana frågor inte får ställas där. Ledningsgruppen har vid några tillfällen sagt att frågor kan ställas till avdelningsledningen på avdelningsmöten men alla våra möten har ett bestämt innehåll (finns därmed inget passande tillfälle att ställa frågor).”

Proceduren har påtagliga likheter med “viskleken” och blev en etablerad form av kommunikation vid UKÄ när det gällde digitaliseringsprojekten. Arbetade du i något av projekten kunde det alltså se ut på följande sätt: du informerade projektledaren, som informerade portföljledaren som informerade avdelningschefen för verksamhetsstöd som informerade portföljstyrgruppen – ibland. När de som framfört information till projektledaren senare hört sig för med någon i PSG visade det sig ofta att informationen inte hade nått dit.

Det har funnits en rädsla hos medarbetare på UKÄ att deras mejl har lästs av personer de inte varit avsedda för, vilket även utredaren av egen erfarenhet fått anledning att tro. Därför har det varit vanligt under utredningen att anställda på myndigheten skickat underlag från sina privata mejladresser. Detta för att inte utsättas för repressalier.

## 8.2 Delaktighet och förankring

I den enkät som genomfördes under utredningen ombads deltagarna att uppskatta hur väl projekten inom den strategiska verksamhetsutvecklingen hade förankrats hos

de anställda. På en skala från 1 till 10 innebär 1 att de inte alls är förankrade och 10 att de är mycket väl förankrade. Medeltalet för alla 78 svar är 2,5.

Det har dock inte saknats möten mellan portföljledaren och konsulterna å den ena sidan och medarbetare på UKÄ på den andra. Dessa möten har dock inte lett till att skapa delaktighet och förankring, utan har mestadels varit av tvingande karaktär. Att skapa delaktighet om det inte är möjligt att få ställa frågor blir omgående problematiskt då de ansvariga för den strategiska verksamhetsutvecklingen inte kan förklara vad som sker och varför, inte ens internt på den egna avdelningen. Att skapa delaktighet och förankring motverkas även av att en stor del av resultaten från projekten försvårar de anställdas arbete i stället för att effektivisera, exempelvis Samarbetsytan och Public 360 som ärendehanteringssystem.

I enkäten ställdes också frågan om hur anställdas arbete påverkats av projekten inom den strategiska verksamhetsutvecklingen vid UKÄ. Skalan gick från 1 till 10 där 1 är mycket negativt, 5 är inte alls och 10 är mycket positivt. Medeltalet för alla 79 svar hamnar på 3,9. Att skapa delaktighet i något som är betydligt sämre än det man redan har är svårt.

### 8.3 Informationsarbetet

Många projekt har slutat i något annat än det som var tänkt från början, såvida de inte har avbrutits i förtid. Att följa dokumentationen kring de olika projekten blir efter ett tag meningslöst. Det är helt enkelt inte praktiskt möjligt. Vissa projekt verkar ha uppstått utan någon form av behovsanalys och syfte, men inte utan kostnader.

Portföljledaren som var den enda som hade någon möjlighet till överblick över de olika projekten gav själv upp tanken på att informera om sitt arbete och överlämnade informationsarbetet till de inhyrda konsulterna. Dessa hade mycket liten förståelse för verksamheten hos myndigheten, därtill var de ovana att leda projekt, och hade därför ännu mindre möjlighet att lyckas med informationsarbetet. De var heller inte väl sedda hos personalen på UKÄ. Fick konsulterna frågor kunde de sällan svara på dessa, utan berättade bara att de skulle "ta med sig" personalens frågor. Det som eventuellt kom tillbaka var enligt medarbetarintervjuerna sedan ofta svar på något helt annat än det som frågan hade gällt.

## 9. Ekonomi

### 9.1 Kostnader för den strategiska verksamhetsutvecklingen

Redan i budgeten framgår det att arbetet med den strategiska verksamhetsutvecklingen skulle kräva att UKÄ lånade upp stora summor. Kostnader

som riskerade att UKÄ behövde göra personalnedskärningar då digitaliseringsarbetet inte kunnat visa på effektiviseringar som motsvarar dessa extra kostnader.

Utredningen har haft som mål att kartlägga de olika delarna i arbetet med den strategiska verksamhetsutvecklingen – kostnaderna per projekt och projektdel, i form av förstudier, risk- och konsekvensanalyser, digital utveckling med mera. Ett mål som inte gått att förverkliga. Inget av projekten har redovisats enskilt, utan alla kostnader redovisas som en klumpsumma, på samma kostnadsställe. Kostnaderna har enbart stämts av mot budgeten. Så länge den totala kostnaden stämde mot budgeten genomfördes ingen ytterligare kostnadskontroll.

Här finner utredningen stora brister. Även om denna form av redovisning av kostnader inte är olaglig, följer projekten i den strategiska verksamhetsutvecklingen inte god redovisningssed som ju baseras på omdömen och bedömningar. Att välja att inte göra det möjligt att följa kostnader för att stämma av mot det som levererats är något som utredaren ser allvarligt på. Det är nämligen inte slarv som ligger till grund för den redovisning av konsultkostnader som UKÄ valt, utan ett medvetet beslut från början. Under intervjuerna framkom att myndighetsledningen ville komma bort från detaljer.

Myndigheten har inte kunnat visa på att den strategiska verksamhetsutvecklingen skulle kunna skapa sådan effektivitet att personalrationaliseringar skulle kunna motiveras. Om projekten hade fått fortgå i den takt som det var tänkt, hade enligt utredningen dock enda sättet att kunna betala tillbaka lånen varit att minska personalstyrkan.

Konsulttjänster kopplade till den strategiska verksamhetsutvecklingen har sedan 2021 kostat UKÄ ca 46 000 000 kronor. Därtill kommer kostnader för olika system och tjänster i form av licenser och liknande. Hur mycket värde UKÄ fått för dessa 46 000 000 kronor går inte att utläsa från det material som utredningen fått del av. Statskontorets rapport (2024) säger att UKÄ inte vägt nyttan av arbetet mot till exempel en alternativ användning av medlen.

UKÄ:s ledning har valt att låna pengar till den strategiska verksamhetsutvecklingen, vilket i praktiken har inneburit att UKÄ fått låna till sina egna medarbetares löner. Att driva några få projekt i taget med både kvalitets- och kostnadskontroll för att därigenom lära sig hade varit att föredra.

## 9.2 Datalager 2.0

Ett projekt som pausats är Datalager 2.0. Hur mycket Datalager 1.0 har kostat UKÄ går som tidigare redovisats inte att veta, men i skrivningarna kring Datalager 2.0 i dokumentet från avdelningen för verksamhetsstöd om Budskapsplattform upprättat under april 2024 är det tydligt att även det skulle ledas av en projektledare från konsultbolaget som skulle bidra även med den spetskompetens som krävdes. Vad

denna spetskompetens bestod av framgår inte. Det blir dock uppenbart för den som tar del av denna dokumentation att kunskap om UKÄ och den värld myndigheten lever i saknas både hos ansvariga för den strategiska verksamhetsutvecklingen på avdelningen för verksamhetsstöd och hos konsultbolaget. Detta trots att bolaget haft UKÄ som uppdragsgivare i 3,5 år.

Bland annat skrivs det i texten om Budskapsplattform rörande Datalager 2.0:

“Målgruppsanpassning

- Specifika anpassningar av budskapen för olika segment av myndighetens breda målgrupp, såsom specifika näringslivssektorer, andra myndigheter, specifika demografiska grupper inom allmänheten etc.
- Kommunikationsstrategier för att nå ut till och engagera med dessa grupper på effektiva sätt, genom användning av rätt kanaler och format.” (s. 2)

Ovan är ett ganska typiskt dokument från avdelningen för verksamhetsstöd för de olika projekten. Vilka de specifika näringslivssektorerna är som ska nås, framgår inte. Myndigheten har inget uppdrag mot någon näringslivssektor.

Över huvud taget är dokumentationen rörande den strategiska verksamhetsutvecklingen på UKÄ yvig i sina beskrivningar. Den är ofta mer tänkt för näringslivet än för en myndighet. Det har från konsultbolagets sida funnits en klar ovilja att anpassa språket för UKÄ, utan man rör sig med ord som business intelligence och andra anspelningar på näringslivet, och man tycker att UKÄ ska anpassa sig. Detta har framkommit i flera samtal med representanter från konsultbolaget. Konsultbolagets värld skiljer sig markant från den som UKÄ lever och arbetar i.

### 9.3 Digital verksamhetsutveckling som kärnverksamhet

Att UKÄ:s anställda fått ägna 1000-tals timmar åt digitalisering i form av testning, workshops och möten är ännu ett bevis för att digital verksamhetsutveckling blivit en kärnverksamhet hos UKÄ. Ett arbete som många i intervjuerna beskriver varit till betydligt större skada än nytta för myndigheten.

Ansvariga på avdelningen för verksamhetsstöd på UKÄ hade för avsikt att fortsätta anlita konsulter för att driva strategisk verksamhetsutveckling för perioden 2025–2028. Det här till en kostnad av ytterligare 60 000 000 kronor. Det konsultbolag som varit involverade i hela arbetet med den strategiska verksamhetsutvecklingen, från rådgivning till drift av vissa system, hade sannolikt varit det företag som fått uppdraget för de kommande 4 åren. Även för den kommande fyraårsperioden hade UKÄ då varit tvungna att låna pengar. Denna upphandling avbröts dock av nuvarande generaldirektör i april i år.

Beslut och följdbeslut kring Public 360 har troligtvis kostat minst 10 000 000 kr fram till 2023 bara i förstudier och det alltså helt i onödan. Public 360 beräknades sedan kosta 14 000 000 kr under åren 2024 till 2027. Det naturliga hade varit att redan 2018 göra en upphandling av ärendehanteringssystem där även den dåvarande leverantören ingick. UKÄ hade kunnat fortsätta med den dåvarande leverantören, eller funnit en annan som kunde möta de generella behoven för UKÄ och de verksamhetsanpassade för exempelvis ÖNH. Att anpassa ett system för UKÄ hade troligtvis kostat mindre än att anlita en extern konsult för att upprätthålla det gamla systemet för ÖNH i väntan på att kunna införa Public 360 även hos dem, beräknat till 7 000 000 kr.

Projekt har startats för att sedan pausas eller helt läggas ner. Även det senare till höga kostnader. Hade myndigheten börjat med systemarkitekturen och sedan fokuserat på verkliga behov hade kostnaderna för strategisk verksamhetsutveckling troligtvis stannat på under 5 000 000 kronor för åren 2021–24. Därtill hade en upphandling för anpassningar av ärendehanteringssystemet för ÖNH:s behov kommit, men ett enda system hade ändå kunnat fungera för hela myndigheten.

I stället för 46 000 000 kronor i konsultkostnader under perioden 2021 till halvårsskiftet 2024, hade notan rimligen stannat på 12 000 000 kronor. I den summan skulle då ett fungerande ärendehanteringssystem ingå. En uppgift och kostnad som i stället nu kvarstår för framtiden. Konsulterna som på den nya ledningens initiativ lämnade UKÄ 21 juni 2024 hade, om de fått stannat kvar, genererat ytterligare 8 000 000 kronor i kostnader under året.

### 9.3 Från kostnadsacceptans till kostnadskontroll

Att acceptera kostnader utan att följa upp vad man fått för pengarna bör inte förekomma, men det är så det har gått till. Så länge kostnaderna höll sig inom den budget som generaldirektören lagt, hade dåvarande myndighetsledning ingen annan kontroll över de pengar som lämnade UKÄ för konsultkostnader. Kostnader som samma konsultbolag själv föreslagit UKÄ, då i rollen som rådgivande.

Här är det viktigt att UKÄ har mekanismer som omöjliggör ett sådant förfarande i framtiden.

### 9.4 Leveranskontroll

Det gjordes aldrig någon kontroll av de projekt som konsultbolaget överlämnade till portföljledaren på UKÄ för förvaltning innan denne godkände leveransen av dessa. Inte vid ett enda tillfälle. Detta gällde oavsett om det som levererades gick att överföra i förvaltning eller inte. En del projekt fick helt enkelt läggas ner eller gick över i förvaltning trots att de var undermåliga och aldrig hade möjlighet att utgöra en del av UKÄ:s strategiska verksamhetsutveckling. Public 360 är ett sådant exempel när det kommer till ÖNH. Systemet skulle aldrig kunna fungera för den myndigheten.

#### 9.4.1 Leveransdokumentation - överlämningsdokument

I samband med att ett projekt ska gå över till förvaltning överlämnas i normala fall dokumentation om det system som nu ska förvaltas. Någon sådan dokumentation överlämnades inte från konsultbolaget, utan det ansvaret fick UKÄ ta själv. Att låta köparen själv upprätta en handbok för hur det som köpts ska skötas, är inte det normala förfarandet. Det sätt som UKÄ valde, nämligen att låta kunskapen finnas kvar hos leverantören/konsultbolaget, borgade för ett fortsatt konsultberoende även i framtiden.

#### 9.5 Konsekvenser av tidigare beslut

Att fatta så många beslut för det digitala strategiarbetet för UKÄ som tidigare ledning gjorde utan vidare analys av vare sig förutsättningar eller risker kommer självklart att få konsekvenser för UKÄ. Bara för att man inte gör någon konsekvensanalys, innebär det inte att konsekvenserna kommer att utebli. Det gäller inte bara den fortsatta digitaliseringen, utan även verksamheterna inom de olika sakavdelningarna.

Det har lagts ner många miljoner på system som måste skrotas därför att de inte fungerar och aldrig hade förutsättningar att kunna fungera. I värsta fall måste personal sägas upp, då förra ledningen valde att låna pengar till de egna medarbetarnas löner för att finansiera digitaliseringen. Pengar som förstås måste betalas tillbaka. Den strategiska verksamhetsutvecklingen har också skapat arbetsmiljöproblem och hälsoproblem för anställda som tvingats att delta.

Det finns inga förmildrande omständigheter att hänvisa till. Allt landar genomgående på ledarskapet när utredningen summerar vad som hänt under åren 2017 fram till dess att den nya generaldirektören tillträdde 1 december 2023.

Trots att alla fakta talade emot de beslut som ledningen på UKÄ fattade och valde att hålla fast vid gjorde den ingen kursändring, inte vid något tillfälle. Bevisen mot vad man gjorde var entydiga, men alla som pekade på dem tystades, inte minst de egna medarbetarna. Även ledningen från en annan myndighet varnade för vad som skulle hända om man valde att fortsätta på den inslagna vägen, men inte heller argumenten därifrån hörsammades.

Utredningen ställer sig fortfarande frågan: varför betala tiotals miljoner för något som enligt samstämmig expertis aldrig skulle kunna fungera? Den enda synbara vinnaren är konsultbolaget som kunnat fakturera tiotals miljoner utan att behöva leverera motsvarande värde.

Kvar står UKÄ att hantera det som hänt. Som stöd har denna utredning, som är en uppföljning av Statskontorets myndighetsanalys av UKÄ, i tidigare delrapport (juni) överlämnat en lista på förslag och rekommendationer. Nuvarande generaldirektör

har också som nämnts redan vidtagit ett antal åtgärder, bland annat baserade på dessa rekommendationer.

Mycket arbete återstår, men jag är övertygad om att UKÄ och dess medarbetare har allt som behövs för att klara det hela.

## 10. Rekommendationer och förslag

I detta avsnitt presenteras de rekommendationer och förslag som lades fram även i utredningens första delrapport (del 1 av 2) i juni 2024.

### 10.1 Kansli för generaldirektör

Utredningen rekommenderar att ett GD-kansli upprättas med arbetsgivaransvar på chefen för verksamhetsstöd. Kansliet bemannas med en verksamhetsstrateg, en press-/kommunikatör +- 50% och GD-sekreterare.

### 10.2 Övriga rekommendationer

Övriga rekommendationer från utredningen, varav flera redan är beslutade och genomförda:

Avsluta arbetet med konsultbolaget (avslutat 21 juni).

Avbryt den nya upphandlingen av strategisk verksamhetsutveckling värd 60 miljoner (genomfört).

Avbryt arbetet med att avsluta iipax och sök en bättre lösning för ÖNH (beslutat 7 maj).

Avbryt upphandlingen av Process Engine som berör ÖNH (genomfört).

Avveckla PSG och portföljstyrning.

Avveckla rollen som portföljledare.

Ge IT-chefen ansvar för fortsatt digitalisering (förbereds).

För över digitaliseringsprojekten till förvaltning (pågår).

Se över vilka av nuvarande digitaliseringsprojekt som kan avbrytas (pågår).

Se över vilka av nuvarande digitaliseringsprojekt som kan pausas (pågår).

Se över vilka av nuvarande digitaliseringsprojekt som kan fortsätta i förvaltning, med eventuellt konsultstöd.

Undvik att i fortsättningen att omvandla arbetsområden till IT- projekt där utveckling kan ske i förvaltning.

Gör förstudier innan nya projekt startas.

Benchmarka och se vad som sker i omvärlden och hos andra myndigheter.

Följ UHR:s förstudie om ärendehanteringssystem.

Ta fördjupade kontakter med Ida Infront för att få fram ett bra underlag för kommande upphandling av ärendehanteringssystem för ÖNH.

Ge ÖNH stora möjligheter att påverka kommande ärendehanteringssystem, där det även finns långsiktiga lösningar för tillsynsärenden.

Utveckla beställarkompetens för att göra bästa val av ärendehanteringssystem för ÖNH.

Gör risk- och konsekvensanalyser innan projekt startas och definitivt innan de tas i förvaltning.

Försäkra er om beställarkompetens för andra digitaliseringsprojekt framöver.

Eventuell konsulthjälp för att driva projekt får inte vara del i beställarkompetensen.

Inför kostnadskontroll så det går att hänföra kostnader till specifika projekt och tid nedlagd på dessa.

Inför kvalitetsgranskning vid leverans av projekt inför förvaltning.

Använd mallarna för dokumentation för leverans av projekt inför förvaltning (infört).

Använd modell för projektledning.

Upprätta en systemarkitektur (infört).

Upprätta en handlingsplan för systemarkitektur. (pågår)



Tydlig uppföljning av licenser, avtal och liknande.

Överväg att köpa in Microsoft 365 så att det finns alternativ till Samarbetsytan, som av många upplevs som allt annat än samarbetsvillig.

Samla erfarenheterna från UKÄ:s outsourcing av IT-drift inför kommande upphandling av outsourcing.

Benchmarka med andra myndigheter som outsourcat sin IT-drift, och ta lärdom av deras erfarenheter.

Även vid outsourcad IT-drift, bör det finnas supportpersonal på plats efter behov med en för övrigt god tillgänglighet för UKÄ:s personal.

Samtal och reflektioner måste få flöda fritt i organisationen.

Ledning och personer som representerar myndigheten externt bör presenteras med bild och text på hemsidan.

Formalisera berednings- och beslutsprocesser generellt på myndigheten.

Fundera på myndighetens organisation för att på bästa sätt ta tillvara all kompetens och kraft och för att undvika mikromanagement, vilket det har funnits tydliga tecken på. (Pågår)

Prestige hos chefer, vilken hindrar att man ändrar ett beslut trots ny information, måste bytas mot öppenhet och reflektion. Bra ledarskap innebär att man ändrar sig när ny och avgörande information inkommer. (Genomfört)

Det finns en stark tro på projekt inom UKÄ, även utanför digitaliseringsarbetet. Skapa bara projekt när det är nödvändigt, inte som rutin. Det mesta kan ske utan att lyftas till en strategisk nivå.