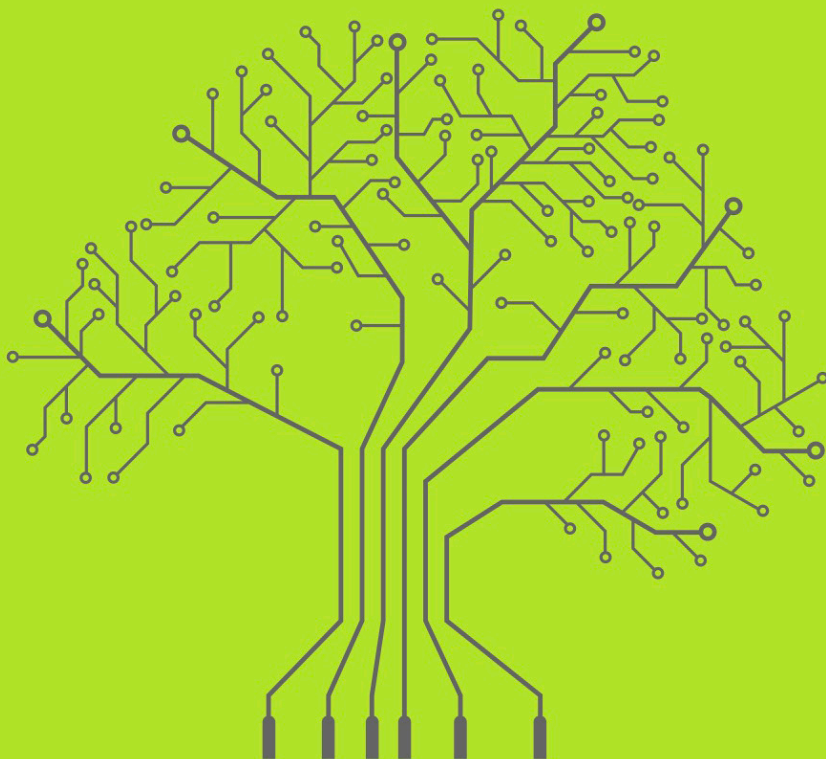


Beställare utan förutsättningar, leverantörer utan riktning

När offentlig sektor möter IT-marknaden

Per Steiner



Inledning

Digitaliseringen av offentlig sektor har växt fram genom samspelet mellan offentliga verksamheters efterfrågan på effektiviseringar och IT-marknadens förmåga att leverera fungerande lösningar. Detta har lett till komplexa beroendeförhållanden, där myndigheter och kommuner i hög grad är beroende av externa IT-leverantörer. Även om offentliga verksamheter själva utvecklar och driver IT i egen regi, köps många av de största systemen och viktigaste tjänsterna in från marknaden, ofta för mycket stora belopp varje år¹²

Under senare år har flera uppmärksammade IT-projekt i offentlig sektor lett till omfattande problem, exempelvis med journalsystemen Millennium och Cosmic eller Stockholms stads skolplattform. Kritiken har ofta handlat om bristande beställarkompetens hos myndigheter och kommuner. Däremot diskuteras mer sällan vilken förmåga IT-leverantörerna själva har eller vilka krav man rimligen kan ställa på dem. Vad kännetecknar egentligen då en fungerande IT-leverantör i offentlig sektor? Och vem bär ansvar för att leverantörsmarknaden fungerar på ett sätt som stödjer långsiktiga samhällsbehov?

För att kunna besvara dessa frågor krävs ett bredare perspektiv. Det handlar då om att förstå samspelet mellan kund och leverantör, om regelverk och upphandlingsformer och om den historiska utvecklingen som format dagens IT-marknad.

Det leder oss fram till huvudfrågan:

Hur kan leverantörsförmåga inom offentlig sektor förstås – i praktiken?

Vad menar vi egentligen med ”förmåga”?

I vardagligt språk används ordet *förmåga* ofta som ett annat ord för kapacitet eller duglighet. Inom resursbaserad teori betyder förmåga något mer specifikt. En organisation beskrivs inom den teoribildningen som en samling resurser och ett ”maskineri” av återkommande (och medvetna) aktiviteter som omsätter dessa resurser i verksamheten³.

¹ Borg, M., Wernberg, J., Olsson, T., Franke, U., & Andersson, M. (2020, June). Illuminating a Blind Spot in Digitalization-Software Development in Sweden's Private and Public Sector. In *Proceedings of the IEEE/ACM 42nd International Conference on Software Engineering Workshops* (pp. 299-302).

² Upphandlingsmyndigheten. (2023). *Utvecklingen på upphandlingsområdet 2022*. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/rapporter-och-statistik/publikationer/trendens-2022/>

³ Winter, S. G. (2003). Understanding dynamic capabilities. *Strategic management journal*, 24(10), 991-995.

En förmåga uppstår när detta sker på ett systematiskt och upprepat sätt som skapar värde⁴.

Eftersom teknik, marknader och omvärld förändras snabbt räcker det dock inte att bara ha välfungerande rutiner för det löpande arbetet. Forskningen talar därför också om *dynamiska förmågor* – alltså organisationers förmåga att utveckla, förändra eller ersätta sina befintliga förmågor. Det kan till exempel handla om arbetssätten och resurserna som sätts samman för att förstå nya möjligheter, anpassa arbetssätt och affärsmodeller eller bygga nya kompetenser över tid⁵.

Förmågebegreppet har fått stort genomslag i hur organisationer beskriver och analyserar sin verksamhet. Det erbjuder ett till synes strukturerat och rationellt sätt att tänka kring hur verksamheter bör utformas och styras.

Samtidigt är verkligheten ofta mer komplex än teorin ger sken av. Mycket av det som organisationer faktiskt gör formas inte bara av medvetna strategiska val, utan också av normer, rådande trender, regelverk och yttre krav. Det innebär att faktiska förmågor ofta utvecklas i ett sammanhang som organisationen själv bara delvis kan påverka.

I följande text beskriver vi exempel på hur sådana strukturella faktorer kan präglade hur organisatoriska förmågor utvecklas och används.

När förmåga skapas mellan aktörer – inte inom dem

Eftersom utkontraktering och offentliga–privata samarbeten har blivit vanliga sätt att driva digitalisering framträder en viktig insikt:

Leverantörsförmåga är sällan något som en leverantör – eller en beställare – kan bygga på egen hand⁶⁷.

I praktiken uppstår förmågor i samarbetet mellan parterna. Den formas exempelvis av hur upphandlingslagstiftning är utformad, hur avtal skrivs, hur informella samarbeten fungerar i vardagen och hur tydligt roller och ansvar är

⁴ Schilke, O., Hu, S., & Helfat, C. E. (2018). Quo vadis, dynamic capabilities? A content-analytic review of the current state of knowledge and recommendations for future research. *Academy of management annals*, 12(1), 390-439.

⁵ Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic management journal*, 18(7), 509-533.

⁶ Gantman, S., & Fedorowicz, J. (2020). Determinants and success factors of IT outsourcing in the public sector. *Communications of the association for information systems*, 47(1), 14.

⁷ Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & society*, 51(5), 795-825.

fördelade. Det handlar alltså inte bara om enskilda affärsrelationer, utan även om samspelet mellan olika delar av förvaltningen, mellan myndigheter eller mellan offentlig och privat sektor.

Samtidigt verkar ett stort antal konsulter, managementexperter, policyprofessionella och andra externa specialister inom den offentliga verksamheten⁸. Det suddar ut gränsen mellan beställare och leverantör. I vissa fall blir det oklart vem som faktiskt bygger upp förmågor – och vem som bär ansvaret för dem när problem uppstår.

Digitaliseringens maktförskjutningar

Informationssystem påverkar inte bara hur arbete utförs, de förändrar också maktförhållanden. Genom sin utformning sätter informationssystemen gränser för vad som är möjligt att göra, vem som kan fatta beslut och hur verksamheter organiseras⁹.

Stora, globala systemleverantörer utformar i många fall spelreglerna, vilket gör att lokala beslutsfattare – politiker, tjänstemän och även andra leverantörer – får mindre utrymme att påverka. Besluten flyttas dessutom ofta närmare teknikspecialister, inte minst hos leverantörerna. Det förändrar relationen mellan offentlig sektor och IT-marknaden och försvagar den offentliga sidans kontroll över utvecklingen.

Många av de problem som idag präglar offentlig sektors IT-system kan också kopplas till så kallad teknisk och organisatorisk skuld¹⁰. Gamla system, processer och avtal lever kvar längre än avsett och är svåra att ersätta utan stora kostnader eller verksamhetsstörningar. Det gör att tidigare beslut fortsätter att begränsa handlingsutrymmet långt efter att behoven har förändrats.

⁸ Svallfors, S. (2020). *Politics for hire: The world and work of policy professionals*. Edward Elgar Publishing.

⁹ Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public administration review*, 62(2), 174-184.

¹⁰ Irani, Z., Abril, R. M., Weerakkody, V., Omar, A., & Sivarajah, U. (2023). The impact of legacy systems on digital transformation in European public administration: Lesson learned from a multi case analysis. *Government Information Quarterly*, 40(1), 101784.

¹¹ Persson, P. (2025). *Managing Socio-Technical Debt: Causes and Design-Science Solutions for Citizen-Centred Digital Public Services*.

Den institutionella spelplanen – reglerna som formar samspelet

Resonemangen ovan visar att leverantörsförmåga inte kan förstås utan att ta hänsyn till den **institutionella kontext** där den utvecklas. Med detta menas de regler, normer och strukturer som styr hur offentlig sektor förväntas arbeta, till exempel lagstiftning, styrmodeller, tekniska ramverk, upphandlingsregler och etablerade arbetssätt¹²¹³.

Om vi bortser från dessa aspekter finns en risk att vi missar de verkliga orsakerna till att problem uppstår – eller varför vissa lösningar fungerar bättre än andra. Det som vid första anblick ser ut som bristande kompetens eller dåliga val kan i själva verket vara ett resultat av regelverk och strukturer som begränsar handlingsutrymmet.

Det blir därmed tydligt att leverantörsförmåga inte enbart handlar om vad enskilda aktörer vill eller försöker göra. Den formas också av tidigare beslut, etablerade arbetssätt och institutionella villkor som avgör vad som faktiskt är möjligt att genomföra i praktiken.

Vad våra preliminära resultat visar

Våra slutsatser bygger på intervjuer med IT-leverantörer och offentliga beställare samt på genomgång av ett omfattande utredningsmaterial som legat till grund för svensk digitaliseringspolitik. Analysen av detta samlade material pekar mot ett genomgående mönster:

Offentlig sektors IT-leverantörsmarknad saknar tydlig politisk styrning.

Detta leder till att fokus ofta hamnar på att hantera samarbetsproblem istället för långsiktigt värdeskapande.

Politisk frånvaro skapar kostnader

En faktor som tydligt påverkar leverantörsförmågan är det svaga politiska intresset för hur IT-leverantörsmarknaden fungerar och bör styras. När det saknas en tydlig övergripande politisk idé för marknadsstyrningsåtgärder blir konsekvensen att enskilda kommuner och myndigheter tvingas hantera frågorna på egen hand.

¹² Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.

¹³ Jacobsson, B., Pierre, J., & Sundström, G. (2015). *Governing the embedded state: The organizational dimension of governance*. OUP Oxford.

Det innebär exempelvis att enskilda organisationer behöver bygga upp egna leverantörsrelationer, förhandla villkor och göra anpassningar utifrån sina egna förutsättningar även i situationer där detta är mindre lämpligt. Detta leder ofta till dubbelarbete och kräver stora resurser.

Särskilt för mindre och resurssvaga myndigheter framstår denna uppgift som orimlig. Att de på egen hand (eller genom frivillig samverkan) ska kunna skapa fungerande, långsiktiga och jämlika marknadsrelationer är i praktiken mycket svårt.

En styrning som inte riktigt tar ställning

Det finns olika uppfattningar om hur IT-marknaden som tjänar offentlig sektor bör styras. Vissa menar att marknader fungerar bäst med så lite politisk inblandning som möjligt. Andra vill se ett större offentligt ansvar, till exempel genom satsningar på certifieringar, öppen källkod eller genom att staten själv utvecklar fler system. Det är inte forskningens uppgift att recensera politiska åskådningar.

Däremot visar våra resultat att Sveriges digitalisering av offentlig sektor till stora delar har präglats av bristen på styrning snarare än av "dålig" styrning.

Ett illustrativt exempel är att styrningsprinciperna för offentlig sektor utgår ifrån att myndigheter bör köpa vissa typer av IT-tjänster på en konkurrensutsatt marknad, i syfte att skapa innovation och effektivitet. Detta förutsätter att den offentliga sektorn har stark beställarkompetens. Att agera beställarorganisation är dock något annat än att själv utveckla och driva IT-system – det kräver annan kunskap, andra arbetssätt och annan organisering.

Trots detta har relativt lite gjorts för att långsiktigt bygga upp beställarkompetens i myndigheter och kommuner. I stället har många verksamheter blivit hårt pressade resursmässigt, med begränsat utrymme för strategiskt arbete. I praktiken köps därför även beställarkompetens in från marknaden.

När det saknas en tydlig gemensam inriktning har resultatet blivit ett **lapptäcke av olika lösningar och strategier**. Det gör helheten svår att överblicka, både för offentliga organisationer och för leverantörer.

Leverantörernas logik

Samtidigt som offentlig sektor brottas med dessa utmaningar står även många IT-leverantörer under stark press. Enligt leverantörerna i vår studie har upphandlingar ofta varit starkt pridfokuserade, med begränsat utrymme för kvalitet, utveckling och långsiktig innovation.

Effektiv implementering av digitala lösningar ställer krav på tydliga målsättningar, god förändringsledning och uppföljning. Enligt respondenterna är det dock ofta svårt att skapa utrymme för sådana aktiviteter, inte minst på grund av den upplevt svårhanterliga upphandlingslagstiftningen och den organisatoriska komplexiteten som exempelvis kommuner och regioner ofta präglas av.

Innovationer tenderar dessutom snabbt att bli standardkrav. För att fortsätta vara konkurrenskraftiga tvingas företag därför söka sig uppåt i värdekedjan. Det driver fram mer integrerade lösningar, fler partnerskap och ett ökat behov av inflytande över kundernas arbetssätt och processer. Denna utveckling är inte alltid enkel att hantera, varken för leverantörer eller för offentliga organisationer.

Sammanfattande slutsats

Vår huvudsakliga slutsats är att **oavsett vilken modell Sverige väljer** – marknadsbaserad upphandling, ökad egenutveckling eller något däremellan – måste den åtföljas av en styrning och ett praktiskt handlande som är förenliga med det val man gör.

Vissa frågor kan behöva lösas på EU-nivå, medan andra kan delegeras till nationell eller lokal nivå. Det avgörande är inte var besluten tas, utan att detta sker **medvetet och konsekvent**.

Utan en grundläggande idé om roller, ansvar och mål blir styrningen av IT-marknaden splittrad. I förlängningen drabbar detta även leverantörsförmågan, och därmed också den offentliga sektorns möjligheter att lyckas med sin digitalisering.

Lästips

Borg, M., Wernberg, J., Olsson, T., Franke, U., & Andersson, M. (2020, June). Illuminating a Blind Spot in Digitalization-Software Development in Sweden's Private and Public Sector. In *Proceedings of the IEEE/ACM 42nd International Conference on Software Engineering Workshops* (pp. 299-302).

Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public administration review*, 62(2), 174-184.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.

Gantman, S., & Fedorowicz, J. (2020). Determinants and success factors of IT outsourcing in the public sector. *Communications of the association for information systems*, 47(1), 14.

Gratzke, L., Zimmer, M. P., & Drews, P. (2026). IT outsourcing relationships in the context of digital transformation: From transactional relationships to ecosystem partnerships. *Information Systems Management*, 43(1), 65-84.

Jacobsson, B., Pierre, J., & Sundström, G. (2015). *Governing the embedded state: The organizational dimension of governance*. OUP Oxford.

Irani, Z., Abril, R. M., Weerakkody, V., Omar, A., & Sivarajah, U. (2023). The impact of legacy systems on digital transformation in European public administration: Lesson learned from a multi case analysis. *Government Information Quarterly*, 40(1), 101784.

Persson, P. (2025). Managing Socio-Technical Debt: Causes and Design-Science Solutions for Citizen-Centred Digital Public Services.

Schilke, O., Hu, S., & Helfat, C. E. (2018). Quo vadis, dynamic capabilities? A content-analytic review of the current state of knowledge and recommendations for future research. *Academy of management annals*, 12(1), 390-439.

Svallfors, S. (2020). *Politics for hire: The world and work of policy professionals*. Edward Elgar Publishing.

Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic management journal*, 18(7), 509-533.

Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & society*, 51(5), 795-825.

Upphandlingsmyndigheten. (2025). *Utvecklingen på upphandlingsområdet 2024*. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/rapporter-och-statistik/publikationer/utvecklingen-pa-upphandlingsområdet-2024/>

Upphandlingsmyndigheten. (2023). *Utvecklingen på upphandlingsområdet 2022*. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/rapporter-och-statistik/publikationer/trendens-2022/>

Winter, S. G. (2003). Understanding dynamic capabilities. *Strategic management journal*, 24(10), 991-995.



Mittuniversitetet

FORUM FÖR DIGITALISERING