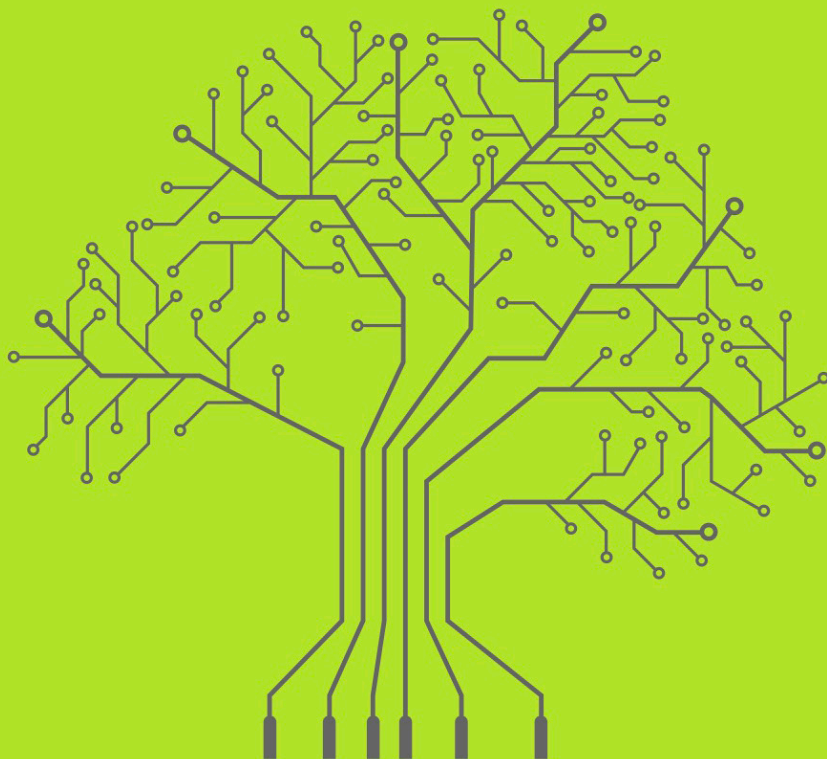


Granskning av granskningen

Fångar revisionen nyttan i kommunala digitaliserings-
satsningar – eller främst processerna?

Joakim Engström



Inledning

Digitalisering lyfts ofta fram som lösningen på många av den offentliga sektorns stora utmaningar. Kommuner hoppas på smidigare arbetssätt, bättre service till medborgarna och större transparens. Men verkligheten är mer komplicerad. Både i Sverige och internationellt finns gott om exempel på digitala satsningar som blivit dyrare än planerat, dragit ut på tiden – eller i värsta fall inte fungerat alls.

Många känner till Stockholms stads skolplattform eller vårdsystemet Millenium. Skolplattformen uppges ha kostat omkring 1,2 miljarder kronor, trots att systemet inte längre används (Lidbom, 2024). Det är lätt att se sådana projekt som enstaka misslyckanden, men forskningen visar att de tyvärr inte är unika. Studier uppskattar att 40–90 procent av digitaliseringsprojekt i offentlig sektor inte når sina mål. Spannet är stort, men oavsett definition av ”misslyckande” pekar det på en tydlig utmaning. Samtidigt beskrivs Sverige som ett land präglad av tekno-optimism – en stark tro på att tekniken ska lösa problemen (Marenco & Siedl, 2021).

Just därför blir frågan om granskning central. Ett sätt att granska offentliga satsningar är genom revision. Men även revisionen får kritik. Effektivitetsrevision i kommuner är komplext, kostsamt och leder inte alltid till tydliga slutsatser om vad revisionen faktiskt bidrar med. Det gör det viktigt att ställa en enkel men avgörande fråga:

Hur granskas egentligen kommunernas digitaliseringsprojekt?

När kommuner satsar stora summor skattemedel på omfattande – och ibland riskfyllda – IT-projekt förväntar vi oss att någon kontrollerar både om pengarna används klokt och om satsningarna ger den nytta som utlovats.

Den här rapporten bygger på den vetenskapliga artikeln *Scrutinizing the Scrutiny*, publicerad i tidskriften *Financial Accountability and Management*. Hela artikeln finns att läsa via: [doi/10.1111/faam.70012](https://doi.org/10.1111/faam.70012)

Varför är digitalisering svår att granska?

Att granska digitalisering är betydligt mer komplext än att granska traditionella projekt. Digitalisering handlar nämligen om mycket mer än teknik. Den innebär nya arbetssätt, förändrade roller och ett nytt sätt för organisationer att möta medborgare. Effekterna är dessutom ofta långsiktiga och svåra att mäta. Till skillnad från ett byggprojekt – där man kan se när huset står färdigt – är det sällan självklart när ett digitaliseringsprojekt ”är klart” eller hur man ska avgöra om satsningen faktiskt gav den nytta som var tänkt.

Forskningen pekar på flera återkommande utmaningar:

- Målen är ofta otydliga eller alltför breda, vilket gör det svårt att följa upp om man lyckats.
- Kostnader följs upp bättre än nyttor – det är enklare att räkna pengar än kvalitet.
- Förväntade effektiviseringar mäts sällan i efterhand, trots att de ofta är huvudmotivet bakom satsningen.

Tillsammans gör detta att digitalisering blir särskilt svår att granska ur ett revisionsperspektiv. Det som borde vara kärnfrågan – vilken nytta skapas? – hamnar lätt i skymundan när mätpunkter saknas eller är svåra att definiera.

Vad är en kommunal effektivitetsrevision?

I svenska kommuner finns två typer av revisorer som tillsammans ansvarar för granskningen av verksamheten:

- **Förtroendevalda revisorer** – politiskt utsedda personer som har det övergripande ansvaret för revisionen.
- **Sakkunniga, professionella revisorer** – experter, ofta anställda av stora revisionsbyråer, som genomför själva granskningen enligt kommunallagens krav.

När revisorerna gör en effektivitetsrevision – på engelska value for money eller performance audit – handlar det om att bedöma tre saker:

- **God ekonomi** – används kommunens resurser på ett sparsamt och ansvarsfullt sätt?
- **God effektivitet** – får verksamheten ut så mycket som möjligt av de pengar och resurser som satsas?
- **God målfyllelse** – uppnår kommunen de politiska mål som har satts upp?

I teorin är detta tydligt. Men som vi såg i inledningen blir det betydligt mer utmanande i praktiken – särskilt när det gäller digitaliseringsprojekt. De tre målen stämmer nämligen väl överens med just de områden som forskningen visar är svårast att utvärdera i digitalisering: otydliga mål, svårsmåttade effekter och långsiktiga nyttor.

Med andra ord: De saker revisionen ska bedöma är just de saker som ofta saknar tydligt underlag i digitaliseringssatsningar.

Studiens upplägg – hur gick vi till väga?

För att förstå hur kommuners digitaliseringssatsningar granskas utgick vi från ett omfattande material av kommunala granskningsrapporter. Rapporterna var genomförda av tre av de stora revisionsbyråerna: PwC, KPMG och EY. Tillsammans med Deloitte brukar de kallas "the Big 4" eftersom de dominerar marknaden inom effektivitetsrevision. I vårt material hittade vi dock inga granskningar från Deloitte.

Rapporterna spände över perioden 2016–2024 och kom från kommuner i hela landet, stora som små. Eftersom våra frågor inte handlade om att jämföra kommuntyper utan om hur själva granskningarna utförs, såg vi ingen anledning att sortera materialet utifrån invånarantal eller andra strukturella skillnader. Dokumenten varierade i omfattning – från cirka 10 upp till 40 sidor – vilket gjorde det viktigt att avgränsa oss. Därför fokuserade vi på tre centrala frågor:

- Vad säger revisionerna att de granskar? (revisionssyfte)
- Vilka frågor ställer revisorerna? (revisionsfrågor)
- Vilka rekommendationer gör de? (revisionsrekommendationer)

För att komplettera dokumentanalysen genomförde vi även intervjuer med revisorer från två av de tre byråerna. Tanken var att intervjuerna skulle hjälpa oss förstå varför rapporterna ser ut som de gör och ge fördjupning bakom de fynd vi såg i dokumenten. Vi försökte intervjua representanter från alla tre byråer, men lyckades trots upprepade försök inte nå den tredje.

När vi analyserade rapporterna såg vi att granskningarna nästan alltid kretsade kring tre återkommande områden som är väletablerade i tidigare forskning. För att försäkra oss om en noggrann och konsekvent analys kategoriserade alla tre författare rapporterna var för sig. Därefter jämförde vi resultaten och diskuterade eventuella skillnader tills vi nådde samstämmighet.

Kategorierna vi utgick ifrån var:

Kategori 1: Organisation och strategi

Här granskas om kommunen har;

- strategier, resurser och planer för digitalisering
- en tydlig ansvarsfördelning
- formella beslut och styrstrukturer

Kategori 2: Uppföljning och kontroll

Här bedöms om kommunen;

- följer upp sina digitala satsningar
- rapporterar resultat
- har rutiner för intern kontroll

Kategori 3: Effekter och nytta

Den mest centrala – men också mest svårfångade – kategorin:

- Leder digitaliseringen till ökad effektivitet?
- Blir verksamheten bättre eller billigare?
- Skapas faktisk nytta för medborgarna?

Vad visar resultaten från dokumenten?

Resultatet av kategoriseringen ovan summeras nedan i tabell 1.

Parameter	Revisionskategori		
	Organisation och strategi	Uppföljning och kontroll	Påverkan och effekt
Revisionssyfte Totalt (EY, KPMG, PWC)	22 (6, 4, 12)	24 (5, 6, 13)	9 (4, 3, 2)
Revisionsfrågor Totalt (EY, KPMG, PWC)	78 (20, 25, 33)	47 (10, 14, 23)	9 (2, 6, 1)
Rekommendationer Totalt (EY, KPMG, PWC)	62 (13, 18, 31)	37 (12, 9, 16)	0

Tabell 1: en sammanställning av kategoriseringen av samtliga (26) granskningsrapporter.

Utöver denna kategorisering gjorde vi flera fynd i texten som presenteras och exemplifieras nedan.

Standardiserade granskningar

När vi gick igenom materialet blev en sak snabbt tydlig: granskningsrapporterna liknar ofta varandra väldigt mycket, trots att de är skrivna för kommuner som skiljer sig åt både i storlek, organisation och behov. Syften, revisionsfrågor och rekommendationer följer inte bara samma mönster – i ungefär hälften av fallen är de nästan identiska, ord för ord.

Vi såg också att vissa rapporter innehöll längre textstycken som återkom i andra rapporter från samma byrå, ibland med flera års mellanrum och i helt olika kommuner. Det skapar en tydlig känsla av copy/paste, där rapporterna verkar vara byggda på standardmallar som bara anpassas marginellt inför varje

uppdrag. Känslan är svår att undvika: Att standardiseringen handlar om att effektivisera den interna processen – och därmed också öka lönsamheten.

En annan konsekvens av detta är att rapporterna ofta blir väldigt övergripande. Formuleringarna är generella och ibland så breda att det blir svårt för läsaren att förstå vad som egentligen är viktigt att ta med sig. Kort sagt: det är inte alltid tydligt hur de olika punkterna ska tolkas – eller vad som faktiskt behöver åtgärdas.

Fokus på process – inte resultat

I vår genomgång ser vi ett tydligt mönster: revisorerna granskar främst hur kommunen arbetar med digitalisering, inte vad arbetet leder till. Organisation, struktur, rutiner och dokumentation står i centrum. Däremot hamnar frågor om effekter och faktisk nytta långt bak i kön – något som också framgår tydligt av tabell 1.

Det innebär att revisionerna ofta fokuserar på om kommunen har rätt styrdokument, rätt ansvarsfördelning och rätt processer – snarare än på om digitaliseringen har gjort verksamheten bättre, billigare eller mer effektiv.

När vi upptäckte detta mönster valde vi att gå ett steg längre. Vi samlade in kommunernas revisionsberättelser för de år då digitaliseringsgranskningarna hade genomförts, för att se vilket genomslag granskningarna faktiskt fått.

Resultatet var talande:

- Endast i ett fåtal kommuner lyfts digitaliseringsgranskningen fram tydligt.
- I många fall nämns den bara i förbifarten.
- Och i vissa fall nämns den inte alls – trots att andra granskningar från samma år lyfts fram.

Det stärker bilden av att digitaliseringsgranskningar ofta stannar vid en genomgång av strukturer och processer, utan att få det genomslag eller fokus som en granskning av så stora och kostsamma satsningar rimligen borde ha.

Förskjutningar från syfte och frågor till rekommendationer

När revisorerna besvarar sina revisionsfrågor gör de det genom ett av tre omdömen: **uppfyllt**, **delvis uppfyllt** eller **ej uppfyllt**. Om något bedöms som delvis eller ej uppfyllt leder det vidare till en rekommendation inom samma kategori som frågan hör till.

En fråga inom kategori 1 – *organisation och strategi* – genererar därför en rekommendation som exempelvis:

”Vi på PwC rekommenderar kommunen att säkerställa att ansvarsfördelningen är tydligt dokumenterad.”

Men när det gäller kategori 3 – *effekter och nytta* – uppstår något intressant. Här leder brister inte till rekommendationer i samma kategori. I stället för rekommendationer om att mäta, följa upp eller utvärdera nyttor, får kommunerna rekommendationer i andra kategorier, som till exempel organisation eller uppföljningsrutiner.

Det här mönstret syns tydligt i tabell 1 och innebär att frågor som rör digitaliseringens resultat och effekter **sällan följs av konkreta rekommendationer** om hur dessa ska hanteras. Effekterna identifieras alltså som ett problemområde, men lösningarna förskjuts till andra delar av organisationen.

Vad säger revisorerna själva under intervjuerna?

Intervjuerna som genomfördes i juni 2025 bekräftar den bild vi fått från dokumentstudien, men de ger också en viktig inblick i varför granskningarna ser ut som de gör.

Revisorerna lyfter framför allt att tydliga politiska mål ofta saknas i kommunernas digitaliseringsarbete. När mål saknas behöver revisionen ”hängas upp på något”, som en av dem uttryckte det. Det innebär att interna styrdokument – som digitala strategier eller handlingsplaner – får en väldigt central roll i granskningen.

Men om kommunen inte har någon egen digital strategi, utan lutar sig mot den nationella, blir granskningen automatiskt mer övergripande. De nationella målen är också breda, vilket gör det svårt att komma ner på konkret nivå. En av revisorerna berättade till och med att hen ibland avråder från att genomföra en granskning om kommunen helt saknar strategi att utgå från.

Revisorerna beskriver också att kommunerna ofta själva erkänner att nyttouppföljning är svårt. Många ser det som ett område där man brister och där det behövs mer kompetens och tydligare metoder.

En annan viktig insikt från intervjuerna är att revisorerna – och deras byråer – ibland använder tidigare granskningsrapporter som mallar när en liknande granskning ska göras. Mallarna justeras vid behov, men utgångspunkten är ofta ett tidigare exempel. Det ger en förklaring till den standardisering och likriktning vi såg i dokumentanalysen.

Vad betyder detta i praktiken?

Våra resultat leder till flera viktiga frågor om hur digitalisering faktiskt följs upp i kommunerna:

- Har medborgarna någon reell möjlighet att se om digitaliseringen ger de effekter som utlovats?
- Riskerar revisionen att bli en sorts trygghetsritual, där man kontrollerar dokument och strukturer snarare än att utvärdera effekterna av satsningarna?
- Vem gynnas av en granskning som fokuserar mer på struktur än på resultat?

Sammantaget pekar vår studie på att revisionen ofta används för att ge chefer rekommendationer om hur de kan förbättra processer, styrning och organisation, snarare än för att bedöma hur offentliga resurser används eller vilken nytta digitaliseringen faktiskt ger. Fokus hamnar på administrativa förutsättningar – inte på nyttohemtagning, ansvarsutkrävande eller transparens.

Det är därför svårt att hitta spår av det som effektivitetsrevision enligt internationella riktlinjer faktiskt ska bidra till:

“contribute to improved economy, efficiency and effectiveness”

— INTOSAI (*international organization of supreme audit institutions*)

Våra resultat ligger i linje med tidigare revisionsforskning inom andra områden: revisionerna fungerar i praktiken ofta som **standardiserade kontrollövningar**. De skapar en känsla av ordning och ansvar, men ger sällan en tydlig bild av den faktiska nyttan av det som granskas.

Det vi fick höra i intervjuerna – att systematiskt arbete med nyttohemtagning brister – bekräftas också av Riksrevisionens slutsatser i deras rapport *Statliga strategiska digitaliseringsprojekt*. Det är alltså ett bredare problem än bara på kommunal nivå.

Såvitt vi vet är denna studie bland de första som specifikt granskar *hur effektivitetsrevisionen hanterar digitaliseringsgranskningar i kommuner*. Våra resultat visar tydligt att frånvaron av *tydliga kriterier för att mäta effekt och nytta* gör det svårt att genomföra en revision som verkligen fångar digitaliseringens värde.

Referenser och närliggande forskning

Barbosa, A. F., M. Pozzebon, and E. H. Diniz. 2013. "Rethinking E-Government Performance Assessment From a Citizen Perspective." *Public Administration* 91, no. 3: 744–762. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02095.x>.

Broberg, P., and T. Tagesson. 2023. "The Adoption of Professional Audit Standards in the Public Sector." In *Auditing Transformation: Regulation, Digitalization and Sustainability*, edited by J. Marton, F. Nilsson, and P. Öhman, 90–110. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003411390>.

Castelnovo, W., and M. Simonetta. 2008. "The Public Value Evaluation of E-Government Policies." *Electronic Journal of Information System Evaluation* 11, no. 2: 61–72.

Deng, H., K. Karunasena, and W. Xu. 2018. "Evaluating the Performance of E-Government in Developing Countries: A Public Value Perspective." *Internet Research* 28, no. 1: 169–190. <http://doi.org/10.1108/IntR-10-2016-0296>.

Grönlund, A., F. Svärdsten, and P. Öhman. 2011. "Value for Money and the Rule of Law: The (New) Performance Audit in Sweden." *International Journal of Public Sector Management* 24, no. 2: 107–121. [10.1108/09513551111109026](https://doi.org/10.1108/09513551111109026).

Heidlund, M., and L. Sundberg. 2023. "What Is the Value of Digitalization?" *Strategic Narratives in Local Government Information Polity* 28, no. 4: 523–539. <https://doi.org/10.3233/IP-22006>.

Johnsen, Å., P. Meklin, L. Oulasvirta, and J. Vakkuri. 2001. "Performance Auditing in Local Government: An Exploratory Study of Perceived Efficiency of Municipal Value for Money Auditing in Finland and Norway." *European Accounting Review* 10, no. 3: 583–599. <https://doi.org/10.1080/09638180126803>.

Marengo, M., and T. Seidl. 2021. "The Discursive Construction of Digitalization: A Comparative Analysis of National Discourses on the Digital Future of Work." *European Political Science Review* 13, no. 3: 391–409. <https://doi.org/10.1017/S175577392100014X>.

Öhman, P., E. Häckner, A.-M. Jansson, and F. Tschudi. 2006. "Swedish Auditors' View of Auditing: Doing Things Right Versus Doing the Right Things." *European Accounting Review* 15, no. 1: 89–114. <https://doi.org/10.1080/09638180500510475>.

Power, M. 1997. *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford University Press.

Rana, T., I. Steccolini, E. Bracci, and G. D. Mihret. 2022. "Performance Auditing in the Public Sector: A Systematic Literature Review and Future Research Avenues." *Financial Accountability & Management* 38, no. 4: 337–359. <https://doi.org/10.1111/faam.12312>.



Mittuniversitetet

FORUM FÖR DIGITALISERING