

Regeringens skrivelse

2010/11:138



Riksrevisionens granskning av it inom
statsförvaltningen och statliga it-projekt

Skr.
2010/11:138

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 12 maj 2011

Eskil Erlandsson

Anna-Karin Hatt
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i granskningsrapporterna IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till en ökad effektivitet? (RiR 2011:4) och Statliga IT-projekt som över-skrider budget (RiR 2011:5). Vidare redovisar regeringen vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av rapporterna.

Med anledning av Riksrevisionens rapporter avser regeringen att bereda frågan vidare gällande myndigheters outsourcing av it-tjänster.

Vidare konstaterar regeringen att den lånefinansieringsmodellen som är etablerad inom staten även kan tillämpas vid myndighetsgemensam utveckling av e-tjänster.

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
2.1	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?	3
2.2	Statliga IT-projekt som överskrider budget.....	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	5
4.1	Myndigheternas försörjning av it-tjänster	5
4.2	Finansiella förutsättningar för statliga it-projekt.....	6
Bilaga 1	IT inom statsförvaltningen.....	8
Bilaga 2	Statliga IT-projekt som överskrider budget	124
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 12 maj 2011.....	208

Riksrevisionen har granskat den statliga användningen av informationsteknik (it) ur några aspekter. Granskningarna har redovisats i rapporterna IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till en ökad effektivitet? (RiR 2011:4) och Statliga IT-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5). Granskningsrapporterna finns i *bilagorna 1* och *2*. Riksdagen överlämnade de båda rapporterna till regeringen den 21 januari 2011.

Eftersom båda dessa granskningsrapporter rör olika aspekter av användning av informationsteknik i statsförvaltningen väljer regeringen att behandla rapporterna samlat i denna skrivelse.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?

I granskningsrapporten IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till en ökad effektivitet? (RiR 2011:4) konstaterar Riksrevisionen att av myndigheternas kostnader utgörs 20–25 miljarder kronor per år av kostnader förknippade med it. Det innebär att it utgör det tredje största kostnadsslaget i myndigheternas förvaltningsanslag – näst efter kostnader för löner och lokaler. Riksrevisionen framför att teori och empiri pekar mot att outsourcing (att lägga ut verksamhet på entreprenad) kan vara ett effektivt sätt för att såväl öka kvaliteten som att sänka kostnaderna i olika verksamheter.

En effektiv användning av det allmännas resurser är en prioriterad fråga och Riksrevisionens granskning var därför fokuserad på att dels undersöka om myndigheterna gjort rimliga bedömningar av om de själva ska producera sin efterfrågade it-kapacitet eller om denna helt eller delvis ska outsourcas, dels vilka förklaringar som identifierats till att myndigheterna inte prövar eller genomför outsourcing av sin it-verksamhet. I rapporten framförs också bl.a. att när myndigheterna fattar beslut om outsourcing måste de ha god kännedom om sin it-verksamhet.

Den ena slutsatsen som presenteras i granskningsrapporten är att det stora flertalet av myndigheterna inte kan anses ha gjort rimliga prövningar om den egna myndigheten eller någon annan aktör är bäst lämpad att producera den it som organisationen behöver. Den andra slutsatsen är att det finns risk för att myndigheterna inte producerar sin it på det mest effektiva sättet eftersom de ofta inte har övervägt möjligheten till outsourcing.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att säkerställa att riktlinjer tas fram för myndigheternas prövning av om deras it ska utföras inom eller utom myndigheten och att skapa en struktur för erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna i frågor som gäller om it ska utföras inom eller utom myndigheterna.

Myndigheterna rekommenderas att säkerställa tillräcklig beställarkompetens för att kunna hantera frågor om outsourcing och att skapa en struktur för erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna i frågor som gäller om it ska utföras inom eller utom myndigheterna.

2.2 Statliga IT-projekt som överskrider budget

I granskningsrapporten Statliga IT-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5) behandlar Riksrevisionen frågan om det är vanligt att statliga it-utvecklingsprojekt överskrider sin budget.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att en tredjedel av it-projekten får problem. De relativt sett större projekten bedöms som mer riskfyllda då de anges ha ett betydligt större genomsnittligt budgetöverskridande, räknat i procent, än vad de mindre projekten uppvisar.

För att komma till rätta med de problem som Riksrevisionen identifierat rekommenderas ett antal åtgärder i granskningsrapporten. Dessa är riktade till myndigheterna och handlar om utveckling av den interna styrningen och kontrollen samt säkerställande av att beställarkompetensen motsvarar projektens svårighetsgrad och kompetensutveckling.

Åtgärdsförslagen är främst riktade till myndigheter som driver stora eller medelstora it-projekt men i granskningsrapporten framhålls att även andra myndigheter har ett utvecklingsbehov och alltså bör följa de åtgärder som Riksrevisionen rekommenderar.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen konstaterar att utvecklingen inom it-området har skapat ökade förutsättningar för myndigheter att i allt större utsträckning köpa mer färdiga och standardiserade it-tjänster från externa leverantörer i stället för att myndigheterna producerar dessa tjänster på egen hand.

Som Riksrevisionen konstaterar utgör kostnader relaterade till it en betydande del av myndigheternas totala kostnader. Det är av central betydelse att statsförvaltningen hushållar med allmänna medel. Regeringen konstaterar vidare att det är viktigt att frågor kring informations-säkerhet tas på allvar.

Erfarenheten visar att kostnadsbesparingar kan göras genom att öka inslaget av externt köpta it-tjänster. En orsak till detta är att outsourcing ger möjlighet till snabb anpassning av myndighetens behov i form av att volymen och innehållet i tjänster snabbare kan anpassas jämfört med om it-behovet tillfredställs internt av myndigheten.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det är önskvärt att en större del av myndigheternas it-behov tillfredställs med hjälp av outsourcing.

Vad avser det faktum att flera it-projekt överskrider sin budget kan regeringen konstatera att huvudregeln i den svenska förvaltningsmodellen är att varje myndighet ansvarar för helheten i sitt uppdrag

gentemot regeringen. Således åligger det inte regeringen att styra hur varje myndighet internt fördelar sina medel för skilda verksamheter. Med denna utgångspunkt konstaterar regeringen ändå att it-projekt tar en stor andel av myndigheternas medel i anspråk, och att det därför finns ett övergripande behov av att dessa projekt genomförs på ett effektivt sätt.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

4.1 Myndigheternas försörjning av it-tjänster

Regeringens bedömning: Frågan om myndigheternas försörjning av it-tjänster bereds vidare.

I propositionen (prop. 2009/10:175) Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, gör regeringen bedömningen att e-förvaltningsarbetet bör syfta till att åstadkomma lägre kostnader och största möjliga nytta såväl för företag och medborgare, som för förvaltningen och samhället som helhet. Öppenheten i offentliga beslutsprocesser och tillgängligheten till offentlig information bör öka. Arbeta med e-förvaltning bör på ett tydligare sätt styras och samordnas.

E-delegationen föreslog dessutom i betänkandet Effektivare stödprocesser (SOU 2009:86) att regeringen ska ställa krav på myndigheterna att ta fram försörjningsstrategier för it-tjänster, dessa benämns ofta sourcingstrategier.

Skälet för detta angavs vara att de flesta myndigheter har egna it-avdelningar som producerar huvuddelen av it-tjänsterna internt. Stora effektiviseringsvinster kan göras i och med att myndigheterna – för tjänster där marknaden är mogen och leverantörerna kan dra nytta av stordriftsfördelar – kan nyttja tjänster som olika it-företag kan erbjuda. Delegationen konstaterade vidare att behovet av en effektiv resursanvändning väntas bli ännu större till följd av kommande pensionsavgångar som är en utmaning för hela den offentliga sektorn.

Mot denna bakgrund föreslog delegationen att regeringen ska ställa krav på myndigheterna att ta fram s.k. försörjningsstrategier. Dessa är tänkta att hantera den framtida kompetensförsörjningen men också leda till ett effektivare utnyttjande av marknadens tjänster. Försörjningsstrategierna bör enligt delegationen vara en obligatorisk del av myndigheternas årliga planeringsprocess och alltid tas fram, även i de fall det inte är aktuellt att vända sig till marknaden. Delegationen föreslog vidare att långsiktiga effektivitets-, kvalitets- och kompetenskonsekvenser ska belysas och eventuella risker beskrivas. Det slutgiltiga valet mellan intern och extern leverans av it-tjänster föreslogs vara baserat på flera parameterar av vilka total kostnad, kvalitet och flexibilitet angavs som viktiga.

E-delegationens förslag har remitterats och i huvudsak var samtliga de remissinstanser som kommenterat delegationens förslag positiva till att myndigheterna ska inrätta en försörjningsstrategi. Ett antal

remissinstanser ville dock se ett förtydligande av förslagen eller att olika aspekter tillförs dem. Skr. 2010/11:138

Som framgår ovan under kapitel 2.1 gör regeringen bedömningen att stora kostnadsbesparingar kan åstadkommas genom att öka inslaget av externt köpta it-tjänster. Outsourcing ger möjlighet till snabb anpassning av den aktuella myndighetens behov i form av att volymen och innehållet i tjänster snabbare kan anpassas jämfört med om it-behovet tillfredställs internt av myndigheten.

Dessutom anser regeringen att det normalt inte ligger i myndigheternas kärnuppgifter att själva ta fram it-tjänster.

Mot denna bakgrund avser regeringen att fortsätta bereda frågan om myndigheters outsourcing av it-tjänster.

4.2 Finansiella förutsättningar för statliga it-projekt

Regeringens bedömning: Den inom staten etablerade lånefinansieringsmodellen kan tillämpas även vid myndighetsgemensam utveckling av e-tjänster.

E-delegationen ansåg i betänkandet Förutsättningar för utveckling av e-förvaltningen (SOU 2010:62) att den modell som finns inom staten för lånefinansiering ska användas även vid finansiering av gemensamt nyttjade e-tjänster där flera myndigheter är involverade.

Delegationen föreslog också en ändring i förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte som innebär att den myndighet som tar ansvar för utvecklingen av drift av en e-tjänst ska ges möjlighet att ta ut en avgift för tjänsten av andra myndigheter, eller andra juridiska personer i vilken en myndighet utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, som nyttjar den samma.

Som regeringen redan konstaterat är huvudregeln i den svenska förvaltningsmodellen att varje myndighet ansvarar för helheten i sitt uppdrag gentemot regeringen. Således ligger det inte på regeringen att styra hur varje myndighet internt fördelar sina medel för skilda verksamheter.

Dock kan regeringen konstatera att it-projekt tar en stor del av myndigheternas resurser i anspråk och att det därför är viktigt att hitta former för ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt för sådana projekt.

Myndigheter som genomför it-investeringar finansierar dessa som regel med lån i Riksgäldskontoret. Återbetalningen av sådana lån täcks normalt med kommande års anslag, avgifter eller bidrag. Detta innebär att myndigheterna genom interna prioriteringar svarar för att medel finns för återbetalning av lånen.

Mot denna bakgrund vill regeringen här lyfta fram delegationens förslag om att regeringen bör fastställa att den lånefinansieringsmodell vars ram varje år fastställs av riksdagen även ska få tillämpas på myndighetsgemensamma it-projekt för utveckling av e-tjänster. Utvecklingen av sådana tjänster kännetecknas av betydande stordriftsfördelar med vilket menas att kostnaden per användare sjunker ju fler användare som

tillkommer. Det innebär att det finns stora potentiella vinster med att myndigheter samverkar kring it-projekt. Skr. 2010/11:138

Regeringen konstaterar att den inom staten etablerade lånefinansieringsmodellen även kan tillämpas vid myndighetsgemensam utveckling av e-tjänster. Härigenom möjliggörs att myndigheter på ett effektivt sätt samverkar kring it-projekt.

I motsats till delegationen ser därför inte regeringen något behov av att genomföra den föreslagna ändringen i förordningen om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, för att uppnå den önskvärda användningen av lånefinansieringsmodellen vid myndighetsgemensam utveckling av e-tjänster.

Regeringen kommer fortsättningsvis följa frågan om finansiella förutsättningar för myndigheternas it-projekt.



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:4

IT inom statsförvaltningen

- har myndigheterna på ett rimligt sätt
prövat frågan om outsourcing bidrar
till ökad effektivitet?

ISBN 978 91 7086 241 0
RiR 2011:4
Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2011

Till riksdagen

Datum: 2011-01-12

Dnr: 31-2009-1505

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

IT inom statsförvaltningen – Har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?

Riksrevisionen har granskat om myndigheterna på ett rimligt sätt prövar frågan om outsourcing av IT-verksamheten. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Konkurrensverket, Kammarkollegiet, Skatteverket, Försäkringskassan, Försvarets materielverk, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Säkerhetspolisen, Migrationsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport. Därutöver har Handelshögskolan i Stockholm och Logica fått tillfälle att lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och statsförvaltningen som helhet.

Riksrevisor Gudrun Antemar har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Philippe Jolly* har varit föredragande. Programansvarig *Qaisar Mahmood* och revisionsdirektör *Marcus Pettersson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Gudrun Antemar

Philippe Jolly

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet

Samt Regeringskansliet, Konkurrensverket, Kammarkollegiet, Skatteverket, Försäkringskassan, Försvarets materielverk, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Säkerhetspolisen, Migrationsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Motiv till granskning	15
1.2 Syfte och revisionsfrågor	15
1.3 Utgångspunkter för granskningen	16
1.4 Bedömningskriterier	16
1.5 Metod och avgränsningar	17
1.6 Disposition	19
2 Bakgrund	21
2.1 Starkt förändringstryck på statsförvaltningen	21
2.2 IT – ett viktigt medel	22
2.3 Vad är outsourcing?	23
2.4 Att pröva vad som är lämpligast – att göra det själv eller att låta någon annan göra det?	25
2.5 Outsourcing nu	25
2.6 Outsourcing i framtiden	27
3 Vad svarar myndigheterna?	29
3.1 Inledning	29
3.2 Kännedom om den egna IT-verksamheten	30
3.3 Har myndigheten en sourcingstrategi?	35
3.4 Vilka effekter får ett ställningstagande kring intern respektive extern produktion av IT för verksamheten och vad kommer det att kosta?	36
3.5 Har myndigheterna gjort en fullgod sourcingprövning?	37
3.6 Vilka förklaringar anger myndigheterna till att man inte gjort en rimlig prövning i sourcingfrågan?	38
4 Regeringens åtgärder	49
4.1 Regleringsbrev och anslag	49
4.2 Regeringen vill renodla det offentliga åtagandet	50
4.3 Uppdrag till andra aktörer	51
5 Slutsatser och rekommendationer	55
5.1 Har myndigheterna gjort rimliga prövningar om de ska producera den IT de behöver själva eller om de ska lägga ut hela eller delar av IT-verksamheten på en extern leverantör?	56
5.2 Vilka förklaringar finns det till att myndigheterna inte gör prövningar i sourcingfrågan?	56
5.3 Har regeringen gjort vad den kan för att undanröja eventuella hinder mot prövningar i myndigheternas sourcingfrågor?	63
5.4 Rekommendationer	63
Bilaga 1 Fallstudier	65
Bilaga 2 Teoribildning bakom outsourcing	77
Bilaga 3 Myndigheternas IT-verksamhet	87
Bilaga 4 Konkreta exempel på outsourcing	95

Sammanfattning

Varje år kostar IT i statliga myndigheter och bolag skattebetalarna uppskattningsvis 20 - 25 miljarder kronor, och det är därmed den tredje största kostnadsposten i myndigheternas förvaltningsanslag, näst efter löner och lokalkostnader.

Varje myndighet ska enligt lag och förordning eftersträva hög effektivitet och god hushållning av statens medel i sin verksamhet. Enligt myndighetsförordningen ska myndigheten också utveckla verksamheten och verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Omvärldens förändringar skapar dessutom ett starkt tryck på statsförvaltningen och med den stora effektiviseringskrav.

Forskning, teori och praktik¹ säger att korrekt utförd outsourcing kan vara ett effektivt sätt att både öka kvaliteten och sänka kostnaderna i olika verksamheter. Detta gäller i högsta grad IT-verksamhet där exempelvis skalfördelar, specialisering och spetskompetens kan vara viktiga faktorer för att få till en effektiv och rättssäker verksamhet.

Riksrevisionen har mot bakgrund av ovanstående genomfört en granskning som syftar till att undersöka

- om myndigheterna gjort rimliga prövningar om de själva ska producera den IT-kapacitet myndigheten behöver eller om de ska outsourca hela eller delar av IT-verksamheten, och
- vilka möjliga förklaringar det finns till att myndigheterna inte prövar eller genomför outsourcing av IT-verksamheten.

Granskningens revisionsfrågor lyder:

1. Har myndigheterna gjort rimliga prövningar om de ska producera den IT de behöver själva eller om de ska lägga ut hela eller delar av IT-verksamheten på en extern leverantör?
2. Vilka förklaringar finns det till att myndigheterna inte gör prövningar i sourcingfrågan?
3. Har regeringen gjort vad den kan för att underlätta för myndigheterna att ta ställning i sourcingfrågor.

¹ Se exempelvis "Managing Successful IT Outsourcing Relationships" av Gottschalk och Solli-Saether (2006).

Slutsatser

Det stora flertalet myndigheter kan inte anses ha gjort rimliga prövningar om den egna myndigheten eller någon annan aktör är bäst lämpad att producera den IT organisationen har behov av. Riksrevisionens iakttagelser pekar tydligt på att det kan finnas risk för att myndigheterna inte producerar sin IT på det mest effektiva sättet eftersom de flesta myndigheter inte gjort överväganden i sourcingfrågan. Riksrevisionens granskning visar att det finns ett antal möjliga förklaringar till varför myndigheterna inte prövat sourcingfrågan.

Myndigheter kan sällan redovisa sina IT-kostnader

Flera myndigheter har problem med att redovisa sina IT-kostnader på total nivå och ännu fler har svårigheter att redovisa sina IT-kostnader uppdelade på olika delområden. Riksrevisionens utgångspunkt är att om man inte känner till vad det kostar att producera olika IT-tjänster så är det mycket svårt att ta ställning i sourcingfrågan eftersom man då inte kan jämföra kostnader vid outsourcing med sina interna IT-kostnader.

Brister i intern styrning av IT-verksamheten

Ytterligare en förklaring till att myndigheterna inte prövat sourcingfrågan är att det finns brister i den interna styrningen. Iakttagelser från den undersökning Riksrevisionen genomfört pekar till exempel på att flera myndigheter har en decentraliserad och fragmenterad IT-verksamhet/IT-organisation. Organisationsstrukturen och stora mängder egenutvecklade system innebär svårigheter i fråga om styrning, uppföljning och övergripande integration av IT-verksamheten. Myndigheterna vet därför inte alltid hur väl IT bidrar till att uppfylla verksamhetens mål och hur den totala IT-verksamheten inom myndigheten faktiskt ser ut och fungerar. En slutsats är att om myndigheterna inte kan göra fullgoda ställningstaganden och mäta sin egen prestation på området får de svårt att fatta rationella beslut rörande sourcing.

Myndighetsledningarna ställer sällan effektivitetskrav på interna IT-avdelningar

Relativt starka och självständiga IT-avdelningar med låga effektiviseringskrav på sig är en annan förklaring till att så få myndigheter prövat om outsourcing kan vara ett medel för att öka effektiviteten i verksamheten. Det har helt enkelt saknats incitament för IT-avdelningarna att ompröva sin egen verksamhet, och det är logiskt att en IT-avdelning utan större effektiviseringstryck på sig från myndighetens ledning inte prövar frågan om att avskaffa sig själv genom att rekommendera att verksamheten outsourcas.

Bristfällig beställarkompetens förklarar uteblivna provningar

Många myndigheter saknar relevant beställarkompetens, vilken är nödvändig för att kunna utföra rimliga provningar i sourcingfrågan. Detta gäller särskilt provningar av de mer komplexa delarna av IT-verksamheten.

Beställarkompetens och upphandling

De i vissa fall, ur ett affärsmässigt perspektiv, svårtillämpbara reglerna i LOU i kombination med vissa brister i myndigheternas beställarkompetens är en förklaring till varför provningar i sourcingfrågan ibland inte kommer till stånd. Vetskapen om att en väl genomförd sourcingprocess kan innebära cirka två års arbete med kravbeskrivning, upphandling och problem förefaller leda till att myndigheterna ibland avstår från att ens pröva sourcingfrågan.

Otydligt kring informationsklassificering av känslig information

För att kunna ta ställning i sourcingfrågan gällande IT-system måste myndigheterna ha gjort ett antal analyser, bland annat om vilken information systemen bär och hur känslig informationen är. Dessa analyser saknas i många fall och det verkar heller inte helt lätt att göra dem, bland annat eftersom det saknas vägledning kring hur information ska klassificeras.

Bristande kunskapsspridning inom den statliga förvaltningen

Det finns enstaka myndigheter som har kommit mycket långt vad gäller provningar i sourcingfrågor. De iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i granskningen tyder på att den kunskap som dessa myndigheter har samlat på sig under vägen inte är spridd i förvaltningen.

Har regeringen gjort vad den kan för att underlätta provningar i sourcingfrågan?

Riksrevisionen anser att regeringen vidtagit ett antal åtgärder för att undanröja hinder mot att myndigheter prövar sourcingfrågan. Åtgärderna handlar till exempel om att ge uppdrag att driva vissa frågor som handlar om IT och verksamhetsutveckling (E-delegationen) och om att tillsätta utredningar (till exempel utredningen om offentlig upphandling). Riksrevisionen anser dock att regeringen kan göra mer för att underlätta och främja myndigheternas arbete med sourcing genom att ge tydliga och enhetliga riktlinjer för hur IT-kostnader ska redovisas i statsförvaltningen, sprida kunskap och goda exempel i sourcingfrågor samt ta upp ställningstaganden kring sourcing i uppföljningsdialoger.

Rekommendationer till regeringen

Granskningen visar att det är stora skillnader mellan olika myndigheters kompetens att bedöma frågor om IT och outsourcing. Det finns därför ett behov av bättre vägledningar och erfarenhetsutbyte, så att myndigheterna inte alltid behöver börja från början när dessa frågor prövas.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att

- säkerställa att riktlinjer tas fram för myndigheternas prövning av om deras IT ska utföras inom eller utom myndigheten
- skapa en struktur för erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna i frågor som gäller om IT ska utföras inom eller utom myndigheterna.

Rekommendationer till myndigheterna

En nyckelfråga för myndigheterna är att skaffa sig tillräcklig beställarkompetens inom IT-området. Myndigheterna bör sörja för att man har tillräcklig teknisk, verksamhetsmässig och rättslig kompetens för att kunna formulera interna eller externa beställningar inom IT-området. Vidare kan konstateras att många myndigheter sällan eller aldrig prövar frågan om outsourcing.

Riksrevisionen rekommenderar därför myndigheterna att

- säkerställa tillräcklig beställarkompetens inom myndigheten för att kunna hantera sourcingfrågor
- regelbundet genomföra prövningar om IT ska utföras inom eller utom myndigheten.

1 Inledning

Outsourcing – som handlar om att låta en extern aktör ta hand om en verksamhet, funktion eller process som tidigare legat inom den egna organisationen – är ett växande fenomen såväl globalt som i Sverige. I den svenska privata sektorn outsourcas en betydligt större del av IT-verksamheten än i offentlig sektor. En internationell jämförelse visar att den statliga sektorns relativa andel av den totala marknaden för outsourcing av IT-verksamhet i Sverige är låga 5,8 procent jämfört med exempelvis Europa 11 procent, Norden 9 procent och Storbritannien 21 procent².

Den svenska marknaden för outsourcing uppgick 2008 till cirka 22 miljarder kronor. Av den omsättningen stod det privata näringslivet för 89,7 procent (19,7 miljarder) och den statliga sektorn för 5,8 procent (1,2 miljarder). Av kostnaderna för den statliga sektorns outsourcing stod de affärsdrivande verken och de statliga bolagen för ungefär 83 procent och myndigheterna för 17 procent.

Forskning, teori och praktik³ säger att korrekt utförd outsourcing kan vara ett effektivt sätt att både öka kvaliteten och sänka kostnaderna i olika verksamheter. Detta gäller i högsta grad IT-verksamhet där exempelvis skalfördelar, specialisering och spetskompetens kan vara viktiga faktorer för att få till en effektiv och rättssäker verksamhet. Samtidigt växer kraven på myndigheterna att de ska leverera god service till medborgare och företag. Med tanke på de stora kostnaderna för IT-verksamhet i staten och kraven på service och en rättssäker hantering bör varje myndighet ta ställning till hur den egna IT-verksamheten ska bedrivas på mest effektiva sätt. Ett led i detta ställningstagande är att utvärdera om man ska producera de IT-resurser som verksamheten har behov av på egen hand eller om man ska köpa hela eller delar av IT-resurserna på marknaden. Ett sådant ställningstagande kan representeras av en så kallad sourcingstrategi.

² Tieto, IT-sourcing i offentlig sektor 2010.

³ Se exempelvis "Managing Successful IT Outsourcing Relationships" av Gottschalk och Solli-Saether (2006).

1.1 Motiv till granskning

Varje år kostar IT i statliga myndigheter och bolag skattebetalarna uppskattningsvis 20 - 25 miljarder kronor och det är därmed den tredje största kostnadsposten i myndigheternas förvaltningsanslag näst efter löner och lokalkostnader. IT är också ett viktigt medel för att öka kvaliteten i servicen till medborgarna, och regeringen har tydligt uttalat att utvecklingen av e-förvaltningen står högt på den förvaltningspolitiska agendan. Innovation och förnyelse är ofta nämnda drivkrafter för outsourcing, och det hänger bland annat samman med att organisationer som outsourcar IT-verksamhet tvingas se över och genomlysa sina processer och arbetssätt, vilket stimulerar till nytänkande.

Outsourcing av IT-verksamhet kan vara ett viktigt medel för att uppnå såväl lägre kostnader för IT-verksamheten som bättre service till medborgare. Detta genom att IT-verksamheten blir mer samordnad och standardiserad om myndigheterna köper beprövade lösningar på marknaden än om man utvecklar system och lösningar själva. Outsourcing kan också vara ett medel för att öka flexibiliteten i verksamheten och därmed minska riskerna. Att själv producera och försörja verksamheten med IT-kapacitet kan vara förenat med betydande risker. Man riskerar till exempel att den egna kompetensen blir omodern och att de IT-system man själv äger inte svarar mot de krav som finns i omgivningen. Att outsourca IT kan vara ett sätt att övervältra riskerna på specialiserade IT-leverantörer som kan hantera riskerna bland annat tack vare stordrift och vidd i verksamheten.

Att outsourcing är bra i teorin, om rätt förutsättningar föreligger, betyder inte att effekterna av outsourcing alltid är positiva. Det finns därför all anledning att pröva om det är förenat med risker att producera IT inom myndigheten eller inte och därmed förhålla sig sunt skeptisk till outsourcing. Det betyder dock inte att myndigheterna inte ska pröva om outsourcing kan vara ett medel för att effektivisera och minska riskerna i IT-verksamheten.

En fråga som varje myndighet därför ska ställa sig är om den egna organisationen ska tillhandahålla den IT som verksamheten behöver eller om man ska köpa hela eller delar av IT-kapaciteten från en extern leverantör. Att göra ett rationellt övervägande om man ska producera IT själv eller låta någon annan leverera den IT man behöver är en komplex process och innefattar flera moment.

Om myndighetsledningen inte överväger outsourcing så kan myndigheten inte veta om verksamheten utförs på mest effektiva sätt.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Svenska myndigheter står vid en jämförelse för en mindre andel av marknaden för outsourcing än vad myndigheter utomlands gör. Varför det är så är svårt att entydigt svara på eftersom det finns en mängd möjliga förklaringar till varför myndigheter avstår från att ens pröva sourcingfrågan⁴. Riksrevisionen har efter en genomförd förstudie fått indikationer på att flera myndigheter

- inte övervägt och prövat om outsourcing kan vara ett medel för att öka effektiviteten och minska risken i IT-verksamheten
- prövat och kommit fram till att outsourcing skulle kunna öka effektiviteten i verksamheten men av olika anledningar inte genomfört outsourcingen
- inte gjort en fullgod analys men ändå har outsourcat delar av IT-verksamheten.

Det finns inga krav på myndigheterna att outsourca hela eller delar av sin IT-verksamhet. Däremot finns det i lag och förordning tydligt markerat att myndigheter ska bedriva sin verksamhet effektivt och att de ska hushålla med statens medel. En logisk konsekvens då är att myndigheter bör pröva om man ska producera den IT man behöver själv eller om någon annan aktör kan göra det på ett mer effektivt sätt.

Riksrevisionen har mot bakgrund av ovanstående genomfört en granskning som syftar till att undersöka

- om myndigheterna gjort rimliga prövningar om de själva ska producera den IT-kapacitet myndigheten behöver eller om de ska outsourca hela eller delar av IT-verksamheten, och
- vilka möjliga förklaringar det finns till att myndigheterna inte prövar eller genomför outsourcing av IT-verksamheten.

Granskningens revisionsfrågor lyder:

1. Har myndigheterna gjort rimliga prövningar om de ska producera den IT de behöver själva eller om de ska lägga ut hela eller delar av IT-verksamheten på en extern leverantör?
2. Vilka förklaringar finns det till att myndigheterna inte gör prövningar i sourcingfrågan?
3. Har regeringen gjort vad den kan för att underlätta för myndigheterna att ta ställning i sourcingfrågor?

⁴ IT-Sourcing – hur man på bästa mest effektiva sätt försörjer verksamheten med den IT man har behov av.

1.3 Utgångspunkter för granskningen

De utgångspunkter som har använts i granskningen är nedan angivna lagar och förordningar som pekar på att myndigheterna ska sörja för hög effektivitet, god hushållning, följa gällande rätt, utveckla sina verksamheter samt minimera riskerna i sina verksamheter⁵:

- a. 1 § lagen (1996:1059) om statsbudget enligt vilken det framgår att staten ska eftersträva hög effektivitet och god hushållning i sin verksamhet
- b. 3 § myndighetsförordningen (2007:515) enligt vilken det framgår att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.
- c. 6 § myndighetsförordningen (2007:515) enligt vilken det framgår att myndigheten fortlöpande ska utveckla verksamheten och verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.
- d. Enligt 3 § förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering framgår att varje myndighet ska identifiera vilka risker för skador eller förluster som finns i myndighetens verksamhet. Myndigheten ska värdera riskerna och beräkna vilka kostnader som staten har eller kan få med hänsyn till dessa risker. Resultatet ska sammanställas i en riskanalys. Varje myndighet ska vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador eller förluster.

1.4 Bedömningskriterier

Det rättsliga ramverket bildar utgångspunkterna för vår granskning. Mot bakgrund av de effektivitetskrav som ställs på statsförvaltningen bör varje myndighet göra ett rationellt övervägande om att antingen själv producera den IT som behövs eller att outsourca hela eller delar av IT-verksamheten till en extern part. För att kunna besvara våra revisionsfrågor kommer vi att utgå från att myndigheter, för att kunna hävda att de strävar efter att bli effektivare och minska riskerna i IT-verksamheten, bör ha prövat om outsourcing är ett medel för att uppnå högre effektivitet och minskad risk. För att kunna göra ett rimligt ställningstagande i sourcingfrågan bör varje myndighet

⁵ Det bör dock observeras att regeringskansliet formellt sett inte omfattas av myndighetsförordningen.

1. ha god kännedom om sin egen IT-verksamhet
 - a. veta vilka IT-system som inte kan outsourcas på grund av till exempel myndighetsutövning eller samhällsintresse.
 - b. veta vad IT-verksamhetens olika delar kostar
2. ha tagit fram en sourcingstrategi
3. ha analyserat vilka olika effekter ett ställningstagande kring intern respektive extern produktion av IT får för verksamheten.

Listan är inte fullständig eftersom olika verksamheter har olika behov. Punkterna bör dock varje myndighet ha tagit sig igenom för att kunna säga att man genomfört en rimlig prövning i sourcingfrågan. Det viktiga är att varje myndighet gör en prövning utifrån den myndighetens behov och krav och att den prövningen är adekvat sett till verksamhetens art.

1.5 Metod och avgränsningar

I detta avsnitt redogörs för hur Riksrevisionen har gått till väga för att besvara revisionsfrågorna, det vill säga vilka metoder och angreppssätt som använts i granskningen.

För att kunna besvara revisionsfrågorna har Riksrevisionen dels använt kvalitativa metoder som intervjuer, workshop och studier av vad andra har sagt inom fältet, dels kvantitativ metod i form av en enkätundersökning som skickats ut till 95 stycken myndigheter. Denna kombination av metoder har bland annat hjälpt oss att problematisera flera intressanta aspekter av fenomenet outsourcing i staten. En strävan har varit att åstadkomma en ”metodologisk triangulering” som bidrar till en fördjupad förståelse av problemet.

1.5.1 Enkät

I syfte att belysa fenomenet outsourcing i staten brett har en enkätundersökning genomförts som riktats till 95 stycken myndigheter, dels de 70 stycken största med avseende på IT-kostnader, dels 25 stycken mindre, slumpmässigt utvalda, myndigheter. De större myndigheterna har stora IT-budgetar som motiverar deras medverkan i denna typ av undersökningar. Eftersom det organisatoriska beteendet i outsourcingfrågor kan skilja sig åt mellan mindre och större myndigheter riktades enkäten också till ett antal mindre myndigheter. Enkäten bestod av 50 stycken frågor kring outsourcing som formulerats utifrån de problembeskrivningar som kommit fram under förstudien, relevant litteratur och i diskussioner med experter inom olika områden.

Kvaliteten på de enkätsvar som inkom varierade mellan olika myndigheter. Samtliga fakta som finns redovisade i denna granskningsrapport har dock varit föremål för faktagranskning, och alla myndigheter har fått möjlighet att revidera eller korrigera de uppgifter de lämnat som svar på de frågor som ställts i enkäten.

1.5.2 *Fallstudier*

Enkäten gav relevanta svar på många av frågeställningarna. För att skapa ytterligare förståelse och för att komplettera enkäten genomfördes också fyra stycken fallstudier vid olika myndigheter. Myndigheterna var Skatteverket, Migrationsverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland och Kungliga biblioteket. Fallstudierna baserades på intervjuer, platsbesök och inläsning av dokument. De fyra fallen valdes ut utifrån ett antal olika kriterier:

- Fallen skulle på något sätt vara intressanta och innehålla olika aspekter av outsourcing i staten.
- Det skulle vara praktiskt möjligt att genomföra studier av de utvalda fallen.
- Fallen skulle bidra till att öka förståelsen för problem kring outsourcing i staten.

Fallstudierna bidrar till att besvara revisionsfrågorna genom att öka förståelsen för hur beslut om outsourcing fattats, hur ledningsprocesser kring IT och outsourcing fungerat och varför outsourcing används på de olika sätt som vår studie visar. Fallstudierna är därmed deskriptiva och förklarande.

1.5.3 *Workshop*

En byggsten i kvalitetssäkringen av resultaten i denna granskningsrapport har varit en workshop som ägde rum den 14 oktober 2010. Deltagarna i workshopen representerade de myndigheter som varit objekt i granskningen men också leverantörssidan, universitets- och högskolevärlden samt andra med viktiga kopplingar till outsourcing i staten. Deltagarna i workshopen ställdes inför ett antal påståenden och alla fick chansen att kommentera de olika påståendena. Påståendena utgjordes av resultaten av Riksrevisionens analys och sålunda embryon till granskningsrapportens slutsatser och rekommendationer. Vid diskussionerna kom i vissa fall ny information fram och i relevanta fall redovisas den i empirikapitlet som iakttagelser och då anges detta.

1.5.4 *Avgränsningar*

Denna granskning avgränsas till outsourcing kopplad till effektiviteten i myndigheternas IT-verksamhet. Syftet med att avgränsa granskningen till outsourcing av IT är:

- IT har stor betydelse för utvecklingen av den statliga förvaltningen.
- IT-kostnaderna är den tredje största kostnadsposten hos myndigheter varför det borde finnas stor effektiviseringspotential.
- IT-verksamhet lämpar sig för outsourcing och är vanligt förekommande inom privat sektor. Tillgången på empiriskt material är god.

1.6 **Disposition**

Granskningsrapporten är disponerad enligt följande. I kapitel två följer en beskrivning av bakgrunden till studien. I kapitlet sätts granskningen in i ett större sammanhang. I kapitlet diskuteras också outsourcing som begrepp och några definitioner tas upp.

I kapitel tre redovisas iakttagelser från enkäten och fallstudierna. I kapitel fyra presenteras en redogörelse för vad regeringen har vidtagit för åtgärder för att underlätta för myndigheterna att ta ställning i sourcingfrågan. I kapitel fem följer rapportens slutsatser och rekommendationer.

2 Bakgrund

2.1 Starkt förändringstryck på statsförvaltningen

Den svenska statsförvaltningen har varit under ett starkt förändringstryck sedan början av 1990-talet. Antalet anställda har minskat från nära 500 000 till i dag omkring 230 000⁶. Detta har främst skett genom avregleringar av offentliga monopol, bolagisering av flertalet affärsverk och delegering av statlig verksamhet till kommunerna. Antalet myndigheter har minskat från närmare 1 400 till omkring 400 (exklusive utlandsmyndigheterna), bland annat som ett resultat av att ett tiotal ”myndighetskoncerner” omvandlats till så kallade en-myndigheter. Förändringstrycket på den svenska statsförvaltningen kommer från flera håll och kopplingarna till de förvaltningspolitiska målen är starka. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen 2010⁷ ska de förvaltningspolitiska målen formuleras enligt följande:

”En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.”

Detta ställer också krav på de medel som ska användas för att uppnå målen enligt propositionen. Det kräver till exempel att förvaltningsmyndigheterna har rätt sorts produktionsresurser i form av kompetenta medarbetare och adekvat teknologi, främst IT, till sitt förfogande. Statsförvaltningen är van att leva och verka i förändringstider men utvecklingen inom olika områden tyder på att trycket på omställning och förnyelse blir ännu tuffare framdeles. Verksamhetsutveckling, kostnadseffektivisering och flexibilitet är fortsatt några av ledstjärnorna för statsförvaltningen och drivkrafterna bakom omställningen är flera:

⁶ Regeringens proposition 2009/10:175.

⁷ Ibid.

- demografiska förändringar⁸
- utvecklingen av e-förvaltningen
- generella effektiviseringskrav på offentlig sektor
- Sveriges integration i EU
- teknikutvecklingen som medför att sätten att producera, processa och kommunicera information förändras.

En konsekvens av detta är att statsförvaltningen kommer att få ett högre tryck på sig att effektivisera sin verksamhet när resurserna krymper. Ytterligare en konsekvens för statsförvaltningen är att det blir svårare att få tag i kompetent personal när den stora 40-talistkullen går i pension.

Sverige blir också en alltmer integrerad del av EU med allt vad det innebär i form av anpassning och förändring. Samtidigt blir svensk ekonomi i allt högre utsträckning integrerad i den globala ekonomin och med lättörligheten för kapital därav mer och mer påverkad av skeendet i andra delar av världen.

Teknikutvecklingen i sig är en stark förändringsdrivare då den ger nya möjligheter till att kommunicera, producera och bearbeta information.

Den ovan beskrivna utvecklingen medför att den svenska statsförvaltningen måste arbeta effektivare och anpassa sig till omvärldens förändringar. Det finns olika sätt att anpassa sig och det handlar om att arbeta smartare, utnyttja tekniken bättre och få ut mer av varje satsad skattekrona.

2.2 IT – ett viktigt medel

När det gäller att utnyttja IT bättre har svensk statsförvaltning en hel del att göra och det bör finnas stor potential att utveckla och effektivisera verksamheten genom IT. Hela det pågående arbetet med att utveckla e-förvaltningen handlar om att arbeta smartare och effektivisera processer och organisationer genom bättre användning av IT i verksamheten. Regeringen har uttalat att den vill se ökad samordning och standardisering av IT-resurser inom statsförvaltningen. Riksrevisionens granskning om informationsutbytet

⁸ Enligt befolkningsstatistik har Sveriges befolkning ökat från 1980 till 2009 med drygt en miljon invånare. Ett mått som ofta används för att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av befolkningsutvecklingen är *den demografiska försörjningsbördan*. Den beräknas som relationen mellan antalet personer i arbetsför ålder (20–64 år) och summan av befolkningen som ligger utanför detta åldersintervall (0–19 år och 65– år).. I dag har vi en försörjningsbörda på 0,70, vilket betyder att 100 personer i yrkesverksam ålder ska försörja 70 unga och gamla. Omkring år 2020 har försörjningsbördan ökat till 0,8, vilket betyder att varje hundratals yrkesarbetande ska försörja ytterligare tio personer. Försörjningsbördan som härrör från unga förväntas vara konstant under prognosperioden. Det är försörjningsbördan som härrör från de äldre som ökar. Någon gång kring 2030 "kostar" de äldre mer än de yngre (Statistisk årsbok 2010).

mellan myndigheter i transfereringssystemen⁹ visar exempelvis att det finns brister i myndigheters informationsutbyte med varandra. Utbyten av information sker i hög utsträckning fortfarande manuellt och det finns stor effektiviseringspotential i ett bättre informationsutbyte mellan myndigheterna.

Varje myndighet ställs inför valet att själv producera den IT-kapacitet myndigheten behöver eller att låta någon annan göra det. För att kunna fatta ett bra beslut krävs ett omfattande underlag kring den egna verksamheten och vad omvärlden har att erbjuda. Att analysera sin egen verksamhet, att förstå vilka behov verksamheten har, att ställa rätt krav och räkna på konsekvenser av olika utfall kräver hög beställarkompetens hos myndigheter, vilket gör att beslutet att "göra själv" eller att "köpa på marknaden" är komplext och riskabelt. Samtidigt ger den snabba utvecklingen inom IT nya möjligheter.

2.3 Vad är outsourcing?

Dagligen ställs organisationer inför överväganden om man ska köpa eller själv producera delar av verksamheten eller funktioner som ingår i organisationens processer. Att betala externa organisationer för att sköta delar av verksamheten brukar benämnas outsourcing. På svenska ligger begreppet utkontraktering närmast till hands att använda men i denna framställning föredrar Riksrevisionen att tala om outsourcing eftersom det är ett vedertaget och etablerat begrepp även i svenska språket. Inom forskning kan man hitta olika definitioner av outsourcing och dessa är ofta knutna till en viss teoribildning. Ang och Cummings¹⁰ definierar outsourcing som "Organizing for resources in an open and networked form" medan exempelvis Barthélemy¹¹ definierar det som "Entrust information technology activities to a third party". Beaumont och Costa¹² definierar outsourcing som "Passing IT functions previously performed inhouse to outside contractors". Det finns naturligtvis flera¹³ definitioner av outsourcing men kortfattat handlar det om att en organisation lägger ut en funktion eller en del av verksamheten till en annan organisation. Ibland används begreppet offshoring för att beteckna fenomenet när en organisation flyttar exempelvis produktion av varor eller tjänster, utveckling eller drift av

⁹ Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – Har möjligheter till effektivisering utnyttjats? (RiR 2010:18).

¹⁰ I Gottschalk och Solli-Saether (2006).

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Den som önskar en bredare genomgång av olika definitioner av outsourcing rekommenderas att titta i "Managing Successful IT Outsourcing Relationships" av Gottschalk och Solli-Saether (2006).

IT-system till en organisation i ett annat land. Inom den offentliga sektorn förekommer outsourcing av olika typer av verksamheter:

- IT: Vissa organisationer outsourcar hela eller delar av sin IT-verksamhet. Det kan handla om drift, utveckling, hårdvara och support.
- Stödprocesser eller -funktioner: Att outsourca olika stödprocesser eller -funktioner i en verksamhet är vanligt. Det kan röra sig om vaktmästeri, reception, kopiering, personalrestaurang eller transport.
- Kärnprocesser: Inom kommunal sektor outsourcas ibland kärnverksamheter såsom förskolan, skolan, vårdinrättningar, sjukhus, tunnelbanan, pendeltågen, etc. Begreppet Business Process Outsourcing (BPO) används ibland som benämning när hela affärsprocesser outsourcas.

Outsourcing kan bidra till ökad specialisering, fokus på kärnverksamheten och tillgång till kompetenta leverantörers resurser. Men samtidigt har kritiska röster höjts för att outsourcing inte är en universallösning på allehanda organisatoriska effektivitetsproblem.

Forskning visar att beslut om outsourcing ibland grundas på ofullständiga analyser där orealistiska förväntningar om kostnadsbesparingar varit pådrivande¹⁴. I detta avseende är outsourcing i staten ett problem, eftersom potentiellt negativa effekter sällan belysts i analyserna. Samtidigt är förändringar i arbetsfördelningen mellan organisationer viktiga för dynamiken i samhällsekonomin, så i detta avseende är outsourcing en möjlighet för statliga aktörer. Kunskapen om outsourcingens möjligheter och risker för staten måste bli bättre för att besluten om att outsourca viss verksamhet ska kunna underbyggas bättre. En allmän tilltro till outsourcingens välsignelser kombinerat med att balansräkningen behöver bantas är otillräckliga motiv för beslut med så långtgående strategiska konsekvenser¹⁵. Det omvända förhållandet gäller naturligtvis också: Om det är effektivt att outsourca viss verksamhet eller vissa funktioner inom staten, vad kan det då finnas för grund att inte outsourca dessa funktioner eller verksamheter?

¹⁴ Gadde, Lars-Erik; Outsourcing – ett hot mot fungerande nätverk? (i Mattsson, Lars-Gunnar (red)); Marknadsorientering – Myter och möjligheter; Liber 2008.

¹⁵ Ibid.

2.4 Att pröva vad som är lämpligast – att göra det själv eller att låta någon annan göra det?

I denna granskning utgår Riksrevisionen från följande: För att en myndighet ska kunna säga att den har gjort vad som krävs för att eftersträva effektivitet och god hushållning i IT-verksamheten bör den ha genomfört en adekvat prövning om outsourcing av hela eller delar av IT-verksamheten kan vara ett medel för att öka effektiviteten, minska riskerna och förbättra hushållningen av de resurser myndigheten fått till sitt förfogande av skattebetalarnas pengar. Att ta fram en sourcingstrategi innebär att myndigheten tar ställning till hur verksamheten på bästa sätt ska försörjas med IT-kapacitet. En sourcingstrategi ska:

”... hantera den framtida kompetensförsörjningen, men också leda till ett effektivare utnyttjande av marknadens tjänster. Sourcingstrategin bör vara en del av myndighetens årliga planeringsprocess. En strategi ska alltid tas fram, även i de fall det inte är aktuellt att vända sig till marknaden. Det är viktigt att varje myndighets specifika situation vägs in i strategin och att övervägandena tydligt redovisas. Långsiktiga effektivitets-, kvalitets- och kompetenskonsekvenser ska belysas och eventuella risker beskrivas. Det slutliga valet mellan intern eller extern leverans av IT-tjänster ska göras baserat på flera parametrar av vilka total kostnad, kvalitet och flexibilitet är några av de viktigaste. Varje myndighet har själv att göra denna bedömning utifrån sin unika situation”¹⁶.

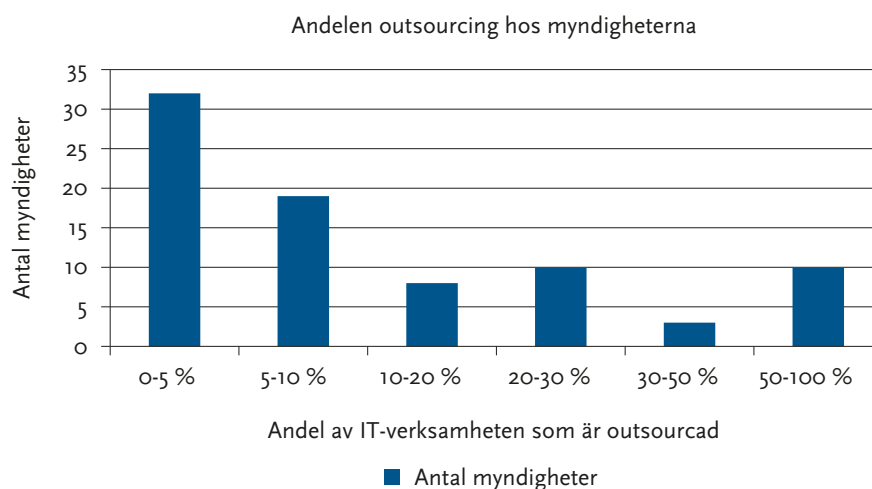
Med tanke på storleken på statens IT-kostnader och den allt viktigare roll som IT spelar i utvecklingen av verksamheter på myndigheter är det därför synnerligen viktigt att varje myndighet genomför en prövning av om outsourcing kan vara ett medel för att uppnå ovan nämnda fördelar.

2.5 Outsourcing nu

För att få en bild av hur mycket av myndigheternas IT-verksamhet som är outsourcad ställde Riksrevisionen i enkäten en fråga kring hur stor andel som myndigheten uppskattar är outsourcad i förhållande till hela IT-verksamheten.¹⁷ Svaren framgår av diagrammet nedan.

¹⁶ SOU 2009:86, E-delegationens betänkande, s. 83.

¹⁷ Frågan har ställs som en kompletterande fråga till enkäten i efterhand och antalet myndigheter som har besvarat frågan är därför något lägre än antalet enkätsvar. Antalet myndigheter som har besvarat frågan är 82.



För att få en uppfattning av hur myndigheterna hanterar de olika delområdena inom IT-verksamheten har Riksrevisionen även ställt frågor kring om respektive delområde är helt outsourcat, delvis outsourcat eller om det hanteras internt. Sammanställningen av svaren framgår i tabellen nedan. Procentsatserna i tabellen anger inte hur många procent av verksamheten i sig som är outsourcad utan hur svaren fördelar sig på respektive delfråga.

	Ej outsourcat	Delvis outsourcat	Helt outsourcat
Arbetsplatssystem	74 %	17 %	9 %
Datorhallstjänster	56 %	27 %	17 %
Drift	39 %	48 %	13 %
Förvaltning	58 %	35 %	7 %
Integrationstjänster	68 %	24 %	8 %
På-platsen-support	63 %	21 %	16 %
Service desk/ help desk	64 %	20 %	16 %
Systemutveckling	45 %	38 %	17 %
Telefoni och Internet	31 %	43 %	26 %
Verksamhetsstöd	71 %	25 %	4 %
Övrigt	63 %	29 %	8 %
Totalt	56 %	30 %	14 %

Sammantaget av de båda diagrammen kan Riksrevisionen konstatera att myndigheterna till stor del själva producerar den IT de behöver. Andelen IT-verksamhet som är outsourcad på myndigheterna är mindre än andelen IT-verksamhet som inte är outsourcad.

När myndigheterna gavs möjlighet att i fritext ange om man har upplevt några nackdelar i samband med outsourcing så berörde de flesta svaren frågan om relationen mellan myndigheten och leverantören och svårigheterna förknippade med övergången från att producera själv till att agera beställare. Nedan följer några citat från myndigheternas svar:

”Det tar tid att etablera en outsourcingrelation. Det gäller teknik, arbetssätt, kompetens, relationer, styrning och administration.”

”Även med stora leverantörer har kompetensen en tendens att hamna i personberoende. Stora krav på att upprätthålla ett professionellt gränssnitt mellan konsulten och beställarorganisationen. Fallerar detta kan kostnaderna öka.”

”Interna beroendeförhållanden mellan olika system försvårar hanteringen om vissa delar finns kvar i den egna organisationen och vissa delar är outsourcade.”

”Kraven på uppföljning av leverantörer har ökat i synnerhet som de ofta använder nästlade underleverantörer. Detta gör att allt för stor tid behöver läggas på avtalsmässiga och juridiska spörsmål.”

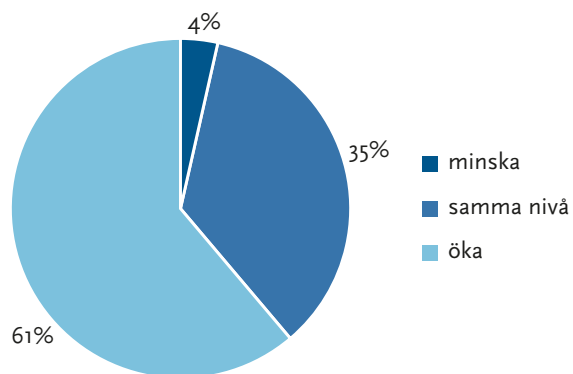
”Svårt att få leverantören att vara delaktig i problemlösning, krävt mycket resurser från oss. Leverantören har oftast lyft över bevisbördan på oss som kund även där det varit uppenbart leverantörsproblem.”

2.6 Outsourcing i framtiden

Enligt Riksrevisionens undersökning tror de flesta aktörerna att outsourcing i staten kommer att öka på några års sikt. För att få en bild av hur den framtida utvecklingen på myndigheterna ser ut ställde Riksrevisionen frågan om hur myndigheterna tror nivån på outsourcing ser ut om tre år.¹⁸

¹⁸ Frågan har ställs som en kompletterande fråga till enkäten i efterhand och antalet myndigheter som har besvarat frågan är därför något lägre än antalet enkätsvar. Antalet myndigheter som har besvarat frågan är 85.

**Kommer outsourcingnivån på myndigheten
att öka, minska eller vara densamma
på tre års sikt**



Totalt tror alltså 61 procent att outsourcing kommer att öka i framtiden medan blott 4 procent tror att outsourcing kommer att minska. Det borde ju innebära att de flesta myndigheter börjat förbereda sig och sin verksamhet för en ökad andel outsourcing i framtiden.

Sammantaget kan man alltså konstatera att myndigheterna förhåller sig till outsourcing på ett avvaktande sätt. Myndigheter är ganska restriktiva med att outsourca IT-verksamhet i dag, men man tror att outsourcing kommer att öka i framtiden. En förutsättning för att outsourcing av IT-verksamhet ska kunna öka är att myndigheterna utsätter sina IT-verksamheter för prövningar och där knäckfrågan är: Ska vi göra jobbet själva eller ska vi låta någon annan göra det?

3 Vad svarar myndigheterna?

I detta kapitel presenteras de iakttagelser som gjorts i denna granskning.

3.1 Inledning

Riksrevisionen har valt att redovisa iakttagelserna i enkäten och iakttagelserna från fallstudierna samlat. Iakttagelserna redovisas nedan under rubriker utifrån rapportens bedömningskriterier.

För att kunna säga att man har tagit ställning i sourcingfrågan bör en myndighet ha genomfört ett antal olika analyser som handlar dels om den egna verksamheten, dels om omvärlden. Det finns ingen exakt mall för hur dessa analyser ska genomföras men det finns några grundstenar som bör finnas med vid ett ställningstagande till om man ska producera IT själv eller om man ska låta någon annan göra jobbet. Dessa grundstenar utgörs av de bedömningskriterier som Riksrevisionen använder sig av i granskningen. När iakttagelserna nedan presenteras utgår Riksrevisionen från dessa bedömningskriterier. För att kunna göra ett rimligt ställningstagande i sourcingfrågan bör varje myndighet

1. ha god kännedom om sin egen IT-verksamhet
 - veta vilka IT-system som inte kan outsourcas på grund av till exempel myndighetsutövning eller samhällsintresse.
 - veta vad IT-verksamhetens olika delar kostar
2. ha tagit fram en sourcingstrategi
3. ha analyserat vilka olika effekter ett ställningstagande kring intern respektive extern produktion av IT får för verksamheten.

Som en sammanfattande fråga har Riksrevisionen frågat myndigheterna om de själva anser att de har gjort ett fullgott ställningstagande i sourcingfrågan.

3.2 Kännedom om den egna IT-verksamheten

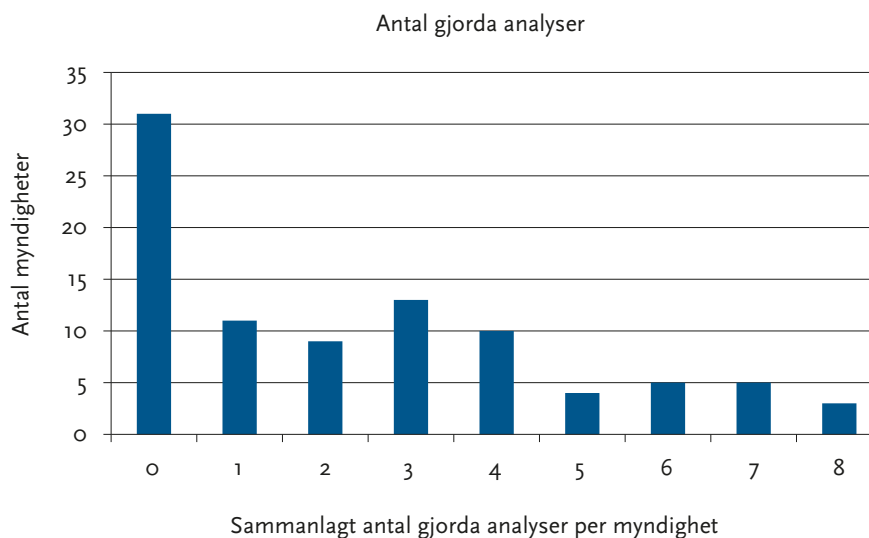
För att kunna fatta ett väl underbyggt beslut om sourcing krävs att myndigheten har god kännedom om sin IT-verksamhet och att den kan besvara ett flertal frågor, till exempel vilka system som är samhällskritiska, krav på informationssäkerhet och vilka krav som ställs på intern styrning och kontroll.

3.2.1 Vilka system kan inte outsourcas på grund av olika krav gällande myndighetsutövning, samhällsintresse, etcetera?

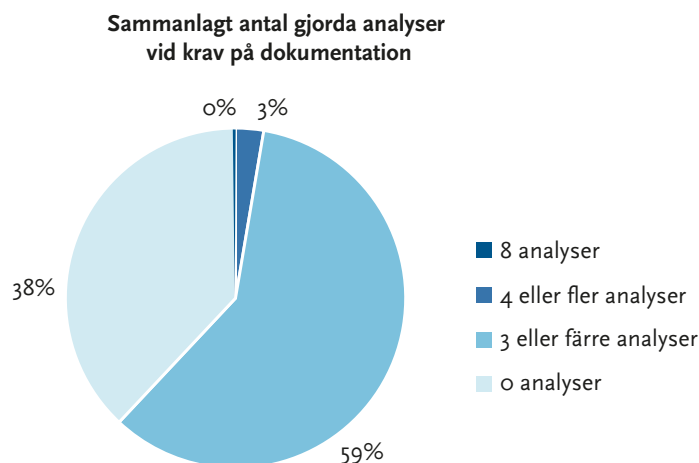
Riksrevisionen har utifrån granskningens utgångspunkter och bedömningsnormer identifierat åtminstone åtta områden som kräver överväganden när man ska fatta beslut om sourcing. De åtta områden som kräver analyser är följande:

- Utgör tjänsten/systemet myndighetsutövning?
- Är systemet/tjänsten samhällskritiskt?
- Är systemet/tjänsten verksamhetskritiskt?
- Vilka krav ställs på informationssäkerhet/IT-säkerhet i det aktuella fallet?
- Vilka sekretesskrav ställs i det aktuella fallet?
- Vilka krav enligt personuppgiftslagen ställs i det aktuella fallet?
- Vilka krav som gäller intern styrning och kontroll ställs i det aktuella fallet?
- Vilka krav ställs på kompetensförsörjning och beställarkompetens?

Efter att myndigheten har utfört de ovan nämnda analyserna går det att få en klar bild av vilka krav som ställs på de olika delarna av IT-verksamheten. Av diagrammet nedan framgår hur många av de olika delanalyserna som myndigheterna säger sig ha gjort. I tabellen redovisas svaren utan att det är ett krav att analysen är dokumenterad.

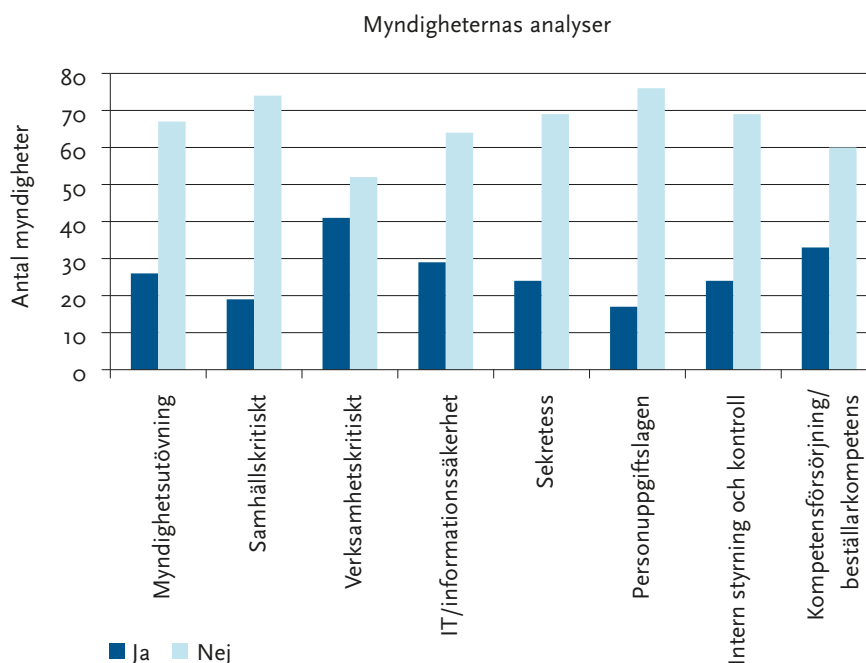


I diagrammet nedan har myndigheterna delats upp i olika intervall beroende på hur många av totalt åtta analyser som myndigheten har gjort vid krav på en dokumenterad analys.

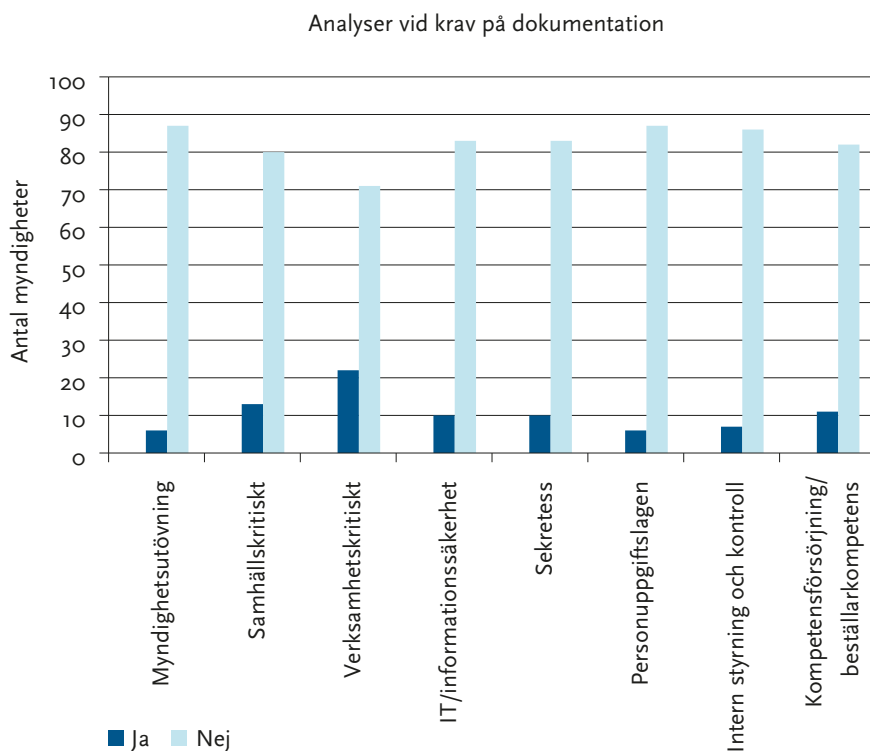


Av de två ovanstående diagrammen framgår att få myndigheter har gjort de analyser som är nödvändiga för att kunna ta ett välgrundat beslut om huruvida ett system eller en tjänst kan eller bör outsourcas eller inte. Ännu färre blir det om kravet är att analysen ska vara dokumenterad. Om utgångspunkten är att analysen ska vara dokumenterad så har ungefär 97 procent av myndigheterna gjort tre eller färre av de totalt åtta analyserna.

I tabellen nedan redovisas antalet myndigheter som gjort respektive analys. Svaren redovisas utan krav på att analysen ska vara dokumenterad.



I tabellen nedan redovisas vilka analyser som myndigheterna har gjort om kravet är att analysen ska vara dokumenterad.



Av de två ovanstående tabellerna framgår att en minoritet av myndigheterna har gjort analyserna. Det gäller för samtliga åtta analysområden.

3.2.2 Vet myndigheten vad den egna IT-verksamheten kostar?

Det är reglerat i lag och förordning att myndigheter ska sträva efter kostnadseffektiviseringar i verksamheten. Att det blir billigare att låta någon annan göra jobbet kan vara ett skäl till att välja outsourcing av delar eller hela IT-verksamheten. För att kunna ta ställning till om någon annan ska göra jobbet åt en måste en förutsättning vara att man vet vad den egna IT-verksamheten kostar. Riksrevisionen har i sin enkät ställt frågor kring myndigheternas kostnader för IT. Myndigheterna har ombetts att redovisa faktiska kostnader exklusive personalkostnader samt faktiska personalkostnader för IT baserat på årsredovisningen för 2009. IT-kostnader kan kategoriseras på olika sätt och Riksrevisionen har valt att kategorisera IT-verksamheten i följande delområden¹⁹:

¹⁹ Bygger på en indelning som den amerikanska konsultfirman Gartner Group tagit fram.

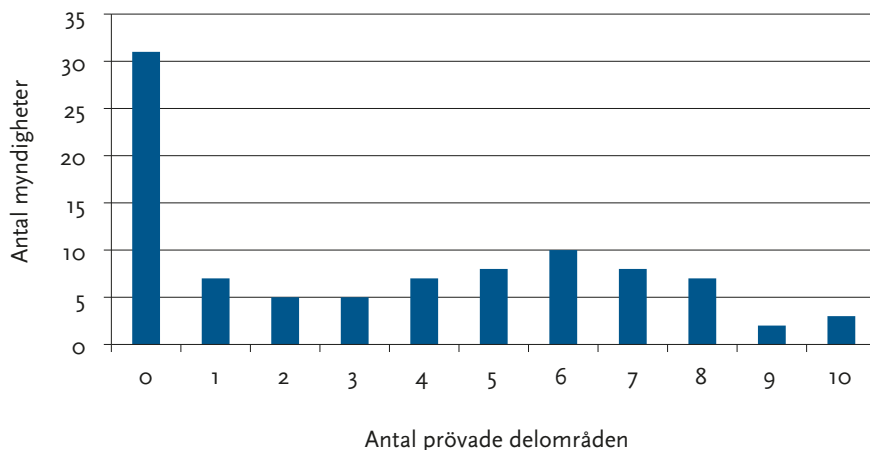
- Drift i betydelsen inköp och underhåll av infrastruktur (hårdvara, operativsystem, databaser, nätverk, med mera). Övervakning av denna infrastruktur, inklusive hantering av incidenter.
- Service desk/help desk i betydelsen IT-tjänst för support och rådgivning till användarna av IT-system (sker vanligen på distans via telefon eller elektroniskt).
- Förvaltning i betydelsen underhåll och administration av mjukvara. Kostnader för ledningsfunktioner och stabsfunktioner inom IT.
- Arbetsplatssystem i betydelsen persondatorer inklusive de system dessa innehåller (till exempel MS Office, Webbläsare, med mera) och underhåll av dessa.
- På-platsen-support i betydelsen support och rådgivning till slutanvändare av IT-system som ges på plats (till skillnad från support på distans via help desk).
- Integrationstjänster i betydelsen IT-tjänst som omfattar integrering av fristående system och automatisk informationsöverföring mellan dessa.
- Datorhallstjänster i betydelsen hyra av datorhall, inklusive strömförsörjning, kylning, larm, med mera.
- Verksamhetsstöd i betydelsen verksamhetsarkitekter som stöder verksamheten med design och anpassning av processer och IT-system.
- Systemutveckling i betydelsen nyutveckling (design och programmering) av mjukvara.
- Telefoni och Internet: Inkluderar alla kostnader förknippade med underhåll, drift, support av telefoni och Internet.

Indelningen är gjord med utgångspunkt i olika särskiljbara aktiviteter inom själva IT-verksamheten. Med tanke på att indelningen i ovan nämnda delområden i vissa fall kan vara svår att göra gavs instruktionen att man i de fall en kostnad är svår att dela upp i ovanstående områden, exempelvis om datorhall och drift av servrar köps in under ett kontrakt, gör en uppdelning enligt myndighetens egen bedömning.

Motivet till att samla in informationen var att få en uppfattning om hur kostnaderna fördelar sig på de olika delområdena och om myndigheterna har kontroll över sina IT-kostnader. Uppdelningen av IT-verksamheten på de olika delområdena ger även en bild av vad som faktiskt outsourcas i förvaltningen och om tyngdpunkten av outsourcing görs inom områden som kan karakteriseras som "stapelvaror" såsom drift eller mer komplexa områden som systemutveckling eller verksamhetsstöd.

Av nedanstående tabell framgår hur många myndigheter som har redovisat uppgifter angående kostnader uppdelat per delområde från noll områden till samtliga tio delområden.

Redovisning av kostnader per delområde



Av svaren som visas i tabellen framgår att en majoritet av myndigheterna inte kan redovisa sina IT-kostnader uppdelat på olika delområden av sin IT-verksamhet. Ett flertal myndigheter har även varit i kontakt med Riksrevisionen och uppgett att de inte har möjlighet att redovisa kostnaderna enligt uppdelningen eller att det skulle ta mycket lång tid att ta fram uppgifterna fördelade på ett sådant sätt. Några myndigheter har också menat att det är svårt att särredovisa IT-kostnader i utvecklingsprojekt. Nedan följer några citat från myndigheternas kommentarer i enkäten:

”Vår redovisning av kostnader är inte förenlig med den uppdelning som anges i fråga 3. Vi kan därför inte besvara frågan. En bedömning av kostnaderna skulle bli alltför osäker för att det ska vara meningsfullt i nuläget. Vi kommer inför 2011 att se över vår redovisningsmodell för att bättre kunna särskilja våra IT-kostnader.”

”En annan svårighet är kring de ekonomiska siffrorna som efterfrågas. XX redovisar inte kostnader ur ett IT-perspektiv vare sig på central eller på lokal nivå, så det är tyvärr mycket svårt att ge siffror på det som efterfrågas ...”

”Underlag för faktiska kostnader 2009 bygger på uppskattningar och underlag från en tidigare gjord it-revision.”

Merparten av myndigheterna kan alltså inte redovisa sina IT-kostnader uppdelade på olika delområden.

3.3 Har myndigheten en sourcingstrategi?

Strategiska ställningstaganden

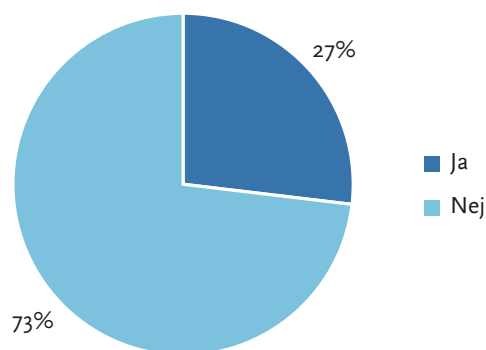
Efter att myndigheten har genomgått de olika ovan nämnda momenten kan myndigheten ta ställning till hur den ska tillgodose sin försörjning av IT-tjänster. Ett sådant strategiskt ställningstagande kan vara att formulera en sourcingstrategi. En sourcingstrategi innefattar således en bedömning både av vilka tjänster som kan hanteras av extern leverantör och vilka som bör produceras internt inom myndigheten. E-delegationen anförde i sitt betänkande följande angående sourcingstrategi:²⁰

”Strategin ska bl.a. hantera den framtida kompetensförsörjningen, men också leda till ett effektivare utnyttjande av marknadens tjänster. Sourcingstrategin bör vara en del av myndighetens årliga planeringsprocess. En strategi ska alltid tas fram, även i de fall det inte är aktuellt att vända sig till marknaden.

Det är viktigt att varje myndighets specifika situation vägs in i strategin och att övervägandena tydligt redovisas. Långsiktiga effektivitets-, kvalitets- och kompetenskonsekvenser ska belysas och eventuella risker beskrivas. Det slutliga valet mellan intern eller extern leverans av IT-tjänster ska göras baserat på flera parametrar av vilka total kostnad, kvalitet och flexibilitet är några av de viktigaste. Varje myndighet har själv att göra denna bedömning utifrån sin unika situation.”

För att belysa om myndigheterna har tagit ställning till sin försörjning av IT-tjänster på en strategisk nivå har Riksrevisionen i enkäten ställt frågan om myndigheterna har tagit fram en sourcingstrategi.

Har myndigheten en sourcingstrategi?

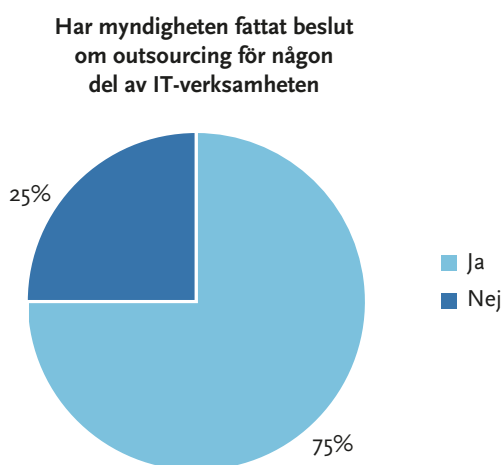


Av diagrammet framgår att en majoritet av myndigheterna inte har gjort en bedömning av sourcingfrågorna på en strategisk nivå.

²⁰ SOU 2009:86, Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, s. 83.

Ställningstagande i enskilda fall

För att belysa hur förvaltningen har hanterat frågan om sourcing har Riksrevisionen ställt frågan om myndigheten har fattat något/några beslut om sourcing (att outsourca eller behålla IT inom organisationen) samt även frågan om beslutet/besluten är dokumenterade. 75 procent av myndigheterna svarar att man har fattat ett aktivt beslut om sourcing för någon del av IT-verksamheten. Om man ställer samma fråga och lägger till att ställningstagandet ska vara dokumenterat svarar endast 48 procent att myndigheten har gjort det.

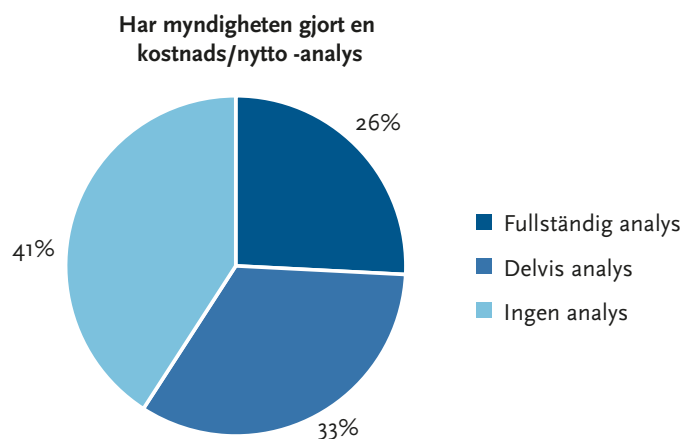


Av diagrammen ovan framgår att endast en fjärdedel av myndigheterna har gjort strategiska ställningstaganden kring sourcing för hela IT-verksamheten. Det är dock tre fjärdedelar av myndigheterna som har fattat ett beslut/tagit ställning till outsourcing eller intern hantering av enskilda delar av IT-verksamheten.

3.4 Vilka effekter får ett ställningstagande kring intern respektive extern produktion av IT för verksamheten och vad kommer det att kosta?

När man tagit fram en sourcingstrategi bör man också i varje enskilt sourcingsbeslut genomföra så kallade kostnads/nyttokalkyler för att se om nyttan och effekterna är större än kostnaderna för att till exempel låta en extern IT-leverantör ta hand om myndighetens IT-drift.

För att få en uppfattning om hur myndigheterna har hanterat kostnader i förhållande till möjlig verksamhetsnytta med en eventuell outsourcing har Riksrevisionen därför ställt frågor kring om myndigheterna har gjort kostnads/nyttö -analyser.



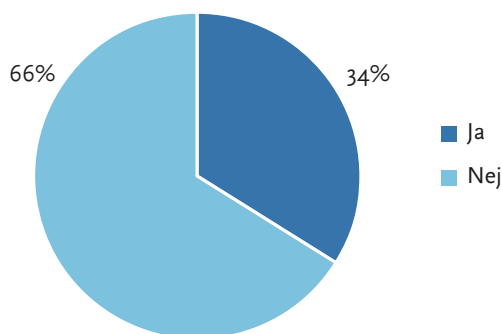
55 av 93 myndigheter uppger att de helt eller delvis har gjort en analys. 27 av 55 myndigheter har lämnat någon form av konkretisering av vilken modell eller vilket tillvägagångssätt man använt sig av för att värdera kostnader och nytta. Tio myndigheter har svarat att de har använt sig av någon form av vedertagen metod för kostnads/nyttö -analys. Den mest förekommande metoden i svaren är PENG-metoden. Övriga 17 svarar att man har utfört någon form av benchmarking eller jämförelser av priser och kostnader. 20 myndigheter har svarat att kostnads/nyttö -analysen är utförd ur ett livscykelperspektiv.

3.5 Har myndigheterna gjort en fullgod sourcingprövning?

En sammanfattande fråga som Riksrevisionen ställde var om myndigheten anser att man har gjort en fullgod prövning av hela sin IT-verksamhet med utgångspunkt i om den ska bedrivas internt eller om någon del bör/kan överlätas till en annan organisation att hantera?²¹

²¹ Frågan har ställs som en kompletterande fråga till enkäten i efterhand och antalet myndigheter som har besvarat frågan är därför något lägre än antalet enkätsvar. Antalet myndigheter som har besvarat frågan är 83.

Anser myndigheten att man har gjort en fullgod sourcingprövning av hela IT-verksamheten?



Av diagrammet ovan framgår tydligt att en majoritet av myndigheterna inte har gjort någon prövning av hur man på bästa sätt tillgodoser sin verksamhet med IT-resurser. Om myndigheterna inte har gjort en fullgod prövning är det svårt att veta om man bedriver sin IT-verksamhet på bästa sätt. Myndigheterna gavs även möjlighet att i fritext lämna förklaringar till varför en sourcingprövning inte har gjorts.

3.6 Vilka förklaringar anger myndigheterna till att man inte gjort en rimlig prövning i sourcingfrågan?

I detta avsnitt redogörs för de förklaringar myndigheterna anger till att en prövning av frågan om sourcing inte har gjorts. Det ska inledningsvis sägas att både lagen om offentlig upphandling och personuppgiftslagen är stiftade för att uppnå vissa syften, som exempelvis att motverka korruption och att säkerställa den personliga integriteten. Det kan därför verka lite missvisande att nämna dessa lagar som förklaringar till att man inte prövar sourcingfrågan. I den fortsatta framställningen så åsyftas hinder vad gäller LOU och PUL därför i betydelsen praktiska svårigheter som uppträder när myndigheterna ska göra en eventuell sourcingprövning.

Myndigheternas förklaringar till att en fullständig prövning av IT-verksamheten inte har gjorts kan kategoriseras i nedan angivna rubriker:

- Nuvarande IT-verksamhet har inte den mognadsgrad som krävs för att genomföra en outsourcing.
- LOU.
- Bristande beställarkompetens.
- Myndigheten anser att nuvarande IT-verksamhet fungerar bra till en rimlig kostnad.

- Myndighetens system innehåller känslig information och därför görs bedömningen att intern hantering krävs för att uppfylla kraven på informationssäkerhet.
- En prövning av outsourcing har inte varit prioriterad.
- Prövning av sourcingfrågor pågår för närvarande på myndigheten.

3.6.1 Mognadsgrad

Av svaren på Riksrevisionens kompletterande frågor till enkäten framgår att flertalet myndigheter anser att IT-verksamheten har för låg mognadsgrad. Detta beror enligt svaren på flera olika faktorer. Man anser bland annat att det behöver skapas en enhetlig infrastruktur och att egenutvecklade system behöver ersättas med standardlösningar. Myndigheten har ett stort antal olika små system och att outsourca dessa skulle vara för resurs- och kostnadskrävande. Organisationen är i dagsläget decentraliserad och myndigheten genomgår kompetensväxling. Nuvarande IT-verksamhet är svår att mäta vad gäller levererad nytta och kostnader samt att man inte har en vision eller operativ plan för utveckling av verksamheten. Nedan följer citat som visar hur myndigheterna resonerar kring otillräcklig mognadsgrad:

”Ett arbete är också inlett kring att transformera hela IT-verksamheten från en klassisk systemleverantör, med fokus på teknik, till en modern tjänstleverantör med en tydlig verksamhetsfokus. En del i denna transformation är en väl genomarbetad sourcingstrategi för varje system/tjänst. Som tidigare nämnts har den tidigare sourcingstrategin varit intern utveckling, drift och förvaltning. Visa utredningar har gjorts som visat på att myndigheten inte har en, för outsourcing, tillräckligt mogen organisation.”

”Vi har valt en strategi att vid varje upphandling pröva frågan om att köpa önskad funktion som tjänst. Vi har också valt som strategi att skapa enhetlighet i infrastrukturen och ersätta egenutvecklade system med standardlösningar. På sikt leder detta till en bättre möjlighet att få kostnadseffektivitet och stabilitet vid en ev. outsourcing.”

”Vi har utfört genomgripande förändringar där vi bl a centraliserat, standardiserat, processororienterat och tjänstefierat IT-verksamheten i syfte att bättre ta kontrollen över IT-verksamheten. Därefter kan vi bättre överväga alternativa lösningar för leverans av de olika tjänsterna. Detta övervägande görs löpande tjänst efter tjänst.”

”Vi har inte ännu nått den fasen i vår interna IT-mognadsprocess så att det är möjligt att göra en sådan prövning.”

”Myndigheten har initierat ett arbete vilket ska resultera i att det finns en driftsöverenskommelse och klassificering utifrån tillgänglighetskrav, SLA, etc. för varje system som används inom myndigheten. Detta arbete ger i förlängningen möjlighet till att pröva driften för varje system som myndigheten har behov av enligt en liknande modell som Riksrevisionen redovisar i exemplet.”

Av fallstudien på KB framgår att IT-organisationen är decentraliserad och att det saknas en tydlig central styrning. I dag är IT-funktionerna inom KB utspridda på flertalet olika avdelningar och många olika system och applikationer används. IT-chefen uppger att myndigheten har för dålig kontroll över verksamheten för att kunna göra en prövning av sourcingfrågor i dagsläget. Det gäller att få en överblick över de IT-system som finns och så gott det går koncentrera dessa till IT-enheten och till gemensamma system och applikationer. IT-chefens uppfattning är att det aldrig har funnits något stort fokus på IT inom KB. Ett flertal olika IT-applikationer fördelade på olika databaser används inom verksamheten och det har funnits en bristfällig central förståelse av hur alla applikationer fungerar. Det finns även avdelningar inom myndigheten som hanterar drift och utveckling själva, vilket enligt IT-chefen egentligen vore mer rationellt att låta IT-avdelningen ta hand om. Anledningen till att så inte sker är att IT-avdelningen inte besitter rätt kompetens för att kunna hantera detta i nuläget. Det finns även ett behov av att se över nätverksstrukturen inom KB, då den i dagsläget varken är effektiv eller säker. Just nu pågår ett arbete med att bedöma graden av beroende mellan de olika applikationer som finns, och en ordentlig kartläggning av nätverksstrukturen ska göras av IT-avdelningen.

Fallstudien vid länsstyrelsen visar att liknande problem även fanns hos olika länsstyrelser innan man genomförde nuvarande organisationsförändring vad gäller IT-verksamheten. Tanken bakom förändringen av länsstyrelsernas IT-organisation var att skapa en samsyn kring hur processerna ska se ut och vilka krav man ska ställa på IT-stödet. Enligt en rapport från Gartner²² så var uppföljning och rapportering av servicenivåer för de flesta länsstyrelser oklar eller obefintlig och det gick därför inte att dra några slutsatser om hur servicenivån hade varit tidigare. Det fanns inte heller någon enhetlig redovisning av IT-kostnader utan det var först 2009 som man tog fram ett gemensamt ekonomisystem där redovisning sker på likartat sätt. Länsstyrelserna hade tidigare olika sätt att kostnadsföra och redovisa för IT-verksamhet i såväl absoluta tal som kostnad per arbetsplats. Tidigare kunde även en del länsstyrelser finansiera teknik på ramanslaget men programvara

²² Gartner, Finansdepartementet/Länsstyrelserna, Etablering av gemensam IT-kostnad för Länsstyrelserna (LstIT) enligt Direktiv för utredning om ekonomi m m för länsstyrelsernas gemensamma IT-verksamhet, 2009 (Gartner Group).

på projektanslag. Vissa länsstyrelser visste inte ens hur många servrar eller hur många datorer man hade, inte heller alltid vad man betalat för programvaran.

En av framgångsfaktorerna som identifierades för att ta tillvara de ekonomiska fördelarna av storskalighet vid förändringen var att den gemensamma IT-miljön måste baseras på en gemensam standard. I undersökningen av de olika länsstyrelserna innan bildandet av den gemensamma IT-enheten konstaterade man att den gemensamma standarden inte fanns och därför borde prioriteringen vara att skapa rutiner och arbetssätt för att införa hållbar standardisering, införa samordnade rutiner och sedan processer för att införa samordnade tjänster. Utan sådan standardisering fanns stor risk att centralisering skulle medföra ökade kostnader för administration och förvaltning och därmed urholka den besparingspotential som fanns.²³ Det fanns inte heller några uttalade krav eller förväntningar på vilken servicenivå som kunde vara skälig utifrån olika länsstyrelser beroende av IT-stöd för att utföra sina åtaganden. En fastställd kravspecifikation på förväntad servicenivå skulle även enligt utvärderingen kunna ligga till grund för prioritering och styrning av IT-verksamheten inom alla länsstyrelser.

Skatteverket uppgav i fallstudien att man har flera egenutvecklade system från slutet på 80-talet och början på 90-talet som fortfarande används i verksamheten. Möjligheten att köpa funktion stöder behovet att kunna migrera från gamla system till nya paketerade lösningar.

3.6.2 LOU

Fallstudierna på Skatteverket och Migrationsverket, myndigheternas enkätsvar angående upplevda hinder samt resultaten av den workshop som Riksrevisionen har genomfört visar att myndigheterna anser att reglerna i LOU sätter käppar i hjulen för många upphandlingar. Reglerna upplevs som svårgenomträngliga och innebär enligt myndigheterna i många fall till och med att man avstår från att göra en prövning i sourcingfrågan.

En svårighet som man upplever inom till exempel Skatteverket i samband med upphandling av outsourcingavtal är att det finns begränsningar kring kravställande i ett RFI-förfarande (Request For Information). Om myndigheten ställer en förfrågan till en enstaka leverantör med specifika krav innan övriga leverantörer får motsvarande förfrågan så får den leverantören en otillåten fördel. Detta gör enligt Skatteverkets CIO²⁴ alla tjänster som inte är tydligt standardiserade svåra att upphandla. Hon anser exempelvis att det är lättare

²³ Atea, Sammanställning av TCO-analyser för Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, 2006, s.5 (Atea).

²⁴ Chief Information Officer

att outsourca infrastruktur än systemutveckling och applikationsförvaltning. Detta på grund av att det är lättare att jämföra priser för infrastruktur. För att bättre förstå kostnadsbilden för vissa tjänster brukar Skatteverket därför föra en dialog med andra myndigheter. Analysintensiva tjänster som till exempel KPO²⁵, molntjänster, tjänster som sträcker sig över flera områden (exempelvis från beställning till betalning) och som har en holistisk syn på en process "från ax till limpa" kan även vara svåra att hantera avtalsmässigt. Inom det här området kan tjänsterna vara vaga i sin beskrivning och därmed svåra att skriva flerårsavtal runt med tydliga servicenivåer.

Migrationsverket påtalar även att de avtalade villkoren enligt LoU måste tillämpas under hela avtalets löptid, vilket innebär begränsade möjligheter att förändra IT-verksamhet som är outsourcad oavsett om verkligheten förändras. Både Skatteverket och Migrationsverket har i fallstudierna uppgett att processen för att genomföra en outsourcing från förstudie till överföring är tidsödande och kostsam. Utöver det så uppstår ofta fördröjningar beroende på överklaganden av tilldelningsbesluten, vilket innebär att det inte är ovanligt att den tid det tar innan själva överförandet kan genomföras sträcker sig upp mot ett och ett halvt till två år. Innan överklagandet har hanterats finns heller ingen möjlighet att gå vidare i outsourcingprocessen och myndigheterna riskerar därmed i vissa fall att stå utan IT-leverantör till sin verksamhet.²⁶

3.6.3 *Bristfällig beställarkompetens*

Samtliga myndigheter som har granskats genom fallstudier uppger att beställarkompetens är viktig för att kunna göra en prövning av sourcingfrågor. Migrationsverkets tidigare erfarenheter kring outsourcing visar att tillräcklig beställarkompetens saknades vid genomförandet och att den kompetensen som fanns kvar efter outsourcingen snabbt försvann från myndigheten. Detta fick konsekvensen att myndigheten tappade kontrollen över sin IT-verksamhet.

Skatteverket genomförde för några år sedan en övergång till intern beställar- och utförarorganisation för att stärka beställarkompetensen inom myndigheten. Vissa inom myndigheten ansåg att IT-avdelningen tidigare styrde verksamheten snarare än det omvända. Enligt Skatteverkets CIO är man nu mycket tydligare med att det måste finnas en efterfrågan från verksamheten på IT-tjänster som levereras. Av fallstudien på Skatteverket framgår att nuvarande utvecklingsarbete inom Skatteverkets IT-organisation

²⁵ Knowledge Process Outsourcing, vilket innebär fokus på expertiskunskap och inte på transaktion.

²⁶ Detta rör främst situationen då man redan har outsourcat sin IT och genomgår en förnyad upphandling för att få fram en leverantör till en andra period.

fokuserar på att beställar- och leverantörsrelationerna ska fungera bra och ett av de mest prioriterade områdena för myndigheten att utveckla och förfinas är just vendor management och beställarkompetens.²⁷ Myndigheten uppger vidare att man inom Skatteverket även är medveten om att en myndighet som outsourcar behöver en ny profil på sina medarbetare. I stället för teknisk detaljkunskap är enligt Skatteverket funktionstänkande och beställarkompetens viktigt. När tjänsterna blir alltmer industrialiserade krävs enligt Skatteverket dessutom ökad expertkunskap för att kunna integrera dessa i en sammanställd tjänsteportfölj. I skiftet från att endast ha en intern IT-avdelning till att övergå till outsourcing hamnar beställarorganisationen mellan användarna och leverantören som kommunikationslänk. Det är beställarorganisationens roll att fånga upp verksamhetens behov och omsätta detta behov i en beställning till leverantören. Beställarorganisation är en av sex kritiska framgångsfaktorer för en IT-outsourcing enligt Augustson & Bergstedt (1999)²⁸.

Fallstudien på KB visar att det centrala i en lyckad väg mot att pröva om outsourcing av fler delar av IT-verksamheten kan öka effektivitet och kvalitet är att få till en tydlig och välfungerande beställar- och leverantörsrelation mellan IT-avdelningen och övriga avdelningar inom myndigheten. Det är dessutom svårt för en extern leverantör att ta emot IT-system om de inte är ordentligt organiserade och dokumenterade.

Enligt Migrationsverkets CIO är det nödvändigt att Migrationsverket integrerar IT och verksamhet och förmår verksamheten att agera beställare. Hans uppfattning är att det tidigare inte fanns en tydlig ledning av IT-verksamheten. Myndigheten har i dag stort fokus på att IT ska vara en integrerad del av verket. Ambitionen är att eliminera gränserna mellan IT och verksamhet. Flertalet av de problem som var förknippade med outsourcingen av Migrationsverkets IT-verksamhet belystes i en granskningsrapport från Statskontoret²⁹. I rapporten framgick att kopplingen mellan verksamhetsansvar och ansvar för verksamhetsutveckling, inklusive IT, var oklar. I samma rapport berördes även Migrationsverkets svaga beställarkapacitet och det betydande leverantörsberoendet med hög sårbarhet gällande de verksamhetskritiska systemen. Vid den workshop som genomfördes som en del i Riksrevisionens kvalitetssäkringsarbete påtalade även en majoritet av deltagarna att myndigheter i dagsläget generellt sett ofta saknar kompetens att hantera en outsourcingrelation på ett affärsmässigt sätt som beställare.

²⁷ En något förenklad översättning av begreppet vendor management är leverantörsstyrning.

²⁸ Framgångsfaktorerna är arbetssätt, beställarorganisation, ledarskap, medarbetare, kultur och relationen till leverantören.

²⁹ Se Statskontoret 2002/524-5.

3.6.4 Nuvarande IT-verksamhet fungerar bra

Några myndigheter har svarat att de anser att nuvarande IT-verksamhet fungerar bra till en rimlig kostnad. Nedan följer citat som visar hur myndigheterna har resonerat.

”Förvaltning har inte gjort någon övergripande utredning kring outsourcing av hela IT-verksamheten. Detta troligen beroende på att man har ansett sig ha en väl fungerande IT till en rimlig kostnad. Överväganden görs dock alltid i samband med investering i nya produkter och tjänster.”

”XX är en liten myndighet. Vi är mycket nöjda med kvaliteten på vårt IT-stöd. Vår bedömning är att vår egen IT-personal som sköter allt och även i hög grad är delaktig i kärnverksamheten är en värdefull framgångsfaktor för vårt komplexa arbete. IT-verksamheten fungerar mycket bra till en låg kostnad.”

3.6.5 Krav på informationssäkerhet

Några myndigheter anser att verksamhetssystemen innehåller känsliga uppgifter och för att kunna upprätthålla kraven på informationssäkerhet så krävs att systemen hanteras internt på myndigheten. Nedan följer citat som visar hur myndigheterna ser på informationssäkerhet och sourcingfrågor.

”En stor del av myndighetens systemmiljö utgörs av extremt känsliga register som driftas av säkerhetsklassad personal i ett separat nätverk. Denna miljö är knappast en kandidat för outsourcing. Anledningarna till att välja outsourcing eller att hantera i egen regi varierar således.”

”Den bedömning som ligger till grund för myndighetens outsourcingstrategi bygger mycket på att vi hanterar flera s.k. samhällsviktiga system som vi anser oss behöva ha full kontroll på i alla lägen. Exempel på detta är fysiskt skalskydd, IT-säkerhetsmässiga aspekter, kompetensaspekter, etcetera. I och med att myndigheten har investerat en hel del i bl.a. säkra lokaler, separerade datorhallar för de samhällsviktiga systemen (och kontrollrumsverksamheten) är bedömningen att andra, icke samhällsviktiga system, kan dra nytta av dessa installationer och därmed uppnå kostnadseffektivitet i förvaltningen av dessa. Vid tidigare förfrågningar om möjligheten att outsourca vår televerksamhet (som är en del av de samhällsviktiga systemen) har det visat sig vara svårt att uppnå den driftsäkerhet och prioritering, i händelse av fel, som efterfrågats i kravspecifikationen. En sådan upphandling genomfördes för ca 5 år sedan som slutade med att ledningen beslutade sig för att fortsätta driva televerksamheten i egen regi.”

”Myndigheten har inte prioriterat en sådan utredning. Våra tunga verksamhetssystem kan innehålla känslig information och detta har hittills

varit ett starkt skäl för att drift och förvaltning av system skall utföras inom myndighetens organisation och IT-infrastruktur.”

Enkätsvaren visar att det föreligger en risk för att vissa myndigheter inte har genomfört en tillräcklig informationsklassificering. Ett av delmomenten i arbetet med informationssäkerhet är informationsklassificering. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har med stöd av förordningen om krisberedskap och höjd beredskap³⁰ utfärdat föreskrifter om statliga myndigheters informationssäkerhet. Enligt föreskriften finns en skyldighet för myndigheter att klassificera sin information med utgångspunkt i krav på konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet.³¹

En analys av informationssäkerhet i relation till egen eller outsourcad hanteringen av myndighetens IT-verksamhet förutsätter därför att myndigheten har klassificerat sin information. Frågor om informationssäkerhet har även en tydlig koppling till kravställande vid upphandling. Utöver själva informationsklassificeringen krävs ytterligare analyser. Krisberedskapsmyndigheten har med anledning av informationssäkerhet och outsourcing anfört att ”[t]eknikskiften, till exempel övergång från analog telefoni till IP-telefoni, eller andra omfattande investeringar bör föregås av kontinuitetsplaneringar, risk- och sårbarhetsanalyser, och säkerhetsanalyser för att förstå vad förändringarna innebär för den egna verksamheten och för att få fram rätt kravspecifikationer. Vissa av de problem som kan uppstå vid teknikskiften går att härleda till brister i kravställande och beställarkompetens. Det är därför av stor vikt att upphandlingen av ny teknik sker på ett professionellt sätt. Det måste därvid finnas tillräcklig kompetens för att kunna ställa relevanta säkerhetskrav.”³² Ett av förslagen på åtgärder i handlingsplanen var därför att ta fram information och rekommendationer kring hur informationssäkerheten bör beaktas i samband med upphandlingar.³³ Någon sådan rekommendation har dock inte tagits fram ännu.

Av fallstudien på Skatteverket framgår att myndigheten har fyra områden som är klassade som samhällsviktiga, vilket innebär att driften måste ske i Sverige. Dessutom måste de personer som arbetar med systemen vara godkända och

³⁰ 34 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

³¹ 4 § p 3 MSBFS 2009:10.

³² Krisberedskapsmyndigheten, Handlingsplan för samhällets informationssäkerhet, 2008.

³³ MSB anförde i sin lägesbedömning för samhällets informationssäkerhet för 2009 bland annat att ”[u]pphandling inom offentliga sektorn är lagreglerad och många myndigheter använder priset som enda kriterium vid utvärdering av inkomna offerter. Detta leder till ett dilemma för de leverantörer som ska utforma en offert till en inkommen anbudsförfrågan. Man offererar då ett tjänstepaket som precis uppfyller de minimikrav på säkerhet som angivits i anbudsunderlaget. Detta gör leverantören även om denne anar eller till och med är övertygad om att kunden behöver en bättre säkerhet. Lagen om offentlig upphandling kan i vissa fall vara kontraproduktiv vad gäller att gynna säkerhetstänkandet och kvalitetsaspekter hos myndigheterna.”

säkerhetsklassade. Det finns dock en legal möjlighet att outsourca sådana tjänster, även om reglerna kring dem är striktare än kring andra tjänster.

Av fallstudien på Migrationsverket framgår att myndigheten behandlar känslig information, och myndigheten ställs därför inför externa krav från både Säpo (säkerhetspolisen) och EU. Säpo har bedömt att centrala utlänningsdatabasen (CUD) som finns hos Migrationsverket ska hanteras som ett samhällsviktigt system och man har på Migrationsverket fattat beslutet att CUD-servern måste finnas i myndighetens egna lokaler. Den största mängden förfrågningar mot centrala utlänningsdatabasen är dock vanliga sökningar som inte klassificeras som känsliga men eftersom den även innehåller känslig information har IT-ledningen gjort bedömningen att databasen skulle behöva omstruktureras beroende på olika skyddsgrader. Syftet med informationsklassning är att information ska ha rätt skydd. En orsak till att det dock inte har slagit igenom med en myndighetsgemensam klassificering inom förvaltningen kan, enligt företrädare för Migrationsverket, vara att det är svårt att generalisera beroende på att verksamheterna skiljer sig åt.

Sammanfattande iakttagelser

- En del i prövningen om outsourcing av IT-verksamheten kan vara ett alternativ för en myndighet är att göra ett antal analyser kring informationssäkerhet, myndighetsutövning och samhällsintresse. Riksrevisionen har identifierat åtta stycken olika analyser som varje myndighet bör göra. Om kravet är att analyserna ska vara dokumenterade uppger endast 3 % av myndigheterna att de har gjort fler än tre av dessa analyser. Alltså har 97 % av myndigheterna svarat att de har gjort tre eller färre av dessa analyser.
- Endast 10 procent av de tillfrågade myndigheterna har vid krav på dokumentation gjort en analys av informationssäkerhet i förhållande till extern eller intern hantering av IT-verksamheten.
- En majoritet av myndigheterna kan inte redovisa IT-kostnaderna uppdelade på ett antal olika delområden.
- 75 procent av myndigheterna anger att de inte har en sourcingstrategi.
- 66 procent av myndigheterna anser att de inte har gjort en fullgod prövning i sourcingfrågan (om man ska producera den IT man behöver själv eller om man ska låta någon annan göra jobbet).
- Flera myndigheter har en decentraliserad och fragmenterad IT-verksamhet eller IT-organisation som försvårar möjligheterna till ett fullgott ställningstagande kring sourcing. Organisationsstrukturen och stora mängder egenutvecklade system innebär svårigheter vad gäller styrning och uppföljning och övergripande integration av IT-verksamheten.

- Flera myndigheter tenderar att ha bristfällig insikt i sin IT-verksamhet vad gäller kostnader, hur väl IT bidrar till att uppfylla verksamhetens mål och hur den totala IT-verksamheten inom myndigheten faktiskt ser ut och fungerar.
- Beställarkompetensen är hos flera myndigheter bristfällig, och många myndigheter verkar ha svårt att hantera en övergång från producent till beställare och de förändringar som en sådan övergång innebär.
- Reglerna i LOU minskar möjligheterna för myndigheter, i jämförelse med privata företag, att kunna göra benchmarking av sina IT-kostnader. Anledningen är att förfrågningar med specifika krav kan diskvalificera leverantören som besvarar frågan från att senare delta i upphandlingen.

4 Regeringens åtgärder

I det följande beskrivs vad regeringen gjort inom olika områden där myndigheterna upplevt hinder mot outsourcing.

4.1 Regleringsbrev och anslag

Regeringen kan genom regleringsbreven ge uppdrag och begära återrapportering av myndigheters IT-verksamhet. En närmare undersökning av de 60 största myndigheternas regleringsbrev har genomförts för att urskilja IT-relaterat innehåll. Regleringsbrev för åren 2007 - 2009 har undersökts. Undersökningen visar att regeringen visat stort intresse av att styra detaljerat rörande:

- 1) Förbättrat informationsutbyte/samordning av system. Det har då handlat mycket om optimering av informationsutbytet mellan myndigheter och riktat sig särskilt till myndigheter som har hand om försäkrings- och bidragssystem.
- 1) Elektronisk hantering av informationsutbyte inom EU/internationellt, det vill säga anpassa system enligt EU-krav eller att delta i projekt för samordning och informationsutbyte internationellt, inte minst inom EU, ibland efter krav på åtgärder för utökat samarbete och samordning av system.
- 1) Effektivitetshöjning/Kvalitetshöjning/Förbättrad service, vilket syftar till en effektivisering eller kvalitetshöjning av något specifikt, exempelvis ärendehantering eller en förbättrad service till företag och medborgare (brukare), eller en mer generell redovisning av hur myndigheten arbetar med informationsteknik för att öka effektiviteten och/eller kvaliteten i verksamheten.

Detta ligger helt i linje med regeringens riktlinjer i den senaste förvaltningspropositionen³⁴ om ökad lyhördhet gentemot medborgare och företag samt en stärkt styrning av IT-samverkan inom statlig förvaltning.

³⁴ Prop. 2009/10:175.

Finansieringen förväntas oftast ske inom förvaltningsanslaget, vilket har att göra med regeringens uppfattning att IT-investeringar ska betala sig själva i form av de effektivitetsvinster som de förväntas generera.³⁵ Regeringen har också gett Krisberedskapsmyndigheten och efterföljaren Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tre stycken uppdrag inom ramen för sitt informationssäkerhetsarbete: 1) att lämna förslag till en handlingsplan för genomförande och förvaltande av den nationella strategin för informationssäkerhet, 2) att redovisa vilka åtgärder som myndigheten och andra berörda myndigheter har genomfört utifrån den nationella handlingsplanen för informationssäkerhet, 3) att lämna förslag på hur en säker digital informations- och kommunikationsstruktur för myndigheter, kommuner och landsting kan skapas.³⁶

4.2 Regeringen vill renodla det offentliga åtagandet

Regeringen uppmanar i den senaste förvaltningspropositionen myndigheterna att pröva om administrativa stödverksamheter ska utföras i samverkan eller annan regi. Standardisering och koncentration ses här av regeringen som ”ett steg på vägen att lösgöra stödfunktioner från kärnverksamheten”³⁷. Regeringen uttrycker vidare att den administrativa stödverksamheten inte är en del av kärnverksamheten och därför inte behöver utföras av myndigheten själv och att den därför bör ”hitta andra lösningar än att utföra den i egen regi”³⁸. Regeringen är också tydlig med att ansvaret för bedömningen om stödverksamheten ska skötas i egen regi eller på entreprenad ligger hos myndighetsledningen och hänvisar till myndighetsförordningens skrivelser om ledningens skyldighet att ”se till att verksamheten bedrivs effektivt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.”³⁹

Regeringen instämmer dock med Stabsutredningens⁴⁰ bedömning att den kortsiktiga outsourcingpotentialen för ekonomi- och personaladministrativa uppgifter inte bör överskattas, men betonar också att alla möjligheter till

³⁵ Som Riksrevisionen tidigare har påpekat (se RiR 2009:18 samt RRV 2002:30) försvagas dock incitamentet att investera kraftigt när effektivitetsvinsten tillfaller en tredje part. Samhällsnyttan och myndighetsnyttan sammanfaller inte. Denna så kallade investeringsparadox framhålls också av E-delegationen (SOU 2009:86, s. 54f).

³⁶ FÖ2010/701/SSK

³⁷ Prop 2009/10:175, s 89

³⁸ Ibid. s. 90.

³⁹ Ibid. s. 89.

⁴⁰ SOU 2008:22, Ett stabsstöd i tiden.

samordning, bland annat genom standardiserade arbetsätt, bör tas till vara för att myndigheterna fullt ut ska kunna tillgodogöra sig effektivitetsvinster och de kostnadsreducerande effekterna av utkontrakteringar⁴¹.

Regeringen aviserar dessutom i propositionen skapandet av "ett förändringstryck via styrningen av myndigheterna som driver på utvecklingen mot en mer koncentrerad administrativ hantering"⁴². Att skapa incitament till förändring och lägga en grund för uppföljningar och utvärderingar ses som viktiga åtgärder för att kunna "säkerställa att beräknade vinster realiseras"⁴³.

ESV ges huvudansvaret att stödja och samordna utvecklingen mot den mer koncentrerade och effektiva statsförvaltning som eftersträvas.

Därtill menar regeringen vidare att en centraliserad inköpssamordning kan ge besparingar av medel samt vinster i form av såväl effektivitet som tydlighet, enhetlighet och synlighet. Dessutom bedöms ökade förutsättningar för kompetensutveckling och kompetensförsörjning vara en möjlig fördel med att låta en organisation ersätta de elva nuvarande som ramavtalsansvarig. Regeringen säger sig för närvarande överväga om en centralisering ska ske i form av en ny myndighet, enligt Statskontorets förslag⁴⁴, eller genom inordnande i befintlig myndighet.

4.3 Uppdrag till andra aktörer

4.3.1 E-delegationen

E-delegationen inrättades av regeringen den 26 mars 2009⁴⁵ för att stärka utvecklingen av e-förvaltningen, skapa möjligheter för myndighetsövergripande samordning och bland annat koordinera de statliga myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt samt vissa IT-standardiseringsfrågor.

I uppdraget ingick också att lämna förslag till en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, vilket också har gjorts i och med överlämnandet av delegationens första betänkande *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning*⁴⁶. Styrningen är enligt förslaget tänkt att gå i en kedja från

⁴¹ Prop. 2009/10:175, s. 90.

⁴² Ibid. s. 91.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.

⁴⁵ Dir.2009:19.

⁴⁶ SOU 2009:86, Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning.

regeringen via e-delegationen till så kallade utvecklingsmyndigheter och ned till projektkontor. Utvecklingsmyndigheterna får nyckelroller i strategin med utvecklingsansvar inom givna områden. Uppdraget förväntas ingå i ett regeringsbeslut om utvecklingsansvariga myndigheter men ligger i skrivande stund hos regeringen för beredning.

Delegationen föreslår också att regeringen ställer krav på myndigheterna att ta fram sourcingstrategier för sin IT-försörjning och att regeringen därtill förtydligar Kammarkollegiets uppdrag som samordnare av den offentliga förvaltningens upphandling av informationsteknik. Detta förslag ligger också fortfarande hos regeringen.

Ytterligare betänkanden som överlämnats är *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning*⁴⁷ och *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning*⁴⁸.

I det senaste betänkandet finns bland annat förslag att hitta en finansieringslösning för e-förvaltningsprojekt, främst med sikte på att komma till rätta med den tidigare nämnda investeringsparadoxen. Delegationen föreslår

- en finansieringsmodell vid förvaltningsgemensamma IT-investeringar
- att Vinnovamedel avsätts för förstudier
- en författningsändring i förordning 2003:770 (om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte) för att skapa möjlighet att ta ut avgifter mellan myndigheter
- att en utredning snarast tillsätts för att göra en översyn av registerförfattningarna⁴⁹.

4.3.2 Statskontoret och Verva

Ansvar för IT-frågor och förvaltningsutveckling har tidigare legat hos Statskontoret och senare Verva. I och med Vervas avveckling den 31 december 2008 inrättades E-delegationen som också därmed tog över uppdraget att förvalta regeringens handlingsplan för e-förvaltning.

⁴⁷ SOU 2010:20, *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning*.

⁴⁸ SOU 2010:62, *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning*.

⁴⁹ Det sistnämnda förslaget framfördes också i de båda tidigare betänkandena, och behovet av översyn har även framhållits av Riksrevisionen vid tidigare tillfälle (SOU 2009:18, s.9). Delegationen betonar här särskilt att ansvaret för att ett sådant utredningsarbete kommer i gång faller på regeringen. (Justitiedepartementet) (SOU 2010:62, s.32). Den framhåller även andra regelverk som hindrar att mål och visioner med e-förvaltning infrias och lyfter fram anpassning av regelverk som "en central och avgörande parameter" för att lyckas. (SOU 2010:62, s.32).

Statskontoret har också erhållit särskilda uppdrag av regeringen för att studera vissa myndigheters IT-utveckling närmare. Bland andra har Försäkringskassan och Migrationsverket hamnat under lupp på senare år.

Regeringen beslutade den 2 juni 2005 att ge Statskontoret i uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete⁵⁰. Uppdraget förlängdes den 11 november 2007.⁵¹ Det omfattade också en analys av den samlade redovisning av IT-utvecklingen inom myndigheten som Försäkringskassan levererade till regeringen den 20 april 2009. Statskontoret bedömer i analysen att Försäkringskassans redovisning till regeringen brister väsentligt på en rad punkter och att regeringen därför inte fått det underlag man efterfrågat i uppdraget. Parallellt med Statskontorets uppdrag fick Försäkringskassan genom regleringsbrev en rad uppdrag och återrapporteringskrav rörande IT-utveckling. Här har Statskontoret alltså i stort sett kontrollerat att Försäkringskassan gjort som det uppdragits åt dem i regleringsbrev.

Regeringen gav den 30 oktober 2003 Statskontoret i uppdrag att "undersöka och bedöma hur regeringens mål når ut och får genomslag i Migrationsverkets verksamhet och organisation."⁵² Som en delredovisning av detta uppdrag har Statskontoret till regeringen överlämnat PM 2004-04-01 "Granskning av Migrationsverkets IT-verksamhet" samt den övergripande slutredovisningen av uppdraget "Tydligare styrning av Migrationsverket."⁵³ I detta fall har ingen styrning skett genom regleringsbrev.

4.3.3 *Utredning om LoU*

Regeringen har uppdragit åt en särskild utredare att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Syftet är delvis att se över om upphandlingsförfarandet kan användas för att exempelvis förbättra miljön eller ta sociala och etiska hänsyn men också att utreda om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att tillgodogöra sig de ekonomiska vinster som bör följa av ett tillvaratagande av marknadskonkurrens. Utredaren ska också ta fram underlag för eventuella författningsändringar och föreslå andra nödvändiga åtgärder. Uppdraget ska redovisas den 28 juni 2012.

⁵⁰ S2005/4671/SF

⁵¹ S2007/9787/SF

⁵² UD2003/56034/MAP

⁵³ Statskontoret 2004:20, Tydligare styrning av Migrationsverket.

5 Slutsatser och rekommendationer

Varje år kostar IT i statliga myndigheter och bolag skattebetalarna uppskattningsvis 20 - 25 miljarder kronor, och det är därmed den tredje största kostnadsposten i myndigheternas förvaltningsanslag näst efter löner och lokalkostnader. IT är också ett viktigt medel för att öka kvaliteten i servicen till medborgarna, och regeringen har tydligt uttalat att utvecklingen av e-förvaltningen står högt på den förvaltningspolitiska agendan. Innovation och förnyelse är ofta nämnda drivkrafter för outsourcing. Det hänger bland annat samman med att organisationer som outsourcar IT-verksamhet tvingas se över och genomlysa sina processer och arbetssätt vilket stimulerar till nytänkande.

En fråga som varje myndighet därför ska ställa sig är om den egna organisationen ska tillhandahålla den IT som verksamheten behöver eller om man ska köpa hela eller delar av IT-kapaciteten från en extern leverantör. Att göra ett rationellt övervägande om man ska producera IT själv eller låta någon annan leverera den IT man behöver är en komplex process och innefattar flera moment. Om myndighetsledningen inte överväger outsourcing finns risken för att myndigheten inte genomför verksamheten på det mest effektiva sättet.

Riksrevisionen har mot bakgrund av detta granskat om de statliga myndigheterna har genomfört en prövning av om outsourcing av IT-verksamhet kan vara ett sätt att öka effektiviteten i statsförvaltningen.

Med outsourcing av IT avser Riksrevisionen att en del av IT-verksamheten i en organisation genomförs av en extern aktör. Att pröva om man själv eller någon annan ska utföra hela eller delar av IT-verksamheten innebär att man tar ställning i sourcingfrågan.

Granskningens revisionsfrågor har varit följande:

1. Har myndigheterna gjort rimliga prövningar om de själva ska producera den IT de behöver eller om de ska lägga ut hela eller delar av IT-verksamheten på en extern leverantör?
2. Vilka förklaringar finns det till att myndigheterna inte gör prövningar i sourcingfrågan?
3. Har regeringen gjort vad den kan för att underlätta för myndigheterna att ta ställning i sourcingfrågor?

5.1 Har myndigheterna gjort rimliga prövningar om de ska producera den IT de behöver själva eller om de ska lägga ut hela eller delar av IT-verksamheten på en extern leverantör?

När det gäller den första revisionsfrågan kan Riksrevisionen konstatera att lejonparten av myndigheterna inte kan anses ha prövat om outsourcing av IT-verksamheten kan öka effektiviteten inom myndigheten. Det finns enstaka myndigheter som har gjort en omfattande prövning av hela IT-verksamheten. Riksrevisionens granskning visar dock att en majoritet av myndigheterna inte har gjort en analys av sin IT-verksamhet och tagit ställning i sourcingfrågan.

Med tanke på att outsourcing kan vara ett medel att förbättra effektiviteten i IT-verksamheten är det anmärkningsvärt att inte fler myndigheter genomfört en prövning och därmed satt den egna IT-verksamheten under lupp. Det finns i teorin uppenbara fördelar med outsourcing av vissa verksamheter, och förutsatt att förutsättningarna är de rätta borde fler myndigheter kunna nyttja fördelarna med outsourcing. En konsekvens av de iakttagelser Riksrevisionen gjort är att myndigheterna genom att inte aktivt pröva sourcingfrågan riskerar att gå miste om dels kostnadseffektiviseringar, dels kvalitetsförbättringar i verksamheten.

5.2 Vilka förklaringar finns det till att myndigheterna inte gör prövningar i sourcingfrågan?

När det gäller den andra revisionsfrågan kan Riksrevisionen konstatera att det finns ett antal förklaringar till att myndigheter inte prövar om man ska producera den IT man behöver själv eller om man ska låta en extern aktör ta hand om hela eller delar av IT-verksamheten. Några av dessa förklaringar kan härledas till problem inom myndigheterna medan andra förklaringar är av mer strukturell karaktär. I det följande redovisas olika förklaringar till att myndigheterna inte prövat sourcingfrågan. Varje förklaring gäller inte för varje myndighet utan olika förklaringar gäller för olika myndigheter i varierande grad.

5.2.1 Myndigheter kan sällan redovisa sina IT-kostnader

En förutsättning för att kunna ta ställning till om outsourcing skulle kunna vara ett medel för att bli effektivare i sin IT-verksamhet är att man har ordning och reda på sin egen IT-verksamhet och att man vet vad utveckling, drift, förvaltning, etcetera, av IT-verksamheten kostar. Det krävs god kännedom om IT-verksamheten på en detaljerad nivå för att kunna göra en adekvat bedömning om det skulle vara bättre att lägga ut arbetet externt än att göra det själv.

Riksrevisionens enkät ställd till myndigheterna visar att endast en minoritet av myndigheterna fullt ut kan redovisa sina IT-kostnader utifrån en funktionell uppdelning av IT-verksamheten. Flera har sagt att man inte klarar av att redovisa IT-kostnader fördelat på olika IT-områden och andra säger att det skulle "ta för lång tid" att ta fram siffror som ger en detaljerad bild av IT-verksamheten. Även om man vet vad IT-verksamheten kostar på en aggregerad nivå så räcker det inte för att ta ställning till om outsourcing kan vara ett medel för att öka effektiviteten i IT-verksamheten. Anledningen till att myndigheterna har svårt att redovisa IT-kostnader separat uppges vara att det är svårt att särskilja IT-kostnader från andra verksamhetskostnader. Det saknas helt enkelt tydliga riktlinjer för hur IT-kostnader ska redovisas.

Riksrevisionen ser brister i hur vissa myndigheter redovisar sina IT-kostnader, och exempelvis Statskontoret har i en granskning kritiserat Försäkringskassans redovisning av kostnaderna för sin IT-verksamhet⁵⁴.

Att kostnaderna inte redovisas uppdelade på olika områden medför enligt Riksrevisionen att en heltäckande bild saknas. Bristerna i redovisningen reducerar möjligheterna till god ekonomisk styrning och försvårar möjligheterna att prognostisera sin IT-verksamhet.

5.2.2 *Brister i intern styrning av IT-verksamheten*

I enkätsvaren och fallstudierna har det framkommit att flera myndigheter har en splittrad IT-organisation där IT-verksamheten lever ett eget liv inom myndigheten. Utveckling av system och applikationer sker hos vissa myndigheter utan hänsyn till den övergripande systemstrukturen och det resulterar i sin tur i en mängd olika egenutvecklade system som inte hänger ihop.

En del av de granskade myndigheterna har flera olika självständiga avdelningar eller enheter inom organisationen som ansvarar för IT-verksamhet inom ett eget område och ingen centralt ansvarig IT-avdelning eller IT-chef. Avsaknaden av central styrning och uppföljning kan innebära att det på en övergripande nivå saknas kunskap inom en myndighet om vilka system och applikationer som används i verksamheten. Att inte fler myndigheter har gjort en grundlig genomgång av sin IT-verksamhet innebär förmodligen att man riskerar att ha en bristande kunskap om verksamhetens processer och IT:s roll i dessa. Flera av de aktörer som Riksrevisionen intervjuat eller som har deltagit i enkäten har framhållit vikten av att arbeta processororienterat för att kunna göra goda överväganden om outsourcing. Iakttagelser från den undersökning Riksrevisionen genomfört pekar också på att myndigheterna inte alltid vet

⁵⁴ Statskontoret 2008:19, Den nya Försäkringskassan, delrapport 4.

hur väl IT bidrar till att uppfylla verksamhetens mål och hur den totala IT-verksamheten inom myndigheten faktiskt ser ut och fungerar. En slutsats är att om en myndighet inte kan mäta sin egen prestation på området får den svårt att fatta rationella beslut rörande outsourcing av en viss del av IT-verksamheten. Därmed blir kvaliteten lidande och möjligheten att följa upp resultatet liten. Detta medför också konsekvenser för myndigheternas process för intern styrning och kontroll. Med de brister i kontrollen över den egna IT-verksamheten som flera myndigheter uppvisar är det tveksamt om man med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Det framkommer även i Riksrevisionens undersökning att myndigheter tenderar att överskatta sin verksamhets komplexitet och därför väljer att utveckla själva i stället för att köpa färdiga standardprodukter på marknaden.

Att ha en andel egenutvecklade system kan i vissa fall vara nödvändigt med tanke på verksamhetens art. Flera myndigheter har dock uppgett att de fortfarande har kvar vissa IT-system utvecklade på 80-talet och att dessa är svåra att byta ut. Inte heller i detta avseende skiljer sig myndigheterna från de problem som privata organisationer brottas med. Egenutvecklade system kräver speciell kompetens och mer resurser än applikationer där teknik och kunskap är standardiserade. Det innebär att myndigheterna behöver binda upp resurser för att underhålla och vidareutveckla gamla system i stället för att använda sig av standardssystem och därmed frigöra resurser till andra uppgifter.

Riksrevisionens slutsats är att om myndigheterna gjort bättre analyser och haft bättre möjligheter till mätning av effektivitet och uppföljning så skulle man finna att de standardapplikationer som finns på marknaden är högst funktionella för de flesta verksamheter. Att i högre utsträckning nyttja standardapplikationer hade sannolikt även inneburit lägre kostnader och ökade möjligheter till styrning och uppföljning.

5.2.3 *Myndighetsledningarna ställer sällan effektivitetskrav på interna IT-avdelningar*

Historiskt har IT-avdelningen varit skild från verksamheten hos myndigheterna, och kommunikationen mellan IT och verksamhet har varierat i kvalitet. Relativt starka och självständiga IT-avdelningar med låga effektiviseringskrav på sig kan vara en förklaring till att så få myndigheter prövat om outsourcing kan vara ett medel för att öka effektiviteten i verksamheten. Det har helt enkelt saknats incitament för IT-avdelningarna att ompröva sin egen verksamhet och det är logiskt att en IT-avdelning utan större effektiviseringstryck på sig från högsta ledningen inte prövar frågan om att avskaffa sig själv genom att rekommendera att verksamheten outsourcas.

5.2.4 *Bristfällig beställarkompetens hindrar prövningar*

I en traditionell organisation har IT-avdelningen oftast en roll som producent av IT gentemot verksamheten. Vid genomförandet av outsourcing flyttas själva produktionskompetensen i form av teknisk kunskap och funktioner som drift, nätverk och systemutveckling från den interna IT-avdelningen till en extern leverantör.⁵⁵ Det innebär oftast att anställda inom organisationen får nya arbetsroller. Rollen som producent omvandlas i stället till att kunna planera, formulera, kommunicera, övervaka och följa upp en utvecklings- eller inköpsprocess.⁵⁶ Riksrevisionens iakttagelser tyder på att myndigheterna har svårt att hantera denna förändring, och detta resulterar i att myndigheternas beställarkompetens ofta är bristfällig.

En annan anledning till att myndigheter har bristande beställarkompetens kan vara att det finns för få anställda med kompetens inom både verksamhet och IT. Gapet mellan verksamheten och IT-avdelningen kan vara stort och frågor kring outsourcing hanteras ofta av IT-avdelningarna.

Ytterligare en anledning till att myndigheter ofta brister i beställarkompetens är att de från tid till annan dränerats på beställarspecialister. Löneläget för IT-specialister är högre i privat sektor och i goda ekonomiska tider då efterfrågan höjs är rörligheten hög hos specialister.

Av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i form av enkät, fallstudier och kompletterande frågor framstår bristande kontroll över eller kunskap om organisationens IT och kopplingen till verksamheten som ett skäl till att vissa myndigheter inte i högre utsträckning har prövat om outsourcing kan vara ett medel för att öka effektiviteten i IT-verksamheten. I flera av de intervjuer Riksrevisionen genomfört framhåller man vikten av att verksamhet och IT går hand i hand vid till exempel utvecklingsprojekt hos myndigheterna. IT ska ses som en integrerande del av verksamheten och vid framtagning av kravspecifikationer måste verksamheten vara djupt involverad för att kunna kommunicera behoven och översätta dem i krav på IT-system, etcetera. De iakttagelser som Riksrevisionen gjort i bland annat intervjuer tyder på att flera statliga myndigheter är "dåliga beställare" av IT-tjänster. Med detta menas att man inom offentliga verksamheter ofta saknar kompetens att upphandla annat än standardiserade produkter. Komplexa system med inslag av såväl IT som verksamhet som kräver ett stort mått av förståelse för verksamhetens behov och matchande system kräver hög upphandlingskompetens som i vissa fall tycks saknas inom den offentliga förvaltningen.

⁵⁵ Yakhlef A. (1997) – Understanding IT Outsourcing, Academia (Yakhlef 1997).

⁵⁶ Artman, H., Borgström, E., Holmlid, S. (2001). Beställar- och leverantörsinteraktion i systemutveckling. www.nada.kth.se (2003-05-23).

Den granskning Riksrevisionen genomfört visar att myndigheterna tror att outsourcing av IT-verksamheten i statsförvaltningen kommer att öka de närmaste åren. En konsekvens av detta är att kravet på god beställarkompetens kommer att öka i framtiden. En myndighet måste ha grepp om sin IT-verksamhet och förstå vilka risker som följer med olika alternativ för att försörja myndigheten med behövlig IT-kapacitet. Med en ökad grad av outsourcing kommer myndigheterna därmed att behöva vässa sin beställarkompetens för att leva upp till kraven om intern styrning och kontroll. En riskanalys på myndigheterna bör exempelvis visa om man har tillräckligt med kompetens för att lägga ut IT-verksamheten på externa leverantörer. Med kompetens avses i detta fall att kunna ställa rätt krav och överföra dessa krav till ett avtal om outsourcing⁵⁷, kompetens att göra bra upphandlingar och kompetens att följa upp och analysera IT-verksamheten. Beställarkompetens bör i framtiden i ännu högre utsträckning ses som en strategiskt viktig kompetens i myndigheterna.

Ytterligare en konsekvens av att myndigheterna saknar beställarkompetens är att det vid förhandlingar mellan beställare och leverantörer uppstår situationer som kan liknas vid det som inom nationalekonomi kallas asymmetrisk information⁵⁸, det vill säga en situation där den ena parten, i det här fallet säljaren, leverantören, har ett informationsövertag gentemot köparen, beställaren. Säljarens informationsövertag kan leda till snedvridningar där den egna risken minskar medan köparens/beställarens risk ökar.

5.2.5 Beställarkompetens och upphandling

Flera av de personer som Riksrevisionen har intervjuat uppger att krångliga och byråkratiska upphandlingsregler i LOU får som konsekvens att det blir komplicerat att hantera outsourcing i offentlig sektor. Det kan i vissa fall till och med vara ett hinder mot att myndigheter prövar om outsourcing kan vara ett medel för att effektivisera IT-verksamheten. Medarbetare vid myndigheter anger att de inte "orkar" gå in i en process som leder till en upphandling då reglerna är svårgenomträngliga. På detta område är kopplingarna till dålig beställarkompetens hos myndigheterna tydliga. Saknas det upphandlingsspecialister med tillräckliga kunskaper om såväl IT som verksamhet vid myndigheterna är det möjligt att man tar den lätta vägen och undviker en prövning av outsourcingfrågan. Flera myndigheter har påpekat att det är svårt att "göra en bra affär" på outsourcing med de förutsättningar som följer av det nuvarande regelverket kring upphandling.

⁵⁷ För en fördjupad bild av de svårigheter och risker som avtalsreglering av en outsourcingrelation medför se bilagan "Fallgropar i en outsourcingprocess".

⁵⁸ George Akerlof, Michael Spence och Joseph Stiglitz bidrag utgör kärnan i den moderna informationsekonomin. Se exempelvis Akerlof's pionjärbete "The Market for Lemons" från 1970.

Ett problem är att få fram uppgifter för att jämföra kostnader och kvalitet på sin egen IT-verksamhet med alternativet att använda sig av en extern leverantör. Om myndigheten preciserar krav i sin sondering av marknaden så riskerar det att utesluta den leverantör som svarar eftersom den parten anses ha fått en fördel jämfört med övriga möjliga deltagare i ett anbudsförfarande. Konsekvensen av detta blir att myndigheterna får svårt att få fram uppgifter att använda för benchmarking.

En framgångsrik outsourcing är beroende av relationen mellan klient och beställare och att det finns en flexibilitet i denna relation för att kunna hantera förändringar under avtalets löptid. Om det rör sig om komplexa tjänster och omfattande hantering kan det nästan krävas att relationen hanteras som joint venture⁵⁹ för att outsourcingen ska lyckas. På denna punkt skiljer det sig mellan det privata näringslivet och den offentliga sektorn eftersom upphandlingsreglerna inte medger att villkor och krav som formulerades i själva upphandlingsprocessen förändras under avtalets löptid. En statlig myndighet har därmed begränsade möjligheter att hantera förändrade förutsättningar i jämförelse med ett privat företag och detta på en punkt som ofta anses vara kritisk för en lyckad relation mellan leverantör och klient.

5.2.6 *Otydligt kring informationsklassificering av känslig information*

I enkätsvaren som rör vilka eventuella analyser som myndigheterna har gjort kring IT/informationssäkerhet och sekretess i förhållande till ett ställningstagande kring sourcing framgår att ungefär två tredjedelar inte har gjort sådana analyser på hela IT-verksamheten. Ett flertal myndigheter uppger dessutom att man hanterar mycket känslig information och att outsourcing därför inte är lämpligt eller ens möjligt. Att outsourca ett system eller en tjänst kan vara ett sätt att uppnå högre informationssäkerhet än om systemet eller tjänsten hanteras internt, såväl som en risk för försämrad informationssäkerhet.

De svar som lämnas i enkäten och vid intervjuer indikerar att myndigheterna i vissa fall antingen brister i sin skyldighet att klassificera information eller att all information i myndighetens verksamhet hanteras med samma höga säkerhetsnivå trots att inte all information kräver en sådan nivå. Att klassa sin information på en för hög säkerhetsnivå strider dock mot syftet med att göra en informationsklassificering, lika väl som att klassa informationen på

⁵⁹ Joint venture/samriskföretag eller samföretag (konsortium) innebär ett samarbete där företag går samman i ett nytt bolag för att kunna utveckla ett projekt tillsammans. Det kan också röra sig om mycket stora projekt, där medverkan krävs av flera företag med skilda kompetensprofiler som delar på vinster och risker.

en för låg nivå. En tänkbar förklaring till att myndigheterna har svårt att göra informationsklassning kan vara att det saknas gemensamma riktlinjer och ställningstaganden kring hur informationen ska klassificeras.⁶⁰

MSB:s modell för klassificering av information och basnivå för informationssäkerhet utgör bara en matrisform med olika kategorier och det finns ingen vägledning för hur olika informationstyper i sig ska klassificeras. Även om det är varje myndighets skyldighet att göra klassificeringen så kan avsaknaden av mer handgripliga råd ha inneburit att myndigheterna brister i sin klassificering eller att myndigheterna klassificerar information på olika sätt. Detta trots att ett av målen med framtagandet av modellen är att åstadkomma en ”konsistent bedömning av en och samma informations värde – oavsett var (eller hos vilken organisation) informationen hanteras”.⁶¹

Ett ytterligare problem är att flera myndigheter anser att informationssäkerheten skulle försämrats vid en eventuell outsourcing eller att det är svårt att hantera frågor kring informationssäkerhet vid outsourcing. Någon rekommendation för hur myndigheterna ska kravställa vad gäller informationssäkerhet vid en upphandling finns inte i dagsläget. Kraven på informationssäkerhet kan mycket väl upprätthållas vid en eventuell outsourcing men det förutsätter en noggrann analys och god kravställning. Avsaknaden av vägledning på detta område kan även det vara en av förklaringarna till att många myndigheter inte har prövat frågan om outsourcing. Det kan även enligt Riksrevisionens bedömning innebära att genomförd outsourcing ute på myndigheterna har gjorts med bristfälliga krav vad gäller informationssäkerhet.

5.2.7 *Bristande kunskapsspridning inom den statliga förvaltningen*

Det finns enstaka myndigheter som har kommit mycket långt när det gäller prövning av sourcingfrågor i sin IT-verksamhet. Trots att flera myndigheter har goda erfarenheter av outsourcing råder en stor osäkerhet bland många myndigheter om de fördelar som kan uppnås om analyser, förberedelser och genomförande hanteras på ett korrekt sätt. De iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i granskningen tyder på att den kunskap som vissa

⁶⁰ Liknande påpekanden görs i Krisberedskapsmyndighetens handlingsplan för samhällets informationssäkerhet där myndigheten skriver att "[f]lera rapporter har emellertid pekat på att myndighetsledningarna ibland har svårigheter att hantera detta ansvar. Detta kan bero på att området är relativt nytt och att det fortfarande saknas tillräcklig kunskap. Det finns en tendens att myndighetsledningarna betraktar informationssäkerhetsfrågorna som en angelägenhet som enbart berör IT-avdelningarna".

⁶¹ MSB, Modell för klassificering av information – rekommendationer, publikationsnummer 0040-09.

myndigheter har samlat på sig under vägen inte är spridd i förvaltningen. Varje myndighet som står inför ett ställningstagande kring en möjlig outsourcing "tvingas" helt enkelt att uppfinna hjulet på nytt. Med tanke på hur komplex en outsourcingprocess är så innebär detta enligt Riksrevisionen ett onödigt risktagande som i många fall skulle kunna minskas väsentligt. Att sprida kunskap om möjliga tillvägagångssätt och goda, såväl som mindre goda, exempel över hela förvaltningen bedömer Riksrevisionen som en grundläggande framgångsfaktor för att få till stånd en samsyn och det bästa möjliga slutresultatet för förvaltningen som helhet.

5.3 Har regeringen gjort vad den kan för att undanröja eventuella hinder mot provningar i myndigheternas sourcingfrågor?

Riksrevisionen anser att regeringen vidtagit ett antal åtgärder för att undanröja hinder mot att myndigheter prövar sourcingfrågor. Åtgärderna handlar till exempel om att ge uppdrag att driva vissa frågor som handlar om IT och verksamhetsutveckling (E-delegationen) och om att tillsätta utredningar (till exempel utredningen om offentlig upphandling). Riksrevisionen anser dock att regeringen kan göra mer för att främja och underlätta myndigheternas arbete med sourcing av IT genom att exempelvis verka för inrättandet av tydliga och enhetliga riktlinjer för hur IT-kostnader ska redovisas i statsförvaltningen, sprida kunskap och goda exempel i sourcingfrågor samt att efterfråga ställningstaganden kring sourcing i uppföljningsdialoger.

5.4 Rekommendationer

5.4.1 *Rekommendationer till regeringen*

Granskningen visar att det är stora skillnader mellan olika myndigheters kompetens att bedöma frågor om IT och outsourcing. Det finns därför ett behov av bättre vägledning och erfarenhetsutbyte, så att myndigheterna inte alltid behöver börja från början när dessa frågor prövas.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att

- säkerställa att riktlinjer tas fram för myndigheternas prövning av om deras IT ska utföras inom eller utom myndigheten
- skapa en struktur för erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna i frågor som gäller om IT ska utföras inom eller utom myndigheterna.

5.4.2 *Rekommendationer till myndigheterna*

En nyckelfråga för myndigheterna är att skaffa sig tillräcklig beställarkompetens inom IT-området. Myndigheterna bör sörja för att man har tillräcklig teknisk, verksamhetsmässig och rättslig kompetens för att kunna formulera interna eller externa beställningar inom IT-området. Vidare kan konstateras att många myndigheter sällan eller aldrig prövar frågan om outsourcing.

Riksrevisionen rekommenderar därför myndigheterna att

- säkerställa tillräcklig beställarkompetens inom myndigheten för att kunna hantera sourcingfrågor
- regelbundet genomföra prövningar om IT ska utföras inom eller utom myndigheten.

Bilaga 1 Fallstudier

Under denna rubrik redogör vi för de fyra fallstudier vi genomfört inom ramen för granskningen. Först redogör vi för Skatteverkets arbete med IT-verksamheten sedd ur ett outsourcingperspektiv. Skatteverket är en stor myndighet som varit framgångsrik på IT-sidan och sourcingfrågor har en framskjuten ställning hos myndigheten.

I bilaga fyra finns även två exempel på en framgångsrik outsourcingprocess där Skatteverket outsourcat helpdesken och skrivartjänsten på myndigheten. Den andra fallstudien i detta avsnitt handlar om Migrationsverket som tidigare hade en stor del av verksamheten outsourcad men beslöt att "ta hem" merparten av produktionen av IT-kapacitet. Denna fallstudie beskriver ett mindre lyckat exempel av outsourcing. Den tredje fallstudien handlar om en liten myndighets, Kungliga bibliotekets, arbete med IT och sourcing. I det fjärde fallet som vi studerat visas ett exempel på när myndigheter "outsourcar" till andra myndigheter. Fallet som beskrivs är hur Länsstyrelsen i Västra Götaland efter ett regeringsbeslut levererar IT till övriga länsstyrelser. Länsstyrelsernas hantering av IT utgör ett intressant exempel på "inomstatlig" outsourcing.

Skatteverket

Verksamhetsanalys

Hos Skatteverket har man tagit fram en sourcingstrategi som innehåller strategiska kriterier och övergripande styrande principer för verksamheten. Man har i dagsläget outsourcat flera olika IT-funktioner, bland annat IT-helpdesk, skrivare som funktion, stordator drift (Mainframe), Share Point och inskanning av dokument.

Skatteverkets sourcingstrategi beskriver vilka typer av sourcingmodeller som Skatteverket bedömer är lämpliga för olika områden, men vid varje nytt beslut måste en enskild prövning göras av vilken modell som passar just vid det unika tillfället. Myndigheten utvärderar olika modeller vid upphandlingar av outsourcing, exempelvis möjlighet till ren outsourcing eller att enbart köpa vissa resurser.

Outsourcningen av datorhallen tillkom som en lösning på ett konkret problem då fastighetsägaren till Skatteverkets lokaler inte ville ha kvar datorhallen vid en ombyggnation. Beslutet att outsourca datorhallen föregicks inte av någon formell analys eftersom det inte fanns några andra realistiska alternativ vid tillfället. Tieto som är leverantör av outsourcingtjänsten står endast för lokal, värme, kyla och ström.

Beställar- och leverantörsgrensnittet för IT-verksamheten hos Skatteverket infördes den 1 september 2005. Vissa ansåg att IT-avdelningen tidigare styrde verksamheten snarare än det omvända. Enligt Skatteverkets CIO är man nu betydligt tydligare med att det måste finnas en efterfrågan från verksamheten på IT-tjänster som levereras. Nuvarande utvecklingsarbete inom IT-organisationen fokuserar på att beställar- och leverantörsrelationerna ska fungera bra.

Skatteverket är en av få myndigheter som har en sourcingansvarig och i dagsläget finns ett antal delar av Skatteverkets IT-verksamhet outsourcade till externa parter.

Kostnader för IT-verksamheten

Myndigheten gör en bedömning av hur mogen en marknad är innan beslut fattas. Det finns ett antal styrande kriterier och påverkande faktorer, bland annat säkerhet och kostnadseffektivitet.

Innan man fattar ett beslut på Skatteverket om att påbörja en upphandling, tar man reda på en ungefärlig kostnad för outsourcing. Det krävs kraftiga indikationer på att det finns besparingspotential för att Skatteverket ska gå vidare till upphandling. Hos Skatteverket anser man att kostnadseffektivitet är en av de viktigaste parametrarna vid en outsourcingaffär och den beror i hög grad på standardisering och kompetens. Leverantören ska göra vinst och Skatteverket ska göra en kostnadsbesparing för att det ska vara värt att avtala om outsourcing.

Inför upphandling av skrivartjänster ställde Skatteverket upp ett business case, där man dels beräknade de nuvarande kostnaderna för utskrift och ställde det mot ett uppskattat pris vid outsourcing av skrivarhantering i form av utskrift som funktion. I det förra fallet tog man hänsyn till dels direkta kostnader, såsom kostnader för leasing av hårdvara, förbrukningskostnader och underhåll, dels mer indirekta kostnader såsom administration av leverantörsfakturor och intern arbetstid. I det senare fallet bedömdes uppskattad kostnad för tjänsten, intern arbetstid i fallet en outsourcinglösning använts och engångskostnader för upphandling och implementation. Resultatet av denna analys visade tydligt

på en stor besparingspotential vid outsourcing och gav också tydliga nyckeltal att följa upp outsourcingen mot⁶².

Enligt Skatteverkets CIO är vissa tjänster lättare att outsourca än andra. Hon anser exempelvis att det är lättare att outsourca infrastruktur än systemutveckling och applikationsförvaltning. Detta på grund av att det är lättare att jämföra priser för infrastruktur. För att bättre förstå kostnadsbilden för vissa tjänster brukar Skatteverket föra en dialog med andra myndigheter.

Vad kan outsourcas

Skatteverket har fyra områden som är klassade som samhällsviktiga, vilket innebär att driften måste ske i Sverige. Dessutom måste de personer som arbetar med systemen vara godkända och säkerhetsklassade. Det finns dock en legal möjlighet att outsourca sådana tjänster, även om reglerna kring dem är striktare än kring andra tjänster.

Hur påverkar omvärlden kraven på myndighetens IT-verksamhet

En svårighet som man upplever inom Skatteverket i samband med upphandling av outsourcingavtal är kravställande vid RFI-förfarande (Request For Information). Om myndigheten ställer en förfrågan till en leverantör med specifika krav innan övriga leverantörer får motsvarande förfrågan så får den leverantören en otillåten fördel. Detta gör alla tjänster som inte är tydligt standardiserade svåra att upphandla. Skatteverket har också som strategi att inte vara först ut med att testa nya områden eller tekniker.

Tjänster som omfattar ett helhetsåtagande inom personal, ekonomi, försäljning och hantering av kunder har inte enligt Skatteverket uppnått en mognadsgrad i marknaden. Investeringar bör därför göras för att få fram en klar modell för kravställande och samverkan för att kunna koordinera flera leverantörer.

Analysintensiva tjänster som till exempel KPO (Knowledge Process Outsourcing, fokus på expertiskunskap och inte på transaktion), molntjänster, tjänster som sträcker sig över flera områden (till exempel från beställning till betalning) och som har en holistisk syn på en process "från ax till limpa" kan vara svåra att hantera. Inom det här området ska vaksamhet råda mot erbjudanden som inte har testats på marknaden, som är vaga i sin beskrivning och som det kan vara svårt att skriva flerårsavtal runt med tydliga servicenivåer.

⁶² Se bilaga fyra.

IT-outsourcingmarknaden är relativt mogen, men komplexiteten ska ändå inte underskattas, då erbjudanden och leveransmodeller utvecklas kontinuerligt. Detta är bland annat en följd av nya kravställningar och utveckling på leverantörssidan och den alltmer kostnadsmedvetna beställar- och köpsidan. Nya leveransmodeller skapas genom att globala resurser används, standardisering, virtualisering, funktionsbegrepp och molntjänster, fortsätter att omdana marknaden och hur tjänsterna utformas. När tjänsterna blir alltmer industrialiserade krävs ökad expertkunskap för att kunna integrera dessa i en sammanställd tjänsteportfölj.

Skatteverket uppger att man har flera egenutvecklade system från slutet på 80-talet och början på 90-talet som fortfarande används i verksamheten. Möjligheten att köpa funktion stöder behovet att kunna migrera från gamla system till nya paketerade lösningar. En ökad efterfrågan på den här typen av tjänster driver på utvecklingen i marknaden av lösningar och leveransmodeller. Detta gäller särskilt för affärssystem där mognadsgraden är högre än inom många andra områden. Mognaden ser även ut att ha ökat i Sverige som generellt varit mindre villigt att outsourca jämfört med övriga Europa. Inom leverantörsleden kommer troligen priserna på konsulttimmar, hårdvara och mjukvara att falla menar man på Skatteverket. Samtidigt kommer det att bli ökade krav på transparens och nya leveransmodeller högre upp i värdekedjan. Däremot är det oklart på vilket sätt detta värdeskapande ska ske. Eftersom det är oklart från företagsledande nivå hur IT bäst bidrar till att uppfylla verksamhetens mål bedöms tidpunkten nu vara lämplig för att satsa på kompetensutveckling av management inom IT-organisationen.

Vad vill myndigheten uppnå

Skatteverkets CIO tror att verksamhetens IT-beroende kommer att öka och att fler funktioner kommer att bli automatiserade. Inom Skatteverket är man även medveten om att en myndighet som outsourcar behöver en ny profil på sina medarbetare. I stället för teknisk detaljkunskap så är funktionstänkande och beställarkompetens viktigt.

En lyckad outsourcing kan dock minska den totala IT-kostnaden och samtidigt ge en mer flexibel leverans, vilken kan stödja de förändrade kraven över tid. Regler och förordningar i kombination med en ökad komplexitet av leveransmodellerna ställer ökade krav på säkerhet. Detta är särskilt påtagligt för så kallade molntjänster, vilket också är ett område som växer fort.

Migrationsverket

Verksamhetsanalys

Migrationsverket har tidigare outsourcat stora delar av sin IT-verksamhet men tidigare outsourcing var inte ett resultat av en noggrann analys. Beslutet fattades förmodligen snarare för att det var modernt att göra så. Outsourcingleverantörerna fick mer och mer ansvar och flera duktiga beställare av IT-tjänster inom Migrationsverket övergick till outsourcingleverantörerna, vilket medförde att Migrationsverket förlorade kontroll över IT-verksamheten.

I dag arbetar myndigheten i större utsträckning med verksamhetsutveckling och att utforma lösningar som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik över myndighetsgränser, så kallad e-förvaltning. Inom myndigheten arbetar man mycket med att eliminera gränserna inom organisationen genom Scrum och Lean. Arbetet med de olika metodikerna innebär att projektledare, testare och utvecklare arbetar tätt tillsammans inom projekten. Driftspersonalen har stort samarbete med supporten och är också inblandad i utvecklingen. Enligt Migrationsverkets CIO är det nödvändigt att Migrationsverket integrerar IT och verksamhet och förmår verksamheten att agera beställare. Hans uppfattning är att det tidigare inte fanns en tydlig ledning av IT-verksamheten. Myndigheten har stort fokus på att IT ska vara en integrerad del av verket. Ambitionen är att eliminera gränserna mellan IT och verksamhet.

Kostnader för IT-verksamheten

Myndighetens ställningstagande att hårdvaran placerades i Migrationsverkets lokaler under den tid man hade outsourcing av IT-verksamheten innebar att man inte utnyttjade alla möjliga fördelar förknippade med outsourcing. Fördelar förknippade med att kunna placera även hårdvara hos en outsourcingleverantör genom ett outsourcingavtal är tillgång till mer kompetens och skalfördelar. En informell analys av huruvida en SUA-upphandling (säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal) skulle kunna vara lönsam genomfördes hos Migrationsverket i samband med att man beslutade att insourca IT-verksamheten, men man kom fram till att myndigheten kunde sänka kostnaderna genom att själv sköta IT-verksamheten. Det faktum att servrar behöver förvaras i myndighetens egna lokaler är en anledning till att outsourcing har varit dyrare än intern drift. Kravet att hårdvaran ska stå kvar i Migrationsverkets lokaler finns fortfarande kvar, vilket enligt Migrationsverkets verksamhetschef och CIO gör det osannolikt att en outsourcing kan spara pengar åt myndigheten. Möjligtvis skulle det finnas potential för en lyckad outsourcing om myndigheten sänkte säkerhetskraven.

IT-ledningen hos Migrationsverket ser inte några problem med den budget som finns i dagsläget då man anser att det är billigare med interna personer inom IT-projekten än med konsulter. Hos Migrationsverket vill man inte bli beroende av konsulter. En konsult får exempelvis inte bli outhärlig inom en viss del av verksamheten.

Vad kan outsourcas

Hos Migrationsverket behandlas känslig information och myndigheten ställs därför inför externa krav från både Säpo (säkerhetspolisen) och EU. Säpo har bedömt att centrala utlänningsdatabasen (CUD) som finns hos Migrationsverket ska hanteras som ett samhällsviktigt system och man har på Migrationsverket fattat beslutet att CUD-servern måste finnas i myndighetens egna lokaler. Det finns dock inga externa krav på att den måste stå på en speciell plats. Inom EU är dessutom alla databaser för visum sammankopplade och enligt IT-ledningen hos Migrationsverket kan EU:s regelverk tolkas som att informationen måste hanteras i egen regi.

Vikten av tillgängligheten hos vissa av Migrationsverkets databaser är högst vital. VIS-databasen som hanterar visumärenden inom Schengenområdet är så pass viktig att gränspassager i princip inte är möjliga om databasen inte finns tillgänglig. För att säkerställa att viktiga databaser som VIS alltid finns tillgängliga, finns dubletter på flertalet av Migrationsverkets system förvarade i Norrköping.

Man har vid flertalet tillfällen funderat på att outsourca andra delar av IT-verksamheten. Senast var det outsourcing av videokonferens som diskuterades, men man valde att avstå av säkerhetsskäl.

Krav på informationssäkerhet

Migrationsverket arbetar med ISO27000-standarder för informationsklassning och informationssäkerhet. Myndigheten försöker framför allt bedöma och ta hänsyn till möjlig skada när den gör informationsklassningsanalyser, eftersom informationen hos Migrationsverket kan påverka människors liv och hälsa.

Den största mängden förfrågningar mot centrala utlänningsdatabasen är vanliga sökningar som inte klassificeras som känsliga men eftersom den även innehåller känslig information har IT-ledningen gjort bedömningen att databasen skulle behöva omstruktureras beroende på olika skyddsgrader. Myndigheten använder sig av en mall för att klassificera information där olika områden betygssätts mellan ett och tre.

Klassificeringen genomförs genom att lämpligt antal människor sitter ned och analyserar informationen. Bedömningskraven är flera men konfidentialitet är det som är enklast att bedöma. Syftet med informationsklassning är att information ska ha rätt skydd. En orsak till att det inte har slagit igenom med en myndighetsgemensam klassificering är att det är svårt att generalisera beroende på att verksamheterna skiljer sig åt.

Hur påverkar omvärlden kraven på myndighetens IT-verksamhet

Migrationsverket outsourcade IT-verksamheten 1996 men tog tillbaka den i egen regi några år senare eftersom man förlorade kontrollen över IT-verksamheten och eftersom kostnaderna blev för höga.

Under outsourcingtiden stod hårdvaran kvar i Migrationsverkets lokaler, så de största förändringarna då man gick från en helt intern IT-verksamhet till outsourcing skedde på systemutvecklingssidan. Då det inte fanns någon koordination mellan de olika utvecklingsresurserna uppstod problem. Systemen blev inte integrerade och kostnaderna sköt i höjden.

Flertalet av de problem som var förknippade med outsourcingen av Migrationsverkets IT-verksamhet belystes i en granskningsrapport från Statskontoret⁶³. I rapporten framgick att kopplingen mellan verksamhetsansvar och ansvar för verksamhetsutveckling, inklusive IT, var oklar. I samma rapport berördes även Migrationsverkets svaga beställarkapacitet och det betydande leverantörsberoendet med hög sårbarhet gällande de verksamhetskritiska systemen. Enligt Statskontoret behövde balansen mellan egen regi och entreprenad snarast ses över, vilket med stor sannolikhet var en starkt bidragande orsak till att Migrationsverkets IT insourcades. Innan IT-miljön insourcades saknades det samordning för IT-utveckling inom myndigheten och det upplevdes som att olika delar av verksamheten fungerade som öde öar. Man anser sig i dag ha en bättre beställarkompetens än man haft tidigare inom IT-verksamheten hos Migrationsverket, vilket ökar chanserna att lyckas om man väljer att outsourca delar av IT-verksamheten igen.

En begränsande faktor är att myndigheter som genomför outsourcing måste räkna med att hantera risken att få kritik och dålig publicitet i medierna för att viktig information överförs till privata aktörer.

En aspekt som måste vägas in vid en bedömning av om outsourcing är lönsamt eller inte är att lagen om offentlig upphandling stipulerar att förutsättningar inom avtal som slutits måste gälla under hela avtalets löptid. Detta inverkar begränsande på möjligheter till förändring av IT-verksamhet som är outsourcad.

⁶³ Se Statskontoret 2002/524-5

Kungliga biblioteket

Verksamhetsanalys

I dag är IT-funktionerna inom Kungliga biblioteket (KB) utspridda på flertalet olika avdelningar och många olika system och applikationer används. För att kunna outsourca delar av IT-verksamheten krävs dock en del arbete. Det gäller att få en överblick över de IT-system som finns och så gott det går koncentrera dessa till IT-enheten och till gemensamma system och applikationer. Centralt i en lyckad väg mot outsourcing av fler delar av IT-verksamheten är att få till en tydlig och välfungerande beställar- och leverantörsrelation mellan IT-avdelningen och övriga avdelningar inom myndigheten. KB har dock inte någon dokumenterad sourcingstrategi.

För att kunna outsourca fler delar av IT-verksamheten krävs dock att den är bättre strukturerad. KB:s IT-chef har påtalat att det är svårt för en outsourcing-leverantör att ta emot IT-system om de inte är ordentligt organiserade och dokumenterade. Större delen av KB:s IT-verksamhet har enligt IT-chefen ännu inte nått den mognadsgrad som krävs för att den ska kunna outsourcas på ett lyckat sätt. Han har gjort bedömningen att det kommer att ta minst tre år att skapa tillräcklig ordning inom IT-verksamheten för att en lyckad outsourcing av fler delar ska kunna ske.

För IT-verksamheten på KB finns inga framtagna strategier men det finns en femårsplan för myndigheten, bland annat för hur man ska nå en tydligare struktur för IT-miljön. De största utmaningarna inom KB:s IT-verksamhet är myndighetens konstant ökande behov av lagringsutrymme, att IT-verksamheten inom KB i dagsläget är utspridd på flera olika avdelningar samt att man inte har en tydlig beställar- och leverantörsrelation mellan IT-avdelningen och övriga avdelningar inom myndigheten.

IT-chefens uppfattning är att det aldrig har funnits något stort fokus på IT inom KB. Ett flertal olika IT-applikationer fördelade på olika databaser används inom verksamheten och det har funnits en bristfällig central förståelse av hur alla applikationer fungerar.

Avdelningen för nationell samverkan (NS) sköter bland annat driften för den nationella gemensamma bibliotekskatalogen Libris. NS har även hand om systemutveckling för Libris och andra nationella system. Dessutom sköter NS Libris driften av sin egen hårdvara, vilket enligt IT-chefen egentligen vore mer rationellt att låta IT-avdelningen ta hand om. Anledningen till att så inte sker är att IT-avdelningen inte besitter rätt kompetens för att kunna driva Libris organisation i nuläget. Inom NS arbetar fyra till fem systemutvecklare och IT-chefen har gjort bedömningen att IT-verksamheten inom NS är mogen jämfört med IT-verksamheten inom många andra delar av KB.

Det finns även enheter utöver de nyss nämnda som har egna IT-applikationer. För att IT-enheten ska kunna ta över ansvaret för dessa applikationer på ett välfungerande sätt behöver applikationerna konverteras till en gemensam plattform. Typen av applikationer varierar, men flertalet är Access-databaser.

Ett exempel på aktuella aktiviteter som äger rum på IT-avdelningen är att man har tagit fram en lista på alla IT-system som används inom KB där man har angett vilka system som är kritiska. Tanken är att finansiering av systemresurser ska ske via IT-avdelningen så att IT-avdelningen kan börja ha en tydligare beställar- och leverantörsrelation till övriga enheter i organisationen. Om en sådan förändring kunde genomföras på ett lyckat sätt skulle steget till att kunna outsourca fler delar av IT-verksamheten minskas betydligt.

Det finns även ett behov av att se över nätverksstrukturen inom KB, då den i dagsläget varken är effektiv eller säker. Just nu pågår ett arbete med att bedöma graden av beroende mellan de olika applikationer som finns och en ordentlig kartläggning av nätverksstrukturen ska göras av IT-avdelningen.

Länsstyrelserna

Verksamhetsanalys

Länsstyrelserna har sedan början av 1990-talet haft ett relativt omfattande samarbete på IT-området som byggt på frivillighet. Samarbetet ledde till att gemensamma lösningar inom flera IT-områden togs fram och åtgärderna hade enligt en rapport till regeringen den 1 december 2006 "... starkt bidragit till länens kostnadseffektiva utveckling inom IT-området". I regleringsbrev 2007 (eller 2008) uttrycktes målet att slå ihop länsstyrelsernas IT-verksamheter. Exakt hur lämnades fritt för länsstyrelserna att bedöma. Resultatet blev att länsstyrelsen i Västra Götaland fick uppdraget att bilda länsstyrelsernas gemensamma IT-enhet.

Syftet med en gemensam IT-enhet för samtliga länsstyrelser var att skapa en effektiv, ny gemensam IT-miljö och en gemensam IT-organisation. Länsstyrelsernas verksamhet sträcker sig över ett stort antal politik- eller verksamhetsområden och utmärks av en mångfald av processer. Verksamheten bedrivs även av 21 självständiga myndigheter. Tanken bakom förändringen var därför att skapa en samsyn kring hur processerna ska se ut och vilka krav man ska ställa på IT-stödet.⁶⁴ Den tidigare IT-verksamheten var väldigt varierande beroende på län. För att få en jämförelsebild mellan hur IT-verksamheten såg ut tidigare och hur den utvecklar sig efter organisationsförändringen anlätade

⁶⁴ Verksamhetsplan 2010, Länsstyrelsernas IT-enhet.

man flera olika konsulter för att göra en genomlysning av verksamheten. När man tog reda på vad IT kostar ute på länsstyrelserna var man dock tvungen att lita till de uppgifter som var och en av dem lämnade och det var svårt att kontrollera hur korrekta uppgifterna var. Det fanns inte heller någon enhetlig redovisning av IT-kostnader utan det var först 2009 som man tog fram ett gemensamt ekonomisystem där redovisning sker på likartat sätt. Länsstyrelserna hade tidigare olika sätt att kostnadsföra och redovisa för IT-verksamhet i såväl absoluta tal som kostnad per arbetsplats. Tidigare kunde även en del länsstyrelser finansiera teknik på ramanslaget men programvara på projektanslag. Vissa länsstyrelser visste inte ens hur många servrar eller hur många datorer man hade, inte heller alltid vad man betalat för programvaran. Enligt en rapport från Gartner så var uppföljning och rapportering av servicenivåer för de flesta länsstyrelser oklara eller obefintliga och det gick därför inte att dra några slutsatser om hur servicenivån hade varit. Det gick heller inte att säga hur servicenivån hade påverkat kostnadsbilden.⁶⁵ Vid en jämförelse av Total Cost of Ownership (TCO) för länsstyrelserna i förhållande till Gartners genomsnittsvärde för myndighetsutövande organisationer var dock kostnaderna i sig lägre än för jämförbara organisationer.⁶⁶

En av framgångsfaktorerna som identifierades för att ta till vara de ekonomiska fördelarna av storskalighet vid förändringen var att den gemensamma IT-miljön måste baseras på en gemensam standard. Utan en sådan standardisering fanns stor risk att centralisering skulle medföra ökade kostnader för administration och förvaltning och därmed urholka den besparingspotential som fanns.⁶⁷ Undersökningen av de olika länsstyrelserna innan bildandet av den gemensamma IT-enheten konstaterade att den gemensamma standarden fanns inom ett antal begränsade men viktiga områden. Här kan särskilt nämnas LstNet ett länsstyrelsegemensamt WAN som var en viktig förutsättning för att genomföra samordningen på en relativt kort tid och en utvecklad samverkan kring e-tjänster. Den i flera fall bristande samordningen var dock betydande och därför borde enligt undersökningen prioriteringen vara att skapa rutiner och arbetssätt för att införa hållbar standardisering, införande av samordnade rutiner och sedan processer för att införa samordnade tjänster.⁶⁸

Det fanns inte heller några uttalade krav eller förväntningar på vilken servicenivå som kunde vara skälig utifrån olika länsstyrelser beroende av IT-stöd för att utföra sina åtaganden. Rekommendationen var därför att ett sådant arbete borde påbörjas och genomföras i samarbete med samtliga länsstyrelser då förutsättningar och krav rimligen bör vara lika utifrån de olika

⁶⁵ Gartner

⁶⁶ Atea, s 3.

⁶⁷ Atea, s 5.

⁶⁸ Atea, s 5.

uppdragsgivarnas eller partnernas behov. En fastställd kravspecifikation på förväntad servicenivå skulle även enligt utvärderingen kunna ligga till grund för prioritering och styrning av IT-verksamheten inom alla länsstyrelser. Den borde enligt utredningen även ligga till grund för de krav som ställs på den eller de tjänsteleverantörer som skulle komma i fråga för att utföra centrala tjänster till samtliga länsstyrelser.⁶⁹

Trots den i jämförelse låga genomsnittkostnaden för TCO konstaterade Gartner i sin analys att det fanns förutsättningar för effektivare IT-drift vid bildandet av en gemensam IT-enhet. Det konstaterades att utrymmet för en reducerad kostnadsnivå var starkt begränsat och förbättringar ansågs därför främst kunna förväntas på de kvalitativa och administrativa nivåerna. Möjliga kvalitetsförbättringar som identifierades var⁷⁰:

- höjd kompetensnivå och ökad specialiseringsgrad
- utökad tillgänglighet av support utan att förbruka mer resurser totalt
- reducerat brukande av resurser på standardområden (till exempel pc-arbetsplats)
- standardisering av operativsystem och pc-arbetsplats.
- mindre sårbarhet genom IT-resurspool.

Genomförande

Utgångspunkterna för den nya gemensamma IT-enheten blev med tanke på ovanstående nämnda analys processororientering och tjänsteorientering. Den myndighetsarkitektur som skulle skapas gemensamt skulle därför bygga på kundnytta, informationsdelning, säkerhet, interoperabilitet, standardisering, återanvändning och användarorientering.⁷¹

Det första årets verksamhet bestod främst av uppbyggnad av interna rutiner och konsolidering av de övertagna IT-miljöerna. På infrastruktursidan bestod arbetet av att samla och effektivisera serverdrift och lagring. Inom verksamhetssystemen började arbetet med att ensa och minska utbudet av överlappande system.⁷² Under själva uppbyggnadsskedet av den gemensamma IT-miljön är det enligt den gemensamma IT-enheten svårt att visa på konkreta mätbara effekter ute i verksamheten och man valde därför att vänta med sådana mätningar. IT-enheten uppger dock att grunden för ett mer flexibelt arbetssätt har lagts och även ökade möjligheter till samverkan.⁷³ Väsentliga förändringar

⁶⁹ Atea, s 24.

⁷⁰ Gartner.

⁷¹ Verksamhetsplan 2010, Länsstyrelsernas IT-enhet.

⁷² Länsstyrelsernas IT-enhet, rapport till regeringen, dnr 115-100438-2009.

⁷³ Ibid.

blir tydliga först när den tidigare mångfalden konsolideras och ersätts med gemensamma lösningar fullt ut.

Alla har i dagsläget samma IT-plattform jämfört med tidigare då försök att samlas kring en plattform misslyckades. En gemensam IT-plattform sparar utvecklingsmedel. I dagsläget försöker man tillhandahålla färdiga byggklossar som kan användas för att bygga en anpassad IT-lösning för de enskilda länsstyrelserna i stället för att utveckla separata lösningar.

De främsta fördelarna med en gemensam IT-enhet uppges vara

- att man har samma IT-hjälpmiddel och därmed uppnår man likformighet, likvärdig behandling (rättssäkerhet) och lika bra datastöd vid mötet med medborgarna oavsett var i landet detta sker,
- specialisering. Samlade resurser och kunskap kan lättare mobiliseras,
- transparens. Alla kan se vad det kostar, och
- kundnöjdhet.

På frågan hur den gemensamma IT-enheten kan veta att den är effektiv trots att den inte befinner sig i en äkta marknadssituation svarar IT-direktören att de utsätts för ett konstant krav från beställarna på kostnadseffektivitet. Gartnerutredningen visar, menar han vidare, att länsstyrelserna har väldigt låga IT-kostnader. Förbättringar kan dock göras vad gäller att använda nyckeltal för kontinuerlig mätning och redovisning. Kostnad måste även ställas mot effektivitetsvinst i verksamheten. Även om åtgärder inte ger en direkt påvisbar minskning av kostnaderna så kan kostnadsbesparingar ske i förlängningen. Utvecklingskostnader för e-tjänster är dessutom så pass höga så att det krävs samordning (skaleffekter) för att kunna bli moderna myndigheter med god service till medborgare och ha intern effektivitet. De små länsstyrelserna skulle därför få svårt att klara det själva. Olika mätningar och undersökningar visar även att länsstyrelsernas samordning inom IT-området har lett till minskade totala kostnader med uppskattningsvis 10 procent.

Sammanfattande punkter

- För att kunna ta ställning i sourcingfrågan krävs omfattande kunskap om den egna verksamheten.
- Analys, genomförandeprocess och uppföljning är avgörande för resultatet av outsourcing.
- Beställarkompetens är en avgörande faktor för samtliga delar i sourcingprocessen.
- Stora delar av IT-verksamheten kan outsourcas utifrån legala krav. Det handlar ytterst om att göra en analys och kravställning som är förenliga med de legala kraven.

Bilaga 2 Teoribildning bakom outsourcing

Outsourcing stöds av ett antal mer eller mindre väletablerade teoribildningar. Nedan redogörs i korthet för de tre viktigaste teorierna.

Neoklassisk ekonomisk teori

Neoklassisk ekonomisk teori postulerar att organisationer outsourcar IT för att uppnå kostnadsfördelar genom de skal- och scopefördelar leverantörer kan uppnå.

Economies of scale

Economies of scale⁷⁴ innebär att styckkostnaden (AC) per producerad enhet sjunker vid ökande produktionsvolym (Q). Anledningen är att de fasta kostnaderna (FC) fördelas på en större produktionsvolym. Den genomsnittliga styckkostnaden kommer att sjunka så länge som marginalkostnaden (MC) sjunker. Fasta kostnader är okänsliga för producerad volym, vilket betyder att företag som byggt upp stor kapacitet i form av investeringar i produktionsanläggningar tjänar mer på större produktionsvolym.

Översatt till outsourcing betyder det att stora IT-leverantörer kan erbjuda drift, utveckling och annan IT-kapacitet till allt lägre styckkostnader eftersom de investerat i den IT-infrastruktur som behövs för att leverera den IT som offentliga aktörer efterfrågar. De offentliga aktörerna kan då köpa den IT de behöver utan att behöva dra på sig stora investeringar och fasta kostnader. Det är också rimligt att anta att flera enskilda myndigheter inte tjänar på att bygga upp stora IT-avdelningar utan i stället bör köpa den IT de har behov av från större IT-leverantörer vilka i sin tur kan dra nytta av economies of scale och scope samt att kunna erbjuda spetskompetens och erfarenhet genom en hårt driven specialisering och konkurrensutsättning från marknaden⁷⁵.

⁷⁴ Economics of Strategy (Besanko et al, 2004).

⁷⁵ Ibid.

Economies of scope

Economies of scope⁷⁶ ligger nära economies of scale och har att göra med omfattningen och vidden i det levererande företags verksamhet. Economies of scope uppstår till exempel när organisationen vinner ekonomiska fördelar av att differentiera utbudet av varor och tjänster som man producerar. Som exempel kan nämnas att ett företag som har ledig kapacitet i maskin x som producerar varan a kan använda den lediga kapaciteten i maskin x för att producera en ny vara, b. Economies of scope kan därmed definieras som att kostnaden för ett företag att producera en viss volym Q av bägge varorna, a och b, är lägre än om två separata företag, ett som producerar a och ett som producerar b, producerat samma volym av varorna a och b, eller:

$TC(Q_a, Q_b) < TC(Q_a, 0) + TC(0, Q_b)$. Översatt till outsourcing betyder det att stora IT-leverantörer kan dra ekonomiska fördelar av att vidga sin verksamhet till flera tjänster eller produkter då man sitter med överkapacitet och genomförda investeringar i IT-infrastruktur och IT-kompetens.

Transaction Cost Economics

Varför finns organisationer? När är hierarkier effektivare än marknaden? Dessa och andra frågor diskuteras inom transaction cost economics (TCE) som utgör en viktig teoretisk grund för beslut om att själv producera eller att köpa funktioner och verksamhet på marknaden och för att beskriva en organisations "effektiva gränser". Tar man hänsyn till att det jämsides med produktionskostnaderna i en organisation uppstår kostnader både för att förbereda, sluta och övervaka genomförandet av kontrakt och för att genomföra allokeringsåtgärder inom företag, kan man dra slutsatsen att en organisation uppstår när allokeringsåtgärder utförs till lägre sammanlagda produktions-, kontrakts- och administrationskostnader inom organisationen än när det sker via köp och försäljningar på marknaden. På samma sätt expanderar en organisation till den punkt där kostnaderna för att genomföra en ytterligare allokeringsåtgärd internt blir högre än om det sker via kontrakt träffade på marknaden⁷⁷.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ekonomisk Debatt 8/91.

Möjliga fördelar med outsourcing

Kostnadsbesparingar

Att minska organisationens kostnader är en vanlig anledning till outsourcing. Undersökningar visar dock att projekt där för stor fokus läggs på kostnadsbesparingar löper större risk att misslyckas.⁷⁸ De minskade kostnaderna uppkommer genom skal fördelar för leverantören som därigenom kan utföra IT-aktiviteterna till en lägre kostnad än vad klienten själv kan. Kostnader för IT är dock svåra att mäta exakt beroende på att de sällan är transparenta. Denna osäkerhet har i många fall bidragit till att IT outsourcas eftersom det kan underlätta att fördela kostnaderna på verksamheten. Genom outsourcingen åstadkommer man en fast kostnad som enklare kan fördelas på verksamheten.⁷⁹

De finansiella fördelarna kan kategoriseras under tre rubriker:⁸⁰

- *Kostnadsreducering* genom skalekonomi och specialisering. Det är klart mer ekonomiskt att köpa in spetskompetens som sällan används än att utveckla den själv.
- *Förutsägbarhet* genom att outsourcingavtalet reglerar vad det kommer att kosta. Detta ger en bättre bild av de affärsprocesser som stöds och bidrar till att de förbättringar som kan behöva utföras lättare kan identifieras.
- *Kapitalbesparingar* genom att den huvudsakliga IT-infrastrukturen inte behöver administreras på plats. Man behöver inte investera kapital i dyr IT-infrastruktur. IT blir därmed ingen kapitalkostnad utan i stället en löpande kostnad som är mer flexibel.

Eftersom ett beslut om IT-outsourcing ofta innebär en omorganisation av IT-avdelningen ska man dock inte bara jämföra vad man har inhouse i dagsläget med erbjudandet. Man bör även jämföra vad man skulle få för pengarna vid en intern omorganisation.⁸¹

Fokus på kärnprocesser

Att kunna fokusera på kärnprocesser är en av de vanligaste orsakerna till att organisationer överväger outsourcing. En organisations verksamhet är uppbyggd av kärn- respektive stödprocesser. Kärnprocesser är en kombination av organisationens erfarenheter, kunskaper och unika processer som finns

⁷⁸ Sparrow E. (2003) – Successful IT Outsourcing, Springer Professional Computing (Sparrow 2003).

⁷⁹ Augustsson M., Bergstedt Sten V. (1999) – Outsourcing av IT-tjänster, Industrilitteratur, Uddevalla. (Augustsson 1999).

⁸⁰ Sparrow 2003.

⁸¹ Sparrow 2003.

integrerade i organisationens produkter och tjänster. Tanken med outsourcing är att koncentrera resurserna på de aktiviteter som ger bäst avkastning och som i regel är organisationens kärnprocess.⁸² Stödprocesser kan normalt delas in i två grupper.⁸³ Det första är kritiska stödprocesser som är mycket viktiga för verksamheten men som inte skapar konkurrenskraft i sig, det andra är icke-kritiska stödprocesser som endast stöder den dagliga verksamheten. IT anges ofta som en stödprocess som i många företag ofta står i blickfånget för outsourcing. Många IT-aktiviteter kan vara mycket tids- och resurskrävande för en avdelning att hantera trots att det kanske inte är IT-aktiviteterna som särskiljer organisationen från konkurrenterna.⁸⁴ Att låta IT-aktiviteter tas om hand av externa organisationer gör att man kan koncentrera sig på sin egen kärnverksamhet.

Innovation och förnyelse

Organisationer måste hela tiden växa, skapa nya idéer och förändras för att verksamheten ska kunna fortgå och vara lyckad i framtiden. Att vid sidan av den dagliga verksamheten introducera teknologi som stöder nya affärsprocesser och även hitta ny teknologi kan vara svårt, tidskrävande och dyrt. Genom att omplacera resurser stöder outsourcing organisationer att fokusera på nya strategiska utvecklingsarbeten. Nya möjligheter kan öppnas genom att mer tid kan läggas på nya affärsmöjligheter snarare än på tidigare rent operationella frågor. IT-outsourcing kan även göra att nya teknologier och applikationer lättare kan introduceras hos organisationen med hjälp av specialister.⁸⁵

Tillgång till expertkompetens

En viktig anledning till att outsourcing väljs kan vara organisationens brist på kompetens inom IT. Förr var det viktigare för organisationen att själv äga aktiviteten som skapar konkurrenskraft. I dag handlar det i stället om att fokusera på hur organisationen så billigt som möjligt kan få tillgång till externa resurser och kompetens, snarare än att skapa dem själv. Ingen organisation kan vara helt självdrivande, det är inte ekonomiskt gångbart att internt försöka skapa all expertis som behövs inom organisationen. Oftast finns redan resursen på marknaden till en lägre kostnad och med högre kvalitet.⁸⁶

⁸² Augustsson 1999.

⁸³ Power M., Desouza K. & Bonifazi C. (2006) – The Outsourcing Handbook, Kogan Page Ltd, London, (Power 2006).

⁸⁴ Sparrow 2003.

⁸⁵ Sparrow 2003.

⁸⁶ Powers 2006.

Andra hävdar dock att IT har fått en större roll i den moderna organisationen där IT-avdelningen ofta har ett stort strategiskt värde. Det har gjort att IT-avdelningen har blivit en alltmer prioriterad avdelning som bidrar med konkurrenskraft till hela organisationen. De organisationer som ser sin IT-avdelning som en värdeskapande och kritisk nödvändighet för att verksamheten ska kunna fungera anser oftast att IT-kostnaderna är försvarbara. Om inte organisationens egen IT-avdelning har kompetens nog för att kunna bibehålla den höga standard som krävs måste den kompetensen köpas in. Outsourcing blir då en långsiktig lösning som tillgodoser organisationens efterfrågan på IT-kompetens.⁸⁷ En IT-avdelning hos klienten har sällan möjlighet att matcha de resurser och den expertis som en specialiserad agent besitter. Outsourcing ger i detta perspektiv tillgång till

- modern teknologi och de senaste verktygen
- säkra och snabba metoder till lyckade IT-projekt med väl beprövade tillvägagångssätt och dokumentation
- fler experter med bred teknisk kunskap och mycket erfarenhet
- leverantörens kontakter och kunskap inom branschen, vilket oftast innebär bättre förhandlingsmöjligheter med underleverantörer.

Detta innebär större möjligheter att skapa kompetens hos IT-personalen när de utvecklas hos agenten och man undviker kostnader för att hela tiden träna upp egen IT-personal i de senaste teknologierna.⁸⁸ Oavsett om ett företag vill rekrytera egen personal eller inte kan det i perioder av högkonjunktur vara svårt om det är brist på kvalificerad arbetskraft. Om ett företag anställer och internutbildar så finns risken att personen slutar och då kan det vara säkrare att köpa tjänsten genom outsourcing.

Flexibilitet/skalbarhet

IT-tjänster som kan köpas in snabbt när behovet finns utan att behöva anställa ny personal gör att organisationer kan fungera mer flexibelt.⁸⁹ Tunga IT-investeringar kan däremot innebära att organisationen binder upp sig med inköpta applikationer under många år framöver.⁹⁰ Teknologi utvecklas och förändras dock hela tiden och genom outsourcing kan organisationen utnyttja leverantörens investeringar och kunskap om utveckling.⁹¹

⁸⁷ Augustsson 1999.

⁸⁸ Sparrow 2003.

⁸⁹ Sparrow 2003.

⁹⁰ Augustsson 1999.

⁹¹ Augustsson 1999.

Fallgropar i en outsourcingprocess

Dolda kostnader

De kanske största och vanligaste problemen med IT-outsourcing är de dolda transaktions-, management- och servicekostnader som kan uppstå. Med transaktionskostnader menas bland annat omplaceringskostnader och omorganisationskostnader, medan managementkostnader inkluderar kostnader för mänskliga resurser som behövs för outsourcingen.⁹²

Inlåsnig

En organisation som outsourcar all IT till en och samma leverantör riskerar att bli helt beroende av denna leverantör. I en sådan situation kan det bli både riskabelt och oerhört kostsamt att byta leverantör.⁹³ Ett litet antal leverantörer på marknaden ökar dessutom risken för inlåsnig.⁹⁴ Om beroendet av en enskild leverantör är starkt kan det bli väldigt svårt att ta tillbaka kontrollen över en outsourcad aktivitet. Studier visar att mindre organisationer ofta outsourcar applikationsutveckling, implementering och underhåll. Planering och management tenderar dock att behållas inom organisationen. Mindre organisationer lägger även generellt mindre vikt vid IT-strategier och organisationens koppling till IT⁹⁵. Detta kan innebära problem på lite längre sikt. Även det faktum att många mindre organisationer inte utreder outsourcingfrågan ordentligt och inte heller följer upp ordentligt leder till att de låser fast sig vid ett mindre antal aktörer som kanske inte är de bästa för dem egentligen. Detta kan resultera i ett beroende till den externa aktören och en form av hjälplöshet.

Avtalets betydelse

En återkommande risk inom outsourcing är kontraktsjusteringar. De kontrakt som sluts måste ofta revideras i efterhand dels för att klientens behov kan ändras, dels för att många kontrakt som skrivs inte är kompletta från början.⁹⁶ IT-outsourcing är en omfattande process och det är av stor vikt att noggrann planering sker innan ett beslut om outsourcing fattas.⁹⁷

⁹² Aubert B., Patry M., & Rivard S. (1998) – Assessing the Risk of IT outsourcing, 31st Annual Hawaii International Conference of System Science (Aubert 1998).

⁹³ Sparrow 2003.

⁹⁴ Aubert 1998.

⁹⁵ Aubert 1998.

⁹⁶ Aubert 1998.

⁹⁷ Applegate L., Austin R. & McFarlan W. (2007) – Corporate Information Strategy and Management, McGraw-Hill, New York (Applegate 2007).

Kontrakt handlar om att identifiera kostnader och leveranser, delade risker, SLA och kontrollprocesser.⁹⁸ Ett bra kontrakt är viktigt för att lyckas med outsourcing eftersom kontraktet skapar en styrkebalans mellan beställare och leverantör. Det är därför ett misstag att spendera för lite tid på att förhandla fram ett bra kontrakt och låtsas att relationen med leverantören kommer att sköta resten. Kontraktet ger säkerhet om relationen misslyckas.⁹⁹

Ett problem som är svårt att hantera genom avtal är dock att klientens betydelse hos agenten till stor del beror på avtalets storlek i förhållande till agentens totala omsättning av outsourcingkontrakt. Relationen mellan klient och agent är dock trots ett väl avvägt kontrakt ytterst viktig för att outsourcingaffären ska anses som lyckad.¹⁰⁰ Ett sätt för klienten och agenten att utöver själva kontraktet stärka möjligheten för en lyckad outsourcing är att skapa en nära relation med varandra.¹⁰¹

Agentteori

Agentteori handlar om samspelet mellan klient och agent samt uppkomsten av problem på grund av att båda parterna har egna intressen med avtalen som sluts eller att de helt enkelt har olika mål eller syn på riskhantering. Ett problem i relationen mellan klient och agent är den ofullständiga information som uppstår mellan parterna.¹⁰² Opportunism är en vanlig riskfaktor i IT-outsourcing. Det handlar om att agenten eller klienten trots kontraktet alltid har ett eget intresse som de försöker uppnå. Någondera av parterna kan, om de tjänar på det, avvika från kontraktet.¹⁰³ Faktorer som begränsar opportunistiskt beteende är lagar, sociala normer och moral. I litteraturen omnämns tre typer av opportunism:

- Moralrisk
- Felaktiga val av agent
- Bristfälligt åtagande

⁹⁸ Berry C. & Kruse G. (2004) – Outsourcing “The how-to” guide, *Manufacturing Engineer*, 83 (4), 36 - 39. (Berry 2004).

⁹⁹ Bartélemy J. (2001) – The Hidden Costs of IT Outsourcing, *MIT Sloan Management Review*, Vol 42 våren 2001. (Bartélemy 2001).

¹⁰⁰ Blumenberg H., Beimborn D., Maritn S., Brodrik B., Gunne C. & Wendt S. (2009) – Determinants of Outsourcing Success in the Financial Industry: The Impact of Importance 42nd Annual Hawaii International Conference of System Science (Blumenberg 2009).

¹⁰¹ Lee J-N., Huynh M., Chi-Wai Kwok R., & Pi S.M. (2003) – IT Outsourcing Evolution – Past Present and Future, *Communications of the Acm*, Vol 46, Nr 5 (Lee 2003).

¹⁰² Adams M. (1994) - Agency Theory and the Internal Audit, *Managerial Auditing Journal*, Volym 9, Number 8, s 8-12 (Adams 1994).

¹⁰³ Sullivan W. & Ngwenyama O. (2007) – Outsourcing contracts as instrument of Risk management, *Journal of Enterprise Information Management*, Volym 20, Nummer 6, S 615-640. (Sullivan 2007).

Innebörden av begreppet moralrisk är att det är omöjligt för klienten att se hur agenten agerar och betar sig utan att utsätta sig för höga kostnader. Eftersom klienten inte kan se vilken insats agenten ägnar åt en uppgift är det omöjligt att se om ett problem beror på agenten eller på någon annan faktor. Eftersom agenten vet att klienten inte har kunskap om hur mycket arbete som läggs ned på uppgiften kan agenten alltid skylla dåliga prestationer på omständigheter som är bortom agentens kontroll.¹⁰⁴

Felaktigt val av agent innebär att klienten inte kan urskilja agentens verkliga förmåga. Klienten måste värdera agentens anspråk, vilket är en väldigt svår uppgift.¹⁰⁵ I många fall tror agenten verkligen att denne har all kunskap och uppfyller alla krav för att hantera outsourcingen och blir därför överoptimistisk i bedömningen av i vilken utsträckning kontraktet kan uppfyllas.¹⁰⁶

Ett bristfälligt åtagande handlar om både klientens och agentens bristfälliga förmåga vad gäller att förplikta sig till varandra. Det är vanligt att klienter och agenter i outsourcingkontrakt blir frestade att avvika från kontraktet och inget kontrakt kan fullt ut förhindra ett sådant beteende.¹⁰⁷ Agentens opportunistisk är en faktor som oftast leder till ökade servicekostnader. Agenten kan exempelvis frestas att ta ut för höga priser för den utförda aktiviteten eftersom klienten har svårt att mäta hur mycket arbete som tillägnas uppgiften.¹⁰⁸

Även klienten i sig kan vara en stor riskfaktor om klienten har otillräcklig kompetens eller expertis om den outsourcade aktiviteten. Om klienten har dålig kunskap eller förståelse om aktiviteten kan det leda till dålig hantering av kontraktet eftersom klienten får svårt att uppskatta kvaliteten och kostnaderna för aktiviteten. En oerfaren klient löper därmed större risk att underskatta övergångs- och hanteringskostnader, vilket gör klienten mer sårbar för agentens opportunistisk.¹⁰⁹

Kostnader för uppföljning

Uppföljning och hantering av outsourcingkontrakt är en stor kostnad som kommer som en överraskning för många organisationer. I en studie av Barthélemy så framgår det att av den årliga kontraktssumman uppgick kostnader för hantering och uppföljning till cirka 8 procent.¹¹⁰ I detta ingår två stora delar:

¹⁰⁴ Aubert 1998.

¹⁰⁵ Adams 1994.

¹⁰⁶ Aubert 1998.

¹⁰⁷ Aubert 1998.

¹⁰⁸ Aubert 1998.

¹⁰⁹ Aubert 1998.

¹¹⁰ Barthélemy 2001.

- Övervakning så att samarbetspartnern levererar som överenskommet
- Förhandlingar för att möta förändrade affärsförhållanden.

Managementkostnader, eller kanske mer passande IT-governancekostnader, är inte alltid så lätta att uppskatta. Det är en intern kostnad och därför inte lika tydlig som till exempel kontraktskostnaden. Ett sätt att hantera sådana kostnader är att ha beställarkompetens och att därmed inte helt förlita sig på leverantörens upplägg.¹¹¹

Osäkerhet och mätproblem är riskfaktorer och det är av stor vikt att parterna kan förutspå och mäta vilka aktiviteter som ingår i kontraktet. Felaktigheter som beror på dessa faktorer innebär ofta att kontraktet måste justeras i efterhand.¹¹² Det kan även vara svårt att utvärdera ändamålsenligheten av ett system som levererats eftersom kvaliteten är svårt att mäta utan omfattande användning.¹¹³

Försämrad servicekvalitet

Dålig responstid och sena uppdateringar av programvara efter genomförandet är exempel på hur servicekvalitet kan försämrans genom IT-outsourcing.¹¹⁴

Lägger man för mycket fokus på kostnader kan detta rendera i ett outsourcingavtal i tron att man gjort en bra affär enbart på grund av att leverantören erbjuder det lägsta priset. Vad man i stället bör fråga sig är hur det kommer sig och varför priset är så mycket lägre än på andra ställen och om detta verkligen är rätt leverantör för organisationen.¹¹⁵

Graden av beroende mellan aktiviteter som ska outsourcas är också en transaktionsrelaterad riskfaktor. Outsourcing av aktiviteter som är starkt beroende av varandra innebär därmed stor risk.¹¹⁶ Inom IT-outsourcing finns det normalt två olika typer av beroende mellan aktiviteter. För det första kan en outsourcad IT-aktivitet ha en koppling till en intern IT-aktivitet och för det andra kan en outsourcad aktivitet ha en koppling till en annan outsourcad aktivitet. När det finns ett beroende mellan aktiviteterna kan det innebära att då en aktivitet outsourcas påverkas de andra aktiviteterna negativt, vilket leder till försämrad servicekvalitet.¹¹⁷

¹¹¹ Barthélemy 2001.

¹¹² Sullivan 2007.

¹¹³ Bahli B. & Rivard S. (2005) – Validating measures of information technology outsourcing risk factors, Omega, The International Journal of Management Science, Nummer 33 s 175-187. (Bahli 2005)

¹¹⁴ Aubert 1998

¹¹⁵ Yakhlef 1997.

¹¹⁶ Aubert 1998.

¹¹⁷ Bahli 2005.

Förlust av kompetens

Organisationen kan förlora operativ och strategisk kompetens genom att outsourca IT. Eftersom IT-outsourcing ofta innebär att personal övertas av leverantören försvinner intern IT-kompetens. Detta innebär risker eftersom man kanske inte längre har kvar någon egen kompetens för att hantera och använda IT effektivt internt utan i stället blir beroende av en utomstående part.¹¹⁸ När anställda övergår till att bli konsulter hos leverantören förändras även deras relation till tidigare arbetsgivare även om deras arbetsuppgifter kan vara oförändrade. Organisationen kan därmed förlora kompetent personal och tappa deras lojalitet.¹¹⁹ Att outsourca en kärnaktivitet kan dock fungera bra så länge relationen fungerar bra. Om det inte finns någon annan leverantör som har precis samma kompetens så kan det dock uppstå allvarliga problem för klienten om relationen försämras.¹²⁰

¹¹⁸ Aubert 1998.

¹¹⁹ Hendry J. (1995) – Culture, community, and networks: The hidden cost of outsourcing, *European Management Journal* 13 (2), 193-201. (Hendry 1995).

¹²⁰ Augustsson 1999

Bilaga 3 Myndigheternas IT-verksamhet

Skatteverket

Bakgrund

Skatteverket är den myndighet som sköter beskattning, folkbokföring, fastighetstaxering, registrering av bouppteckningar och bevakar statens fordringar. Skatteverket utfärdar även id-kort för personer folkbokförda i Sverige.

Hos Skatteverket är det främst fyra avdelningar som arbetar med IT: IT-stödet (ITS) som har 666 medarbetare, produktionsavdelningen (PA) som har cirka 120 medarbetare, säkerhetsstaben som har 8 medarbetare och IT- och utvecklingsstaben som har 15 medarbetare. Totalt har Skatteverket cirka 10 800 anställda och verksamheten bedrivs främst på myndighetens kontor som finns utspridda över hela landet. De centrala ledningsfunktionerna inom IT finns i Stockholm.

Hos Skatteverket har man en sourcingstrategi inom vilken ett antal strategiska kriterier och övergripande styrande principer för verksamheten har satts upp. Dessa kriterier och principer är kostnadseffektivitet, flexibilitet, leverans enligt avtal, tillgång till kompetens och resurser, riskreduktion samt standardisering. Inom myndigheten arbetar man med att ta fram starkare inköpskompetens (vendor management) och med att få bättre kontroll på de externa aktörerna. Sourcingstrategin utvecklas genom en fortlöpande utvärdering.

IT-organisation

Produktionsavdelningen (PA) nämndes kort i det inledande stycket som en av de avdelningar inom Skatteverket som arbetar med IT. PA:s roll inom Skatteverkets IT-organisation är att agera beställare av utvecklingsinsatser. PA har ansvar för styrning och utveckling av kärnverksamheten inom Skatteverket. Detta innebär att de flesta av Skatteverkets stora utvecklingsprojekt hanteras av PA. Vidare har PA det operativa ansvaret för att standardisera processer och återanvända befintliga lösningar.

IT- och utvecklingsstaben (ITU), där Skatteverkets CIO är chef, styr stora utvecklingsinsatser rörande projekt-, programstyrnings-, nyttovärderings- och utvecklingsmetodik samt regelverk för förvaltnings- och systemutvecklingsarbete. ITU styr även över etablering och användning av gemensamma verksamhetslösningar och Skatteverkets mål för teknisk arkitektur. ITU ansvarar för Skatteverkets gemensamma arkitektur (verksamhetsarkitektur, informationsarkitektur och applikationsarkitektur) på en övergripande, strategisk nivå genom arkitekturramverket och målararkitekturen. ITU genomför även granskningar av verksamhets- och IT-arkitektur för det operativa utvecklingsarbetet. Detta görs för att upptäcka avvikelser i arkitektur, metodik och processer. ITU är också uppdragsgivare till de externa parter Skatteverket anlitar för att göra kvalitetsgranskningar. Inom ITU är man även beställare av tjänsterna dator, telefoni, skrivare, användare och videokonferens. ITU styr också över större investeringar på de områden som Verksamhetsstöd (VE) ansvarar för. VE äger systemen för infrastruktur, stödsystem för ekonomi och HR. VE äger även vissa gemensamma verksamhetslösningar. ITU styr genom att vara beställare av större investeringar som finansieras inom portföljen.

VE består av IT-service (ITS), administrativ service (AS) samt intern service (IS) och är Skatteverkets interna leveransorganisation för all stödverksamhet. Inom VE finns även inköpsenheten som ansvarar för offentliga upphandlingar och allt strategiskt inköpsarbete. Detta inkluderar bland annat skapandet av leveransavtal baserade på statliga ramavtal och genomförandet av löpande avtalsarbete såsom uppföljning och (om)förhandling. I vissa fall väljer VE att anlita underleverantörer. Inom ITS arbetar bland annat systemutvecklare. ITS är "fabriken" som ska leverera IT-tjänster så effektivt som möjligt. Funktionella krav från verksamheten förmedlas via PA och ITS står för de tekniska valen. VE levererar även vissa tjänster till Lantmäteriverket och Kronofogdemyndigheten, men man har fattat ett beslut om att inte ta in fler myndigheter som kunder.

Beställar- och leverantörsgrensnittet för IT-verksamheten hos Skatteverket infördes den 1 september 2005. Vissa ansåg att IT-avdelningen tidigare styrde verksamheten snarare än det omvända. Enligt Skatteverkets CIO är man nu betydligt tydligare med att det måste finnas en efterfrågan från verksamheten på IT-tjänster som levereras. Nuvarande utvecklingsarbete inom IT-organisationen fokuserar på att beställar- och leverantörsrelationerna ska fungera bra.

Hos Skatteverket arbetar man också med att minska beroendet av konsulter inom IT-verksamheten och med att överföra kompetens från konsulterna. ITS har exempelvis ungefär 120 konsulter utöver den personal som är fast anställd. En större del av konsulterna arbetar med utveckling.

Omvärldsanalys för Verksamhetsstöd inom Skatteverket

Trender gällande Shared Service Center

Inom SSC-området har framför allt följande trender identifierats. Dessa beskrivs i korthet i avsnittet som följer.

Fortsatt konsolidering och centralisering

Kostnadsminskningar uppnås framför allt genom stordriftsfördelar i och med att vissa tjänster koncentreras till ett ställe. Samlandet av kunskap och kompetens under ett tak får till följd att organisationens experter kan hjälpa fler än den enhet de tidigare servade. Det ger ett bättre utnyttjande av den interna kunskap som finns inom organisationen. Detta möjliggör delning av kompetenser och expertkunskap, bättre kunskapsöverföring och en lägre risk för personberoende. När stödfunktionerna är utspridda i olika enheter i företaget har personalen vanligtvis en bred men ytlig kunskap. Små stöдавdelningar har ofta inte råd att skaffa expertis inom smala områden, och om de gör det riskerar denna expertis att vara underutnyttjad när avdelningen inte använder den.

En ofta framhållen fördel med konsoliderade SSC är att denna form av organisation ökar flexibiliteten i och med att olika sorters spetskompetens samlas i en och samma enhet. Dessa skalfördelar kan motivera införskaffande av expertis eller utbildning av personal även inom smala områden, eftersom detta blir till nytta för hela organisationen.

Skalfördelarna gör det också möjligt att motivera snabbare teknikskiften och uppgraderingar av IT-system, eftersom implementeringen blir enklare när endast en enhet är inblandad.

Fortsatt standardisering och automatisering

Med standardiserade processer för de olika enheterna kan SSC:s arbete skötas snabbare och säkrare. Detta möjliggörs genom att kombinera en centraliserad struktur och dess effektivitet med en decentraliserad struktur och dess service till kunden. Den främsta fördelen med standardisering är ökad effektivitet. Medarbetare får en annan roll i ett SSC när uppgifterna är standardiserade och mer automatiserade. En effektiv, standardiserad och automatiserad process kräver dock ändamålsenliga stödsystem, som ett effektivt instrument för informationsöverföring. Standardisering stöder också samordning, vilket innebär att det blir enklare för parterna att anpassa sig till varandra om en viss standard följs. Standardisering används även för att förändra processer till att bli mer lättförståeliga. Det kan i sin tur leda till mer effektiv hantering av administrativa processer.

Ökat fokus på kostnadsjakt och processoptimering

Ständig rationalisering i SSC möjliggörs genom att ett processororienterat synsätt antas, med ständigt fokus och uppföljning av processer och rutiner. Ett processororienterat synsätt syftar till kontinuerlig effektivisering och är inte begränsat enbart till införandet av SSC. Ett SSC måste tydligt optimera sina processer för att serva sina kunder effektivt. Det gäller då att etablera en bra kundrelation, så att kunderna upplever att de fått en bättre tjänst och ofta till ett lägre pris. Ofta uppnås detta genom god kunskap om beställarens/kundens processer och verksamhet. Flertalet SSC arbetar systematiskt med processoptimering och ser detta som viktigt i den löpande verksamheten. Som stöd används angreppssätt som Six Sigma, Lean eller andra processoptimeringsmetoder, men oavsett vilken metod som används så syftar den till att arbeta med ständiga förbättringar för att kontinuerligt minska kostnader och höja kvaliteten i leveransen.

Allt högre upp i värdekedjan

SSC:er klättrar uppåt i värdekedjan och kommer närmare slutkonsumenten. Genom att erbjuda kunderna alltmer kvalificerade stödtjänster, ofta rådgivningsorienterade, kan kärnverksamheten i allt högre grad fokusera på sina huvuduppgifter. Genom att SSC:er ofta har god insikt i hela processflödet kan dessa erbjuda möjligheter till processeffektiviseringar som ligger utanför den egna organisationens kontroll. Därmed kan SSC användas som drivkraft för att skapa processeffektivitet som ligger utanför den egna organisationen. Även på andra områden förflyttar sig SSC:er allt högre upp i värdekedjan och blir alltmer rådgivande. Ett exempel på detta är konsoliderade ekonomiavdelningar som tar allt större ansvar inom finansiell analys och ekonomistyrning.

IT

Generellt kan konstateras att de svenska IT-budgetarna stramades åt ordentligt under 2009 som en följd av lågkonjunktur och finanskris. Beräkningar har gjorts att i absoluta tal nära 11 miljarder kronor försvann ur de svenska IT-budgetarna 2009. Till detta kan läggas att mellan 30 och 50 procent av verksamhetsprojekten lades ned. IT-företagen i Sverige upplevde att många affärer förlorades på grund av icke-beslut snarare än att affären gick till en konkurrent.

Den del av IT-branschen som växte mest under 2009 var outsourcing och det är tydligt att fokus, och den största tillväxten, fortsatt kommer vara inom outsourcing under 2010 och framåt. Det finns en klar och tydlig rörelse mot att köpa IT som tjänst. Mognaden ser även ut att ha ökat i Sverige som generellt varit mindre villigt att outsourca jämfört med övriga Europa.

Inom leverantörsleden kommer vi troligen att se fortsatt fallande priser, på konsulttimmar, på hårdvara och på mjukvara. Samtidigt kommer det att bli ökade krav på transparens och nya leveransmodeller högre upp i värdekedjan. Däremot är det oklart på vilket sätt detta värdeskapande ska ske. Eftersom det är oklart från företagsledande nivå hur IT bäst bidrar bedöms tidpunkten nu vara lämplig för att satsa på kompetensutveckling av management inom IT-organisationen.

De områden som företags- och organisationsledningar ser som de viktigaste att fokusera på är främst integrationsfrågor, framför till exempel tillförlitlighet och leverantörsfrågor. Därför är det nu tid att lyfta fram frågor som ökad standardisering, konsolidering och integration tvärs över företagets eller organisationens olika verksamhetsgrenar. Utmaningen är att de enklaste segrarna redan är vunna och att det nu snarare handlar om att fokusera på de åtgärder är mer komplicerade och som har längre återbetalningstid.

Migrationsverket

Bakgrund

Migrationsverket behandlar ansökningar från människor från andra länder som vill flytta hit eller komma på besök, som vill ha svenskt medborgarskap eller söka skydd undan förföljelse. Hos Migrationsverket behandlar och förvarar man känslig information som kan påverka både människors liv och hälsa. Därför är det viktigt att Migrationsverket har säkra och välfungerande IT-system.

På IT-avdelningen inom Migrationsverket arbetade i augusti 2010 cirka 75 personer. Av dessa arbetade 18 personer med IT-drift, 18 personer med support, 22 personer arbetade med utveckling av IT och cirka 17 personer med förvaltning. Dock fanns ett beslut om att Willis Åberg, verksamhetschef och CIO, skulle presentera en ny organisation den 15 september 2010 och ändringar kan därför ha skett i hur IT-avdelningen är strukturerad. Totalt har Migrationsverket cirka 2 680 anställda och myndighetens lokaler är belägna på flera olika platser runt om i landet. De centrala funktionerna för IT finns i Norrköping.

IT-organisation

Inom IT-verksamheten hos Migrationsverket tar man in cirka 30 - 40 konsulter per år, varav majoriteten genom heltidskontrakt. Hos myndigheten har man stort fokus på att IT ska vara en integrerad del av verksamheten och det finns ett visionsdokument där flera IT-aspekter finns belysta.

Den nuvarande generaldirektören har en omfattande utvecklingsagenda för verksamheten. Man har begränsat antalet utvecklingsinsatser och valt att fokusera på ett fåtal. I dagsläget har man behov av mer arbete inom IT-arkitektur samt mer pengar till linjeverksamheten. Migrationsverkets verksamhetschef och CIO bedömer att man har valt att fokusera på att utveckla lagom många delar av verksamheten på en och samma gång. Han anser också att kontakten med generaldirektören fungerar bra och att han har goda möjligheter till direkta diskussioner med generaldirektören angående IT-relaterade frågor.

Inom myndigheten arbetar man mycket med att eliminera gränserna inom organisationen genom Scrum och Lean. Arbetet med de olika metodikerna innebär att projektledare, testare och utvecklare arbetar tätt tillsammans inom projekten. Driftspersonalen har ett stort samarbete med supporten och är också inblandad i utvecklingen. På Migrationsverket har man även byggt en virtuell grupp för "second line support", som fungerar som ett steg mellan första och tredje supportlinjen. Detta resulterar i att tredje linjens support får färre ärenden än tidigare och kan arbeta mer med utveckling.

Migrationsverket arbetar med ISO 27000-standards för informationsklassning och informationssäkerhet. Myndigheten försöker framför allt bedöma och ta hänsyn till möjlig skada när de gör informationsklassningsanalyser, eftersom informationen hos Migrationsverket kan påverka människors liv och hälsa. Migrationsverket ska övergå till ett elektroniskt arkiv och innan informationen kan arkiveras så måste den klassificeras på ett säkert och riktigt sätt.

Vikten av tillgängligheten hos vissa av Migrationsverkets databaser är högst vital och kan beläggas med ett exempel. VIS-databasen som hanterar visumärenden inom Schengenområdet är så pass viktig att gränspassager i princip inte är möjliga om databasen inte finns tillgänglig. För att säkerställa att viktiga databaser som VIS alltid finns tillgängliga, finns dubletter på flertalet av Migrationsverkets system förvarade i Norrköping.

Kungliga biblioteket

Kungliga biblioteket (KB) är Sveriges nationalbibliotek och har därmed som uppgift att tillhandahålla och bevara svenskt tryckt material samt även svenskt audiovisuellt material. Myndigheten är organiserad i sex delar: biblioteksavdelningen (BA), forskningsavdelningen (FA), avdelningen för nationell samverkan (NS), avdelningen för audiovisuella medel (AVM), administrativa avdelningen (AA) och IT-avdelningen.

På IT-avdelningen inom KB arbetar i dag 43 personer. Inom ledning och projektledning finns för närvarande 3 heltidstjänster. Inom IT-drift finns 16,5 tjänster. Arbetet med digital produktion är fördelat på 11,75 tjänster och inom systemutvecklingsområdet finns 11 tjänster. Totalt har KB runt 375 anställda och större delen av bibliotekets lokaler ligger i Stockholm. I dagsläget är IT-verksamheten inom KB främst utspridd på de fyra delarna audiovisuella medel, avdelningen för nationell samverkan, biblioteksavdelningen och IT-avdelningen. AVM katalogiserar hela den svenska musikutgivningen och har ansvar för egen systemutveckling. Inom AVM arbetar tre utvecklare samt 12-13 AV-tekniker.

Bilaga 4 Konkreta exempel på outsourcing

Skatteverkets outsourcingprocess av helpdesk

Bakgrund/Lägesbeskrivning

Verksamheten inom enheten för användarservice består av helpdesk, mottagning av ärenden via telefon och den skriftliga ingången i KIS samt närservice, helpdeskens förlängda arm när ärenden kräver på-platsen-åtgärder. Ärendemängden till helpdesken var under 1998 och 1999 cirka 115 000 ärenden/år. I dag ser vi en uppåtgående trend med cirka 1 000 samtal/dag. Närservice utför utöver dessa ärenden även drift och underhåll av den tekniska infrastrukturen på uppdrag av produktionsenheten samt installationer och omflyttningar av myndigheternas pc och skrivare.

Under 1999 har fem regionala helpdeskar avvecklats och en central helpdesk i Mariestad byggts upp, personalen i de tidigare regionala helpdeskarna har övergått till närservice. Enheten har totalt 148 anställda, varav 10 i olika ledningsfunktioner, 33 i helpdesken i Mariestad och 105 inom närservice. Närservicepersonalen finns fördelad på 25 olika kontor i landet. Uppbyggnaden av den kocerngemensamma helpdesken minskar ärendemängden till närservice i takt med att kompetensen ökar bland de nyrekryterade i Mariestad.

Omvärldsbeskrivning

Många organisationer har genomfört eller prövar för närvarande möjligheterna att driva helpdesk och närservice i annan regi. Motivet är i allt högre grad att långsiktigt trygga tjänsternas kvalitet. Bakgrunden är således att man konstaterat svårigheter med personal- och kompetensförsörjning i egen regi. Det kan närmast betraktas som en trend att personal- och kompetensfrågorna är drivande jämfört med tidigare då kostnadsbesparingar som regel var det huvudsakliga motivet för att lägga ut denna typ av tjänster. Exempel på statliga myndigheter som anlitat extern leverantör för helpdesk och övrig användarsupport är SCB, Invandrarverket, Sida och Boverket. Även kommuner och landsting har upphandlat användarsupport. Inom näringslivet kan nämnas att Ericsson har beslutat att upphandla IT-support (inklusive helpdesk) för hela Norden där personalen överförs till vald leverantör. Det rör sig om cirka 400

personer som byter arbetsgivare. Andra exempel från näringslivet är Scania, Pharmacia, Alfa Laval, SCA, Telia Prosoft och AMU-gruppen.

Exempel på organisationer som övervägt verksamhet i annan regi men fattat beslut att fortsatt driva vissa delar i egen regi är enligt Statskontorets enkätundersökning:

- Vägverket, AMS och Luffartsverket med en helpdesk för applikationer,
- SMHI och Vägverket med pc-helpdesk.
- ABB (svenska) har valt att driva i egen regi. ABB har delat upp sitt databolag (Infosystems, 500 - 600 personer) i två delar, en del som hanterar tjänster som alla måste ha (gemensam infrastruktur och helpdesk) och den andra delen som ska stödja ABB:s organisation inom strategisk IT. Bolagets IT-tekniker väljer att gå till "Shared Services" och IT-personal med kompetens om verksamheten går till den andra delen.
- Inom Ericsson (Sverige) har samma uppdelning skett som i ABB, där merparten av "Shared Services" körs av Ericssons databolag IT Services, dock med viss konkurrens från IBM och Cap Gemini. Inom Ericsson kvarstår strategisk-IT dels inom verksamheten, dels i en konkurrensutsatt del av det interna databolaget – Ericsson Business Consulting. En trend på marknaden (belyst av exempel ovan) är att dela upp IT-organisationerna i strategisk-IT och icke-strategisk-IT.

Framtida förutsättningar

Arbete pågår inom produktionsenheten med att koncentrera den kritiska serverdriften samt bygga redundans mellan servrar, detta minskar behovet av fysisk närvaro för att lösa driftsproblem. Ett annat projekt bygger en central NT systemadministration som kommer att hantera all administration av lokala servrar på myndigheterna, detta utförs i dag i olika omfattning av närservice. Med anledning av omvärldsanalysen, en starkare helpdesk och ytterligare standardisering av pc och serverplattformen samt en koncerngemensam serviceöverenskommelse där lokala avvikelser ej accepteras, kommer arbetet inom närservice att minska. Arbetet med effektivisering av närservice har ett nära samband med aktiviteter inom produktionsenheten som beskriver effektivisering och framtida behov av tjänster från användarservice. En plan som beskriver förändringar i produktionsplattformen, andra effektiviseringar och deras effekter på arbetsuppgifter, tidsåtgång, tidpunkter och kompetenskrav inom användarservice tas fram av produktionsenheten till 2000-01-31.

Inom enheten för användarservice har styrkor, svagheter, möjligheter och hot analyserats i två olika verksamhetsformer, verksamhet helt i egen regi och verksamhet med extern leverantör.

Verksamhet (helt i egen regi)

Styrkor

- Känns bättre
- Lojalitet inom närservice
- Kompetens finns
- Personalrotation inom avdelningen
- Vi styr förändringen själva

Svagheter

- Förlängd arm till PC/LAN
- Personalminskning inom NS
- Yngre personer trivs ej
- SAK kunskap försvinner på sikt
- Behövs vår "unika" kompetens?

Möjligheter

- Diversehandel inom avdelningen

Hot

- Tydlighet i ärendeflödet
- Finns förutsättningarna?
- Anorektisk organisation
- Dålig användarkoll - preventiva åtgärder

Verksamhet (med extern leverantör)

Styrkor

- Minskat beroende till produktionsenheten
- Bättre hantering av fasta kostnader, till exempel lokaler, bilar, administration
- Möjlighet till fler arbetstillfällen inom närservice
- Positivt att jobba i en IT-koncern
- Karriärmöjligheter
- Tydlighet i åtagandet
- Tydlighet, kund - leverantör
- Bredare kundunderlag
- Tydligare ärendeflöde (korridorjobb)

Svagheter

- Riskerar att bli långbänk
- Minskad flexibilitet mellan Helpdesk och Närservice
- Kompetenstömning

Möjligheter

- Helpdesk löser fler ärenden

Hot

- Kunden vill ha eget korridorstöd
- Prishöjning på sikt
- Priset (över huvud taget)
- Ledex/Ledskatt måste besluta
- Kunden vill ha "sin personal"
- Har vi beställarkompetens

Syfte

Projektet ska i fas 2 utreda två huvudalternativ av närserviceverksamhet, verksamhet helt i egen regi (som i dag) och verksamhet med hjälp av extern leverantör. Beslutsunderlag och rekommendation för detta vägvalsbeslut ska tas fram. IT-avdelningen har ett effektiviseringskrav och effektiviseringen av närservice ska bidra till att detta krav uppfylls. Vid projektets avslut ska koncernens myndigheter erhålla överenskommen servicenivå och personalen inom enheten för användarservice ska ha erhållit tydlighet kring utvecklingsmöjligheter.

Mål

Projektet ska ta fram två förslag och en rekommendation kring huvudmannaskap för närserviceverksamheten så att denna vägvalsfråga skyndsamt kan beslutas. Effektivisering mäts mot verksamhetens omfång per 1998-12-31, det datum då förändringsprogrammet och projektet för uppbyggnad av helpdesken i Mariestad startade.

Erfarenheter från Överföringsprojektet, RSV IT/WM-data

Inledning

Här ges en sammanfattande beskrivning av arbetet med överföringen av närservice- och helpdeskfunktionen inom RSV IT till WM-data. Arbetet genomfördes i form av ett projekt som löpte under tiden den 1 januari till och med den 4 april 2001. Projektet bemannades med medarbetare från både RSV och WM-data. I samband med att verksamheten överfördes från RSV till WM-data erbjöds alla berörda medarbetare anställning hos WM-data.

Verksamheten

Efter att ha drivit ett affärsprojekt under större delen av hösten år 2000 lyckades WM-data ta hem affären rörande funktionsoutsourcing av närservice- och helpdesktjänster från RSV IT. Slutanvändarna, det vill säga de som utnyttjar tjänsterna, är cirka 13 150 medarbetare inom skatte- och kronofogdemyndigheten över hela Sverige. Verksamheten består av två delar: en närservicefunktion, med 90 medarbetare utspridda på 21 orter från Malmö i söder till Luleå i norr, samt en helpdesk, med 35 medarbetare placerade i Mariestad. Man ansvarar för servicen för skatte- och kronofogdekontor på 110 orter.

Projektupplägg och bemanning

Överföringsprojektet var uppdelat i ett antal delprojekt med lika många delprojektledare. Huvudprojektledaren tillsattes av WM-data. Gemensamt för flertalet projektmedlemmar var att de varit delaktiga i hela eller delar av affärsprocessen och därför hade en helhetsbild av affären och dess drivkrafter. Projektet bestod övergripande av två delar: medarbetarövergången och verksamhetsövergången. Dessa två delprojekt drevs parallellt under tiden fram till övertagandet den 1 april.

Viktigt för arbetet var att delprojekten bemannades av personer med rätt kompetens i sakfrågorna och att tid dedicerades i den utsträckning det behövdes. Ett nära samarbete mellan RSV och WM-data har också varit nödvändigt för resultatet.

Planering

När förhandlingarna mellan RSV IT och WM-data var klara hade man cirka tre veckor på sig att få fram ett avtal. Parallellt med avtalsarbetet startade planeringen av överföringen. Alla berörda medarbetare nåddes direkt efter julhelgerna per brev av beskedet att RSV ingått avtal med WM-data för närservice- och helpdesktjänsterna. I brevet inbjöds till informationsmöten den 8 och 9 januari. Redan nu planerades i stora drag vilka aktiviteter som skulle genomföras i direkt anslutning till informationsmötena och vilka personer från både RSV och WM-data som skulle engageras. En styrgrupp för överföringsprojektet tillsattes och denna ansvarade för att ta fram projektdirektivet.

Medarbetarövergång

Under arbetet med medarbetarövergången bildades en partssammansatt grupp med uppgift att sköta inrangeringen av medarbetarnas anställningsvillkor till

WM-datas villkor. Gruppen bestod av representanter för personalavdelningen på RSV IT, medarbetarsvarig för WM-data Assistans samt företrädare för de fackliga organisationerna. Alla berörda medarbetare erbjöds anställning hos WM-data. Samtidigt som inrangeringsarbetet pågick drev ett annat projekt arbetet med att "överföra" medarbetarna från RSV till WM-data. En förutsättning som påverkade medarbetarna var det faktum att WM-data redan under det första året skulle minska bemanningen i uppdraget gentemot RSV eftersom en övertalighet existerade. Den minskade bemanningen skulle ske genom att medarbetarna fick sina arbetsuppgifter hos andra kunder.

Medarbetaröverföringen

Informationsmöten

Den 8 och 9 januari hölls de inledande informationsmötena med alla berörda medarbetare inom RSV IT/ANS. Syftet med dessa möten var dels att ge en sammanfattande beskrivning av hela processen fram till beslutet att välja WM-data som leverantör av närservice- och helpdesktjänster, dels att WM-data skulle få presentera sig, beskriva sin verksamhet och redogöra för de aktiviteter som skulle ske fram till den 1 april. För att störa verksamheten i så liten grad som möjligt hölls fyra informationsmöten: tre i Stockholm och ett i Mariestad. Mötena planerades i detalj och WM-data disponerade den största tiden. Även de fackliga företrädarna hade en aktiv roll i presentationen.

Enskilda samtal

Alla berörda medarbetare, ursprungligen ca 125 stycken, bokades in för enskilda samtal med representanter från WM-data. Redan på de inledande informationsmötena var denna planering klar och alla visste därmed när de kunde vänta besök från WM-data. Samtalen syftade till att ge medarbetaren tillfälle att enskilt kunna diskutera framtiden inom WM-data samt att ge WM-data en bild av vilka medarbetare som relativt omedelbart skulle kunna gå in i uppdrag utanför RSV. Samtalen planerades in under en tidsperiod av fyra veckor och genomfördes av sammanlagt sex personer från WM-data som under denna period besökte alla de 21 orter där medarbetarna fanns placerade.

Information: frågor och svar

Under projektets löptid fångades medarbetarnas frågor upp på flera håll. Dels upprättades en projektdatabas ("chatdatabas") hos RSV där frågor och svar av allmängiltig karaktär publicerades, dels uppmanades medarbetarna att direkt ta kontakt med WM-data. För detta fanns ett antal personer på WM-data namngivna.

Inrangeringen

Inrangeringsförhandlingarna mellan WM-data och berörda medarbetares fackliga företrädare startade med ett första arbetsmöte i slutet av januari. Målet för denna grupp som arbetade med inrangeringen var att denna skulle vara klar till 1 april så att medarbetarna redan från start skulle ha WM-datas anställningsvillkor. I slutet av februari var förhandlingarna klara och en sammanställning över resultatet skickades ut till medarbetarna. I samband med att förhandlingarna var klara förlängde man den tid medarbetarna hade på sig att acceptera övergången av anställning till WM-data så att man skulle kunna ta del av inrangeringsresultaten innan man svarade. Den 15 mars skickade WM-data anställningsavtal till de medarbetare som accepterat anställning.

Verksamhetsövergången

Själva verksamhetsövergången, det vill säga överföringen av ansvaret för tjänsternas utförande till WM-data samt därtill hörande information och samarbetsformer, drevs i ett antal olika delprojekt, bland annat följande:

- Information kring övertagandet
- Verksamhetsövertagande
- Tekniska stödsystem
- Lokaler och inventarier
- Säkerhet
- Samverkan
- Verksamhetskommunikation

Nedan beskrivs kortfattat några av delprojekten.

Operativt ansvariga

Med hänsyn till affärens storlek och komplexitet, bland annat i antalet medarbetare och verksamhetens geografiska spridning över landet, påbörjades rekryteringen av de operativt ansvariga för leveransen direkt efter avtalstecknandet. Att ha dessa medarbetare på plats tidigt i överföringen syftade främst till att säkerställa kvaliteten och kontinuiteten i leveransen.

Information kring övertagandet

För att informera berörda medarbetare skapades en databas uteslutande för överföringsprojektet. Här publicerades bland annat minnesanteckningar från strygruppsmöten, hur inrangeringsarbetet fortskred samt medarbetarnas frågor och svar på dessa. Samtidigt upprättades en referensgrupp bestående

av representanter från slutanvändarna. Syftet med denna var att förankra beslutet om outsourcing, skapa trygghet genom att informera om verksamhetsövergången och därmed få en snabb återkoppling på hur arbetet togs emot ute hos kunderna. Gruppen hade kontinuerliga möten under hela överföringen.

Verksamhetsövertagande

Överlämningen av verksamhetsansvaret inbegrep genomgång av ett stort antal områden:

- Kompetensinventering
- Kompletterande utbildning
- Resurssäkring/bemannning med eventuell utbildningsinsats
- Genomgång helpdesk - verksamhet med rutinbeskrivning
- Rutiner för larm vid misstänkt infrastrukturfel
- Rutiner för beställning av extra helpdesk-öppet
- Genomgång av närserviceverksamhet med rutinbeskrivning
- Rutiner för beställning av jour och beredskap i närservice
- Arbetsuppgifter utanför avtal
- Speciella uppgörelser
- Utbildning kring avtalets tolkning
- Rutiner för fakturering av tilläggstjänster
- Analys av bemanningsläget
- Genomgång av balansärenden
- Fastställande av systembehörighet
- Framtagande av applikationsförteckning
- Klargörande systemägares och förvaltningsansvarigas ansvar.

Detta delprojekt koncentrerade sig på att överföra rutiner och processer som stöder tjänsterna från RSV till WM-data. Ansvariga för detta projekt var dels den ansvarige för närserviceverksamheten på RSV, dels den person från WM-data som skulle ha driftsansvaret efter övertagandet. En stor del av arbetet bestod i kompetensöverföring och etablering av framtida kontaktvägar mellan RSV och WM-data. Dessutom gjordes nödvändiga systemanpassningar. I detta arbete ingick dessutom att tydliggöra ansvarsfördelningen på detaljnivå mellan WM-data, RSV IT och de enskilda myndighetskontoren ute i landet. En viktig uppgift i arbetet med att säkerställa leveransen var att göra en kompetensgenomgång bland medarbetarna och säkra resurserna på varje kontor. Nya medarbetare rekryterades för att täcka upp de luckor som uppstod i samband med att vissa medarbetare från RSV IT tackade nej till WM-datas anställningserbjudande.

Lokaler och inventarier

Ett relativt omfattande arbete var genomgången av de lokaler som när servicemedarbetarna nyttjade ute på respektive kontor hos skatte- och kronofogdemyndigheterna. Syftet var att för RSV IT hitta det optimala lokalutnyttjandet för att få ned kostnaderna. Delprojektet innehöll bla följande aktiviteter:

- Kartläggning av existerande lokaler och bedömning av framtida behov för effektivt lokalutnyttjande
- Förslag till lokalutnyttjande på varje kontorsort
- Inventering av inventarier inklusive bilar för att fastställa behovet vid driftsövertagandet
- Överenskommelse med varje säkerhetschef om WM-datas närvaro i respektive myndighetskontor
- Enskild förhandling mellan parterna för att fastställa värdet på inventarier och bilar
- Eventuellt övertagande av avtal och kontrakt, till exempel rörande leasingbilar.

Säkerhet

Omedelbart efter avtalstecknandet tillsattes en grupp med ansvar för att utreda hur berörda verksamheter ska hanteras säkerhetsmässigt med utgångspunkt från informationssäkerhet. I gruppen ingick bland andra säkerhetsskyddschefen inom RSV och säkerhetsansvarig hos WM-data. Resultatet av denna kartläggning och genomgång av rutiner, behörigheter, tillträde till lokaler etcetera. blev en detaljerad säkerhetsskyddsinstruktion som reglerar den säkerhetsmässiga hanteringen av verksamheterna. En säkerhetsorganisation etablerades. Denna har till ansvar att under avtalstiden följa upp hur säkerhetsskyddsinstruktionen efterlevs samt, vid verksamhetsförändringar att revidera instruktionen.

Samverkan

I överföringsprojektet ingick att etablera de samverkansforum som, förutom de dagliga kontakterna, kommer att verka för ett nära samarbete mellan RSV IT och WM-data. Här ingår också kontaktytor mellan WM-data och slutanvändarna inom skatte- och kronofogdemyndigheterna. RSV IT och WM-data är överens om att en framgångsfaktor är en beställarorganisation med djup verksamhetskompetens. I beställarorganisationen hos RSV IT ingår därför personer med tidigare ansvar inom den övertagna verksamheten. Dessa personer har också alla deltagit aktivt som delprojektledare i överföringsprojektet och kontinuitet i samarbetet säkerställs därmed.

Samarbetet kommer att utvecklas och följas upp ibland annat följande forum:

- Styrgruppsmöten
- Operativa månadsmöten
- Återkommande uppföljningsmöten med slutanvändare.

Utvärdering av överföringsprojektet

När ansvaret för verksamheten övergått till WM-data och överföringsprojektet därmed avslutats gjordes en gemensam utvärdering av projektet. Syftet var att identifiera framgångsfaktorer och eventuella fallgropar samt att ta fram en checklista för RSV att kunna använda sig av vid framtida outsourcing av andra verksamheter. Här följer de viktigaste lärdomarna som RSV och WM-data tillsammans drog av det gemensamma arbetet från det att affärsprojektet påbörjades till det att WM-data tog över ansvaret för aktuell verksamhet. Övergripande kan sägas att ett nära och intensivt samarbete mellan parterna i hela processen från början till slut varit en förutsättning.

Medarbetarfokus

- Tidig planering och förberedelse för överföringsinformation till medarbetare (före avtalstecknandet)
- Skriftlig information till samtliga medarbetare snarast efter beslut om leverantör
- Informationsmöten med medarbetare så tidigt som möjligt
- Fundera över lämpligheten/vara införstådd med konsekvenserna av att ha en "chatdatabas" för medarbetarna
- Tydliggör skillnad mellan projektinformation och facklig information, det vill säga håll isär överföringsprojektet och inrangeringsarbetet
- Utse ett antal ansvariga för kontinuerlig information till och från medarbetarna
- Involvera personalavdelningen i kundens organisation. Tydliggör roller och ansvar i medarbetarfrågor
- Individuellt stöd till medarbetarna under överföringsprocessen inom kundens organisation
- "Individuellt" avtackande av medarbetarna före anställningsövergången.

Information och kommunikation

- Informationsplan klar före avtalstecknandet. Dedikerade resurser för hantering av information och inledande "byggbitar" (tex texter i informationsbrev)
- Utse särskilt ansvarig för löpande information till berörda enheter inom kundens organisation

- Sök förankring genom att kontinuerligt informera om status i överföringsarbetet både inom den avlämnande enheten och inom övriga enheter i kundens organisation
- Projektledare från överföringsprojektet deltar med information i ledningsmöten inom kundorganisationen.

Initiering av överföringsprojektet

- ”Pre-kickoff” – Gemensamt mål för överföringsprojektet tas fram. I detta arbete involveras styrgruppsordförande, projektledare, affärsansvarig, verksamhetskompetens för att säkerställa ett helhetsperspektiv. Styrgruppsrepresentanter och referensgrupp diskuteras.
- Projektdirektiv klart före medarbetarinformation
- Resultat från ”pre-kickoff”
 - Prioritera delprojekt
 - Avgränsa antalet delprojekt
 - Definiera vilka resurser som behövs för överföringsprojektet
 - Definiera vad som absolut måste vara klart före överförandet (till exempel medarbetarövergången)
 - Tidig start av kritiska delprojekt.

Start av överföringsprojektet

- Kick-off för alla projektdeltagare
- Planlägg kick-off innan projektet startar (det finns inte utrymme/kraft för planering när överföringsprocessen är inledd)
- Tydliggör projektdeltagarnas roller och ansvar
- Förfoga över resurser
- Tydliggör resurserna i projekten
- Säkra resurser för överföringsprojektet på ett tidigare stadium
- Tydliggör samarbete mellan personalavdelningar – rollfördelning (avlämnande och mottagande organisation). Definiera vilken enhet som svarar på vilka frågor. Låt den avlämnande personalavdelningen redan på informationsmötena kunna presentera sin roll och utse en kontaktperson för medarbetarna.

Facklig medverkan

- Ta med fackliga företrädare så tidigt som möjligt, det vill säga redan i processen kring outsourcingbeslutet
- Formulera ett tydligt gemensamt mål med de fackliga representanterna
- Låt de fackliga representanterna medverka på inledande informationsmöten: mycket viktig markering på samsyn.

Säkerställ verksamheten

- Säkra mottagarorganisation, det vill säga operativt ansvarig hos leverantören, tidigt i projektet
- Etablera beställarorganisationen tidigt
- Tidig start av verksamhetsanalys; gemensamt ansvar kund och leverantör
- Säkra medarbetarna genom att skapa trygghet.

Projektledning och styrgrupp

- Projektledare – heltidsengagemang
- Huvudprojektledare hos WM-data
- Speglad projektledare inom kundens organisation
- Verksamhetsspecifik kunskap representerade hos delprojektledare
- Engagera nyckelpersoner även utanför kundens beställarorganisation
- Tillsätt en styrgrupp specifikt för överföringsprojektet

Projektstyrning och rapportering

- Löpande rapportering i projektmöten
- Löpande avstämning och avrapportering om de olika delprojekten till överföringsprojektets styrgrupp
- Frekventa styrgruppsmöten
- Schemalagda fasta tider för styrgruppsmöten
- Särskild databas/informationskanal för information/kommunikation om status i överföringsprojektet.

Projektavslut

- Tydlig restredovisning
- Definiera när ansvar går över till "linjefunktioner"
- Tydligt överlämnande från överföringsprojektets styrgrupp till olika linjefunktioner
- Etablera styrgrupp för det löpande samarbetet tidigt.

Övergripande framgångsfaktorer

- Kontinuitet i bemanning från affärsprojekt över överföringsprojekt och in i drift, gäller både kunden och WM-data
- Tätt samarbete mellan kund och WM-data i överföringen: gemensamt ansvar
- Totalt medarbetarfokus
- Engagerad och fokuserad hantering av medarbetarövergången
- Tidig start av kritiska delprojekt.

Utvärdering inför eventuellt nyttjande av optionsår

Ärende

Avtalet med WM-data gäller till och med 2003-12-31. Option finns i avtalet för en förlängning med ett år, det vill säga till 2004-12-31. Alternativet till att utnyttja optionsåret är att genomföra en ny upphandling redan under innevarande år.

Sammanfattning

(Jag) föreslår att Riksskatteverket väljer att utnyttja optionsåret 2004 i avtalet med WM-data av följande skäl:

- Lägre pris – cirka 4 500 000 kronor
- Flera tjänster ingår
- Minskat antal fakturor från WM-data vilket ger en minskad administration
- Kvaliteten på levererade tjänster har varit hög
- För närvarande finns ej tillräckligt underlag för att kunna genomföra en kostnadseffektiv förnyad upphandling.

Rapportering

Optionen om förlängning med ytterligare ett år innebär i princip oförändrade villkor beträffande servicenivåer och kostnader.

I förhandlingar med WM-data har (vi) begärt att alla nuvarande kostnader som faktureras separat (till exempel inventering, timdebitering av driftrelaterade tjänster, säkerhetsutbildning, resekostnader, med mera) ska omvandlas till fast månadskostnad. Dessutom har vi begärt en sänkning av den totala kostnaden samt utökat tjänsteinnehåll.

Ekonomisk uppföljning av utkontrakteringen

Utfallet för 2002 uppgår till cirka 59 400 000 kronor uppdelat på fast månadsavgift, driftrelaterade tjänster (berör endast IT/P och avser tjänster på servrar, husnät med mera), resekostnader, kostnad för inventering och säkerhetsutbildning.

Vid beredningen av beslut om val av leverantör redovisades en kostnadsbesparing om cirka 22 000 000 kronor för de tre år avtalet omfattade. Nu kan vi följa upp de två första åren och samtidigt göra en relativt säker kalkyl över hela avtalsperioden:

	Egen regi 2001	Utfall 2001	Egen regi 2002	Utfall 2002
Personal/Avtal WM	71 135 000	68 800 000	63 900 000	59 400 000
Beställarfunktion		600 000		350 000
Summa	71 135 000	69 400 000	63 900 000	59 750 000
Besparing lokaler tom 2003				
Besparing totalt		1 735 000		4 150 000

	Egen regi 2003	Ber utfall 2003	Summa
Personal/Avtal WM	63 900 000	58 800 000	
Beställarfunktion		450 000	
Summa	63 900 000	59 250 000	
Besparing lokaler tom 2003		7 900 000	
Besparing totalt		12 550 000	18 435 000

De redovisade kostnaderna för egen regi 2002 och 2003 är uppskattade utifrån en viss minskning av resursbehovet efter 2001 och fördelade lika för de båda åren.

Det gör således en total inbesparing på cirka 18 400 000 kronor. Vi når därmed inte riktigt upp till de 22 000 000 kr som beräknades i samband med utkontrakteringen, men vi har i gengäld fått ut fler tjänster än vad vi avtalat med WM-data om. Detta i stort sett utan kostnad för våra myndigheter. Dessutom har vi erhållit en betydligt högre kvalitet i leveransen efter det att WM-data tog över, vilket redovisas nedan.

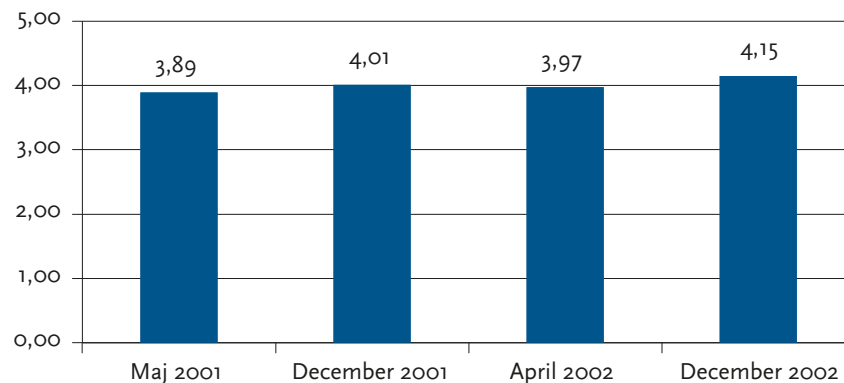
Andra faktorer som var svåra att bedöma i förväg, var kostnaden för semesterlöneskulden och det förändrade antalet semesterdagar för den blivande WM-datapersonalen.

Kvalitetsuppföljning av utkontrakteringen

WM-datas leveranser följs upp löpande. Dels mäter vi avtalade servicenivåer i form av svarstider i helpdesk, åtgärdstider för anmälda ärenden etcetera., dels genomförs NKI-mätningar (Nöjd Kund Index) regelbundet. Resultaten av mätningarna har visat att WM-data, i stort sett utan undantag, klarat avtalade servicenivåer med bred marginal. Det finns tillfällen då leveranserna inte

uppnått avtalad nivå, men då har regelmässigt orsaken varit någon större generell störning orsakad av RSV IT eller annan underleverantör till RSV IT.

NKI-mätningarna har visat på att användarna är mycket nöjda med den service WM-data ger. Följande diagram visar utvecklingen av det samlade NKI-värdet under avtalsperioden. Avtalad miniminivå är 3,3.



Sammanfattningsvis kan konstateras att WM-data har levererat mycket god kvalitet. Kvaliteten överstiger till och med det RSV IT levererade under den tid då användarservice drevs i egen regi.

Förslag till nytt pris och tjänsteinnehåll för optionsåret 2004

WM-data har erbjudit ett nytt pris för 2004 på 54 900 000 kronor, vilket motsvarar en månadskostnad på 4 575 000 kronor. I det utökade tjänsteinnehållet ingår preventiv service på vissa skannrar, i dag cirka 30-35 stycken i landet för bland annat Duffex och Arvsbeskattningen. Vi har också en överenskommelse om att WM-data ska utföra ytterligare tjänster, såsom till exempel preventiv service på vissa certifierade skrivarmodeller, utan extra debitering inom ramen för de resurser som WM-data i dag disponerar. Det innebär i praktiken att WM-data utför sådana tjänster när utrymme finns, som så kallade oprioriterade åtgärder. De utökade tjänsterna har successivt börjat tillämpas redan från och med februari 2003 och kommer från den tidpunkten att utföras utan tillkommande arbetskostnader. Däremot tillkommer eventuell materialkostnad.

Flertalet tilläggstjänster för övriga myndigheter kommer också att ingå utan kostnad. I praktiken rör det sig om insatser som är av mindre karaktär, så kallade entimmesuppdrag. Detta kommer att innebära att antalet fakturor till koncernens myndigheter kommer att minska. Endast tilläggstjänster som rör ej certifierad arbetsplatsutrustning och programvara kommer att faktureras.

Timpriset för optionsåret avseende återstående tilläggstjänster kommer att vara oförändrat från 2003, det vill säga 575 kronor per timme. Det bör också nämnas att vi redan tidigare under avtalsperioden har förhandlat fram ett förlängt stöd i 15 månader för ocertifierad programvara och arbetsplatsutrustningar i avvaktan på att Win 2000 blir helt infört. Dessutom har vi infört en så kallad utökad skrivarservice där arbetskostnaden för åtgärder på de flesta certifierade skrivarmodellerna numera ingår i avtalet. Vi har endast behövt stå för vissa resekostnader i samband med att närservicepersonalen utbildats.

Sammanställning optionsåret 2004

Effekten av att utnyttja optionsåret med WM-data är således att vi får en ekonomisk inbesparing på ca 4 500 000 kronor samt utökade tjänster som ger en högre kvalitet för myndigheterna i form av stabilare skrivare och skannrar tack vare preventiv service. Dessutom kan det komma att bli lägre kostnader för myndigheterna i form av färre debiterade tilläggstjänster. Omfattningen av det är dock svår att beräkna. De totala kostnaderna för dessa tjänster har under 2002 uppgått till drygt 1 200 000 miljoner kronor. Fakturahanteringen förenklas dessutom genom att färre antal fakturor per månad behöver hanteras mot tidigare.

Förstudie angående outsourcing av skrivartjänster

Verksamhetens utgångspunkter och prioritet

Projektet ska genomföra en upphandling av "utskrift som funktion" för hela Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Projektet ska också säkerställa implementationen och organisatoriskt ansvarig enhet för förvaltning av avtal samt hemtagning av effekter.

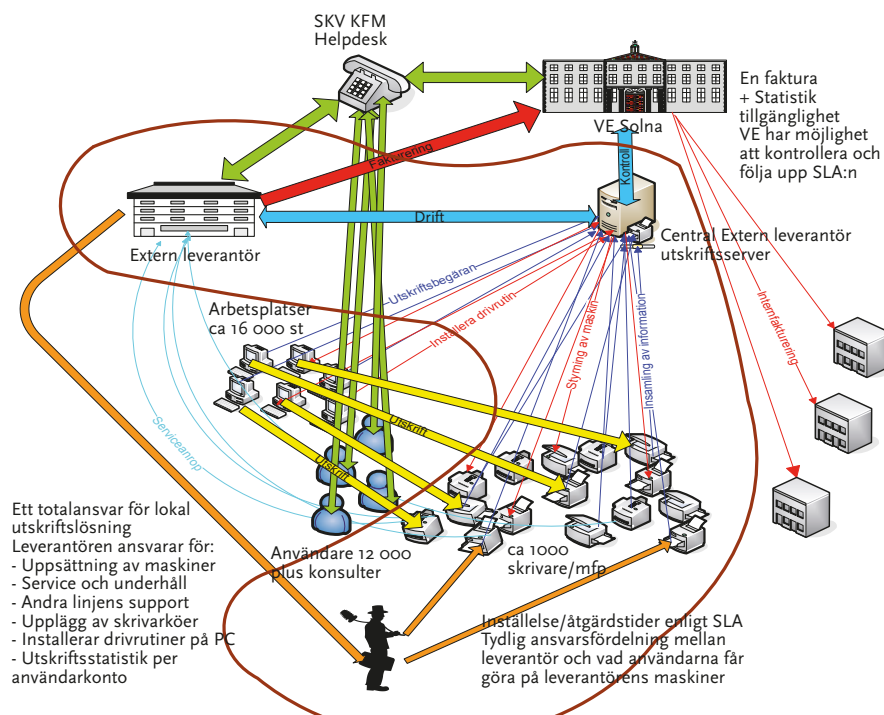
Projektet förväntas leverera en långsiktig lösning som varje år innebär en kostnadsbesparing jämfört med Skatteverkets och Kronofogdens baseline inom utskriftsområdet 2008.

Omfattning

Funktionslösningen som upphandlas omfattar utskrifter, kopiering och lokal skanning enligt bild, samt hantering av Autostore, inklusive licensiering, för befintliga lösningar. Funktionslösningen ska även omfatta hantering av deklarationsskannrar.

Projektet

Projektet ska också samverka med linjens hantering av befintlig maskinpark så att synergieffekter kan uppnås och att aktiviteter sker i samverkan för att uppnå effekter på kort sikt och i samband med införandet.



Som optioner för att hantera kommande behov inkluderas följande önskemål på leverans, ej prissatta och utan förpliktelser:

- Faxfunktionalitet på MFP och fristående analoga faxar (Prissatt option)
- Fristående skannrar för lokal bildfångst
- Tjänstlösning för IDA-maskiner
- Tryckerimaskiner och övrigt specialpapper med volym till tryckeri
- Fristående tredjepartsprodukter för datafångst och lösningar för att hantera systemutskriften på skärm
- Förbättrad funktionalitet och förutsättningar för säkerheten inom hela området ska beaktas.

Avgränsning

Projektet ska ta fram avgränsning för vad som inte ska ingå i upphandlingen.

Förväntningar

Att få ett så lågt klickpris per utskriven sida som möjligt.

Projektets leveranser ska

- leverera ett klickpris, att det är ett gemensamt klickpris per utskrift för Skatteverket och KFM som offereras
- dagens utrustning övertas av leverantör till bokfört värde
- funktionen tillhandahåller ett enhetligt gränssnitt för användarna
- tydliggöra var kostnaderna ligger på ett sådant sätt att fakturering kan ske på lägsta organisatoriska nivå
- verka för positiv miljöpåverkan genom att driva ned antalet utskrivna ark via användarriktlinjer och modell för debitering av utskriftskostnader.

Observera att besparingarna till stor del görs ute i verksamheten.

Bakgrund

Regionerna på Skatteverket äger i dag sina skrivare/mfp, kopiatorer och faxar. VE äger VE:s/HK:s och KFM:s skrivare/mfp, kopiatorer och faxar.

Utrustningen övervakas av VE:s system PRO (printerövervakning), där maskinerna rapporterar in olika mycket information. De nyare maskinerna rapporterar in i princip allt som händer och det går att fånga upp kommande tonerbyten med mera.

Vår totala maskinpark för skrivare omfattar drygt 100 olika modeller, där de äldsta modellerna är kostnadsdrivande främst i form av dyr toner och reservdelar. Utrustningen har normalt 3 års A-funktionsgaranti (äldre maskiner) eller 5 års A-funktionsgaranti (nyare maskiner). På-platsen-service för åtgärder som ej täcks inom garantin utförs av närservicepersonal (Logica) inom nuvarande helpdesk/närserviceavtal som löper till 2010-10-31. Denna del är kostnadsdrivande.

Klientenheten fick hösten 2008 i uppdrag av ITU-staben att genomföra en workshop kring "Print management" och därefter framtagande av en handlingsplan med användarriktlinjer för skrivarhanteringen. Båda dessa bilagor bifogas direktivet och ska i den mån det är möjligt användas som arbetsmaterial i projektet. Viktigt att tänka på är att workshopen bestod även av deltagare från den regionala verksamheten.

VE ser löpande över sin verksamhet för att hitta kostnadseffektiviseringar och har identifierat området "utskrift som funktion" som lämpligt att sälja ut till extern leverantör.

Syfte

Projektet syftar till att sälja ut utskrift som en funktion (se 1.1 Omfattning) för att möjliggöra kostnadsbesparingar i såväl Skatteverkets (inklusive VE) som KFM:s verksamheter.

Effektmål

Nr	Beskrivning med mätbarhet	Viktning	Tidpunkt	Prioritet
E1	Årlig kostnadsbesparing med 30 % inom utskriftsområdet utifrån baseline år 2008.	1	2011-12-31	90%
E2	Miljöpåverkan. Tex. minskat antalet skrivna ark minst 10% utifrån dagens baseline (antalet utskrivna ark 2008). Följs upp 2011-01-01-2011-12-31, verksamheten har då haft ett år på sig att få ut budskap om att minimera onödiga utskrifter.	1	2011-12-31	10%

Övergripande produktmål

Nr	Beskrivning	Referens
P1	Ett avtal om utskrift som funktion med en extern leverantör.	E1
P2	Samverkanslösning	E1, E2
P3	Genomförd omställning	E1, E2
P4	Effekthemtagningsmodell	E1, E2

Spårbarheten mellan effektmålen och produktmålen

	P1	P2	P3	P4
E1	X	X	X	X
E2		X	X	X

Övriga förutsättningar

Projektets leveranser är av avgörande betydelse för upphandling av helpdesk/närservicetjänster samt kontorsmaterial.

Avropet/upphandlingen ska ta hänsyn till miljöaspekter.

Lokal inskanning, som är applikationsdriven, ska om möjligt ingå i kravbilden.

Samverkan med Försäkringskassan

Skatteverket och Försäkringskassan samverkar redan inom teknikområdena som berör servicekontoren. I dagsläget pågår ett arbete som utreder en utökad samverkan myndigheterna emellan. Under detta arbete har Skatteverket avrapporterat att man ska gå vidare och avropa/upphandla utskrift som funktion och att det kan finnas kostnadsbesparingar även för Försäkringskassan inom samma område.

Försäkringskassan har startat upp en förstudie som ska ha utrett frågan redan i slutet av maj 2009. Visar det sig att intresse finns från Försäkringskassan att gå vidare, så ges projektet ansvar för att fånga upp frågan och redogöra alla konsekvenser för styrgruppen. Detta får dock inte leda till förseningar i upphandlingen.

Övrigt kring projektet

Planerad tid, aktiviteter och budget för projektet

Det finns ett stort behov av att projektet startar upp i januari 2010 och projektet ska vara klart och lösningen implementerad under 2010. För att effektivisera utrollningen och ge verksamheten en delaktighet i arbetet ska piloter genomföras för att identifiera faktiska lösningar och eventuella avsteg i form av förtättningsmaskiner. Syftet är att från projektets håll kunna hålla emot krav och ställa dessa mot kostnader för att ge en så låg kostnad som möjligt. Piloterna ska ge underlag till beslut för faktiska lösningar. Förtättningslösningar ska undvikas i möjligaste mån.

Projektet kommer att följa Pejls styrmodell.

Bedömt resultat

Intäkter/år 30 MSEK mot baseline 2008	Förvaltningskost./år 1,3 MSEK	Återbetalning antal år 1	I bästa fall (antal år)	I sämsta fall (antal år)
---------------------------------------	-------------------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------

Bedömd tid och budget

Bedömd total budget 5,7 Mkr	Ram/maxbudget 5,7 Mkr	Bedömd tidsplan, start och slut 2010-01–2010-10	Tid (mån) 10
-----------------------------	-----------------------	---	--------------

Önskad tidpunkt för beslutpunkter

BP2	BP3	BP4 (Specifikation) 2010-02-02	BP5 (Genomförande) 2010-05-27	BP6 (Projektavslut) 2010-10-29	BP7 (Effektuppföljning) 2011-12-31
-----	-----	--------------------------------------	-------------------------------------	--------------------------------------	--

Business Case Utskrifter. Syftet är att detta ska vara jämförelsedata vid analys av effekthemtagning.

Nuläge	Nuläge / Baseline	Förslag Utskrift som funktion	Framtida kostnad	Anmärkning	Hur siffran är framtagen
Dagens lösning med decentralt och separat ägande och ansvar för skrivare, MFP, kopiatorer och faxar.		Fast kostnad per utskrift där service, förbrukning, maskiner m.m. ingår i tjänsten. MFP, skrivare och kopiatorer och fax som option. Ny handlingsplan för utskrifter reducerar antalet utskrivna sidor med 10% till 117 miljoner å 24 öre. Faxar ingår ej i business caset.	28,08		Inköp 40 miljoner, 10 miljoner går till tryckeri och övrigt, 30 öre är en uppskattning från leverantörer (liten mängd färg)
Förbrukning, toner	14	Ingår i Utskrift som funktion	○	ingår i klickpris	
Mekanik, reservdelar	9	Ingår i Utskrift som funktion	○	ingår i klickpris	
Ränta och amortering (*)	10	Ränta och amorteringar ingår.	○	ingår i klickpris	
Användarstöd 60% av 17 MSEK	10,2	Ingår i Utskrift som funktion*	○		
Extern arbetskostnad (service som användarstödet inte inkluderar)	7	Ingår i Utskrift som funktion	○	ingår i klickpris	Kostnader för maskiner utan Afunktionsgaranti
Pappersförbrukning, 130 miljoner ark á 4,5 öre st	5,9	Ingår i Utskrift som funktion	○	ingår i klickpris	Papper ska ingå i funktionen
Leasingavtal kopiatorer	4,5	Ingår i Utskrift som funktion	○	ingår i klickpris	måste kollas upp med Leaseright

forts.

forts.

Nuläge	Nuläge / Baseline	Förslag Utskrift som funktion	Framtida kostnad	Anmärkning	Hur siffran är framtagen
Hante- ring- och administra- tionskostnad för fakturor: ca 20 000 fakturor à 250 SEK/st	5	1 faktura per månad	0,003	Hos ELS	Mats kollaar om dagens kost är 200
Beställnings- kostnad 250 SEK st	5		0,003		
Arbetstid (PRO, certifiering, drift av köer, support, om- flyttningar) för klienten- heten, + över- tgandet av maskinerna	2,2		4,488	Samverkans- kostnad, intern upp- följning samt viss arbetstid kvar för klin- enheten för cerifieringar omflyttningar m.m.	RPH är exkluderat
Summa kostnad	72,8		32,574		
Summa upp- skattad i den- tifierad möjlig besparing	0,226 MSEK				
Engångs- kostnader för upphandling och imple- mentation		Utvecklings- kostnad och upphandlings- kostnad	2,1		1,0 intern 1,1 extern
		Implementations- kostnad	1,5		0,8 intern, 0,7 extern

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
- 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen
- 2010:20 Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
- 2010:21 Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
- 2010:22 Underhållsstödet – för barnens bästa?
- 2010:23 Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
- 2010:24 Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete

- 2010:25 Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
- 2010:26 Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet
– ett bättre samarbete ger högre utbyte
- 2010:27 Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom
infrastrukturområdet
- 2011 2011:1 Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen
– omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
- 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt?
Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:5

Statliga IT-projekt som överskrider budget

Till riksdagen

Datum: 2011-01-13

Dnr: 31-2009-0852

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Statliga IT-projekt som överskrider budget

Riksrevisionen har granskat statliga myndigheters IT-utvecklingsprojekt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Domstolsverket, Kustbevakningsverket och Lantmäteriet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser statliga myndigheter.

Riksrevisor *Gudrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Björn Undall* har varit föredragande. Programansvarig *Qaisar Mahmood* och revisionsdirektör *Bengt EW Andersson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Gudrun Antemar

Björn Undall

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet, Regeringskansliet, Domstolsverket, Kustbevakningsverket och Lantmäteriet.

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund	15
1.2 Syfte och revisionsfrågor	16
1.3 Granskningens utgångspunkter	16
1.4 Genomförande	18
2 De flesta projekten klarade budgeten	21
2.1 Myndigheter med projekt som överskred budgeten	21
2.2 Projekt som överskred budgeten	23
3 Konsekvenser av budgetöverskridanden	27
3.1 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet och ekonomi	27
4 Orsaker till budgetöverskridanden i projekten	31
4.1 Orsaker som ligger inom beställarens och projektledningens ansvarsområde	31
4.2 Myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll	35
4.3 Regeringens åtgärder för att minska budgetöverskridanden i projekten	38
5 Slutsatser och rekommendationer	41
5.1 Slutsatser	41
5.2 Rekommendationer	43
Bilaga 1 Granskningens genomförande	47
Bilaga 2 Budgetöverskridanden bland de 45 projekten som hade störst överskridande	53
Bilaga 3 Finansiering och konsekvenser av projektens budgetöverskridanden	55
Bilaga 4 Orsaker till budgetöverskridanden	61
Bilaga 5 Förekomst av dokumenterade kontrollåtgärder	65
Bilaga 6 Klassning av myndighetsurvalets interna styrning och kontroll av IT-verksamhet	67

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om det är vanligt bland statliga IT-utvecklingsprojekt att de överskrider budget. Vår övergripande slutsats är att en tredjedel av IT-projekten får problem. De stora projekten är mer riskfyllda och har ett betydligt större genomsnittligt procentuellt budgetöverskridande än mindre projekt.

Granskningens bakgrund

Motiv: Kostnaderna för statlig IT-verksamhet (då ingår både systemutveckling, förvaltning och drift) är i storleksordningen 20 - 25 miljarder kronor årligen.¹ IT-kostnaderna inom statsförvaltningen är enligt andra beräkningar den tredje största kostnaden efter personal och lokaler och utgjorde 1999 cirka 9 procent av myndigheternas totala förvaltningskostnader.² Enligt regeringen är IT-inriktad verksamhetsutveckling ett av de viktigaste medlen för att utveckla myndigheternas verksamhet. Därmed är det viktigt att denna verksamhet bedrivs effektivt och med god hushållning med statens medel. I detta sammanhang är budgetöverskridanden en oroande signal. Ett budgetöverskridande behöver i sig inte innebära att reella problem har uppstått i verksamheten. Det kan vara fråga om bristande planering av projektverksamheten som inte behöver innebära konkreta effektivitetsproblem. Men att en myndighet låter sina IT-projekt överskrida budgeten är ändå ett tecken på brister i styrning och kontroll. Detta kan i sin tur leda till att förseningar uppkommer, att leveranser inte uppfyller kraven och att onödiga merkostnader uppstår. Och i så fall talar vi om reella negativa konsekvenser för myndighetens ekonomi och verksamhet. Dessutom bör det noteras att även budgetöverskridanden som orsakas av alltför optimistiska kalkyler kan orsaka problem för en myndighet om de leder till att annan planerad verksamhet påverkas negativt.

¹ Capgemini Consulting 2007, IT-styrning i statsförvaltningen, rapport.

² Statskontorets rapport 1999:37, IT-kostnader i statsförvaltningen.

Syfte: Riksrevisionens granskning syftar till att visa om det är vanligt bland statliga IT-utvecklingsprojekt att de överskrider budget. Resultatet av granskningen bör kunna bidra till en effektivare hantering av statens projekt. Granskningen speglar förekomsten av sådana problem i ett urval av myndigheters projekt som hunnit avslutas under ett kalenderår.

Genomförande: Granskningens datainsamling har skett genom att en webbenkät med frågor om avslutade IT-projekt, styrning och kontroll av IT-projekt samt myndigheternas kommunikation med regeringen om IT-projekt har sänts ut till de 73 myndigheter som har de största förvaltningsanslagen. Informationsinsamlingen har fördjupats genom att vi på tre myndigheter, Lantmäteriet, Domstolsverket och Kustbevakningen, har granskat ett större projekt vardera som avslutades 2009 med budgetöverskridande. Vidare har vi intervjuat företrädare för Finans-, Försvars-, Justitie- och Miljödepartementen samt Regeringskansliets förvaltningsavdelning. Intervjuerna med sakdepartementen berörde främst frågor med anknytning till fallstudierna och departementens styrning och uppföljning av dessa projekt. Intervjuerna med Finansdepartementet berörde dels dialogen mellan Finansdepartementets budgetavdelning och sakdepartementen i frågor som rör kostnader för projekt, dels regeringens generella styrning av förvaltningens IT-utveckling. Granskningen av Regeringskansliet avsåg myndighetens egna IT-projekt på samma sätt som övriga granskade myndigheter.

Granskningens resultat

Granskningen har resulterat i följande centrala slutsatser och iakttagelser:

En mindre andel av projekten får problem

En tredjedel av IT-projekten drar över sina budgetar. Enligt Riksrevisionen är det rimligt att anta att det samlade budgetöverskridandet för avslutade projekt ett normalt³ budgetår sannolikt ligger i intervallet 200–300 miljoner kronor.

När Riksrevisionsverket gjorde en liknande granskning av 215 projekt år 1999 blev resultatet liknande.⁴ Vår bedömning blir att myndigheternas förmåga att hålla budgeten i projekten inte har förbättrats.

³ Det vill säga ett år då även något stort IT-projekt avslutats.

⁴ Granskningsresultaten är dock inte helt jämförbara.

De stora projekten är mer riskfyllda

Medan projekten, med budgetöverskridanden, i genomsnitt överskred sina budgetar med 30 procent överskred de stora projekten bland dessa sina budgetar med i genomsnitt 55 procent. Denna skillnad kan enligt vår bedömning främst hänföras till de ökade svårigheterna att hantera risker i de stora projekten eftersom dessa är svårare att överblicka och svårare att förstå på grund av den större komplexiteten.

Konsekvenserna av budgetöverskridanden är främst myndighetsinterna

Inget av de projekt som ingick i granskningen har medfört att myndigheterna begärt utökat anslag. Projekt med stora budgetöverskridanden hanteras internt inom myndigheterna, där det dock kan uppstå konsekvenser för annan verksamhet. Ofta sker finansieringen av överskridanden genom att andra utvecklingsprojekt tilldelas mindre resurser, vilket i sin tur leder till att de fördröjs eller görs mindre ambitiösa. Om finansieringen av överskridandet i stället belastar myndighetens sakverksamhet, vilket också är vanligt, kan detta medföra förlängda handläggningstider och andra kvalitetsförluster.

Enligt Riksrevisionens bedömning utreder myndigheterna inte eventuella konsekvenser av budgetöverskridanden på kort och lång sikt i tillräcklig utsträckning.

Orsakerna till budgetöverskridanden är brister i beställarkompetens och förmåga att styra och kontrollera IT-verksamheten

Granskningen visar på i huvudsak välkända orsaker till att projekten särskilt de större får problem. Myndighetsledningarna förmår inte att skapa beställarfunktioner som kan sätta tydliga mål och krav för utvecklingsarbetet, samt skapa en relevant riskhantering eller göra rimliga resurskalkyler. En annan slutsats av granskningen är att väl fungerande rutiner för intern styrning och kontroll ger bättre förutsättningar för väl fungerande utvecklingsprojekt. De myndigheter som redovisade att man kommit långt med sitt arbete enligt förordningen om intern styrning och kontroll tenderade att ha mindre problem med budgetöverskridanden. Det förefaller också som att likartade misstag upprepas år efter år. En slutsats är därför att myndigheterna inte har ägnat uppföljning av projekten och återföring av erfarenheter från tidigare projekt och annan kunskap, till exempel från internationella standarder, tillräcklig uppmärksamhet. En annan iakttagelse är att konsultberoendet är stort i många projekt. Hälften av den samlade årsbudgeten för IT-utveckling för 2009 avsåg konsultkostnader. Riksrevisionens bedömning är att beställare som driver stora projekt med konsulter i nyckelpositioner kan få svårigheter att kommunicera verksamhetens krav på projektens resultat till konsulterna och även att återföra konsulternas erfarenheter från projekten till myndigheten.

Rekommendationer

För att komma till rätta med de problem som framkommit i granskningen pekar Riksrevisionen på några åtgärder som främst myndigheter med medelstora och stora IT-projekt kan behöva vidta:

- Utveckla den interna styrningen och kontrollen

Eftersom granskningen visar på brister i början av 2009 i den interna styrningen och kontrollen hos hälften av myndigheterna bedömer Riksrevisionen att detta är en åtgärd som skulle kunna ge bred effekt. Även myndigheter som inte är skyldiga att följa förordningen om intern styrning och kontroll kan ha god nytta av att intensifiera sitt arbete på denna punkt. Det är därför glädjande att det framgår av myndigheternas svar på enkäten att det på många håll pågår ett utvecklingsarbete.

- Säkerställ att myndighetens beställarkompetens motsvarar projektens svårighetsgrad

Den som agerar beställare på myndighetsledningens vägnar har normalt andra uppgifter i verksamheten än de som är aktuella i deras beställarroll i IT-projekt. Beställaren måste trots detta kunna svara för att nödvändig kompetens tillförs såväl till styrgruppen som till projektgruppen. Om inte detta fungerar är det ett betydande risktagande för en myndighet att starta ett stort utvecklingsprojekt. Att utveckla beställarkompetensen är tidskrävande och svårt. Myndighetsledningen måste därför hitta vägar att balansera sitt risktagande under tiden.

- Utveckla myndighetens lärande

En viktig väg att utveckla beställarkompetensen och förmågan att genomföra projekten som planerat är att ta del av erfarenheter av vad som gått fel i tidigare projekt – såväl egna som andras – och sedan återföra och tillämpa erfarenheterna. Detta sker inte med någon automatik, särskilt inte i miljöer med hög personärlighet eller med konsulter i nyckelroller i projekten. Utifrån granskningens iakttagelse att mindre än hälften av myndigheterna tar fram uppföljningsrapporter anser Riksrevisionen att detta bör vara en prioriterad uppgift. En nödvändig förutsättning för att lära sig av sina erfarenheter är att man vet vad som har hänt. Myndigheten måste därför säkerställa att man förfogar över relevanta verktyg för att bland annat kunna redovisa hur resultaten i projekten har uppnåtts och hur insatta resurser använts. Orsakerna till budgetöverskridanden måste kunna analyseras. På denna punkt har granskningen visat på stora brister.

- Utvecklingsbehov även hos myndigheter som inte redovisat problem med budgetöverskridanden

Av granskningen har framgått att en majoritet av de projekt som undersökts inte har haft några större problem att hålla budgetarna. Detta innebär inte att de åtgärder som Riksrevisionen rekommenderar skulle vara onödiga att vidta hos flertalet myndigheter

som bedriver IT-utvecklingsprojekt. Riksrevisionens bedömning är att betydligt fler myndigheter kommer att behöva driva mer komplexa och kunskapskrävande projekt i framtiden än de som hittills behövt göra det. Det skärper behovet av att myndighetsledning och beställare hos många fler myndigheter än de som i dag driver stora eller komplexa projekt utvecklar sin förmåga att styra och driva projekt.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kostnaderna för statlig IT-verksamhet (då ingår både systemutveckling, förvaltning och drift) är i storleksordningen 20 - 25 miljarder kronor årligen.⁵ IT-kostnaderna inom statsförvaltningen är enligt andra beräkningar den tredje största kostnaden efter personal och lokaler och utgjorde 1999 cirka 9 procent av myndigheternas totala förvaltningskostnader.⁶

Enligt regeringen är IT-inriktad verksamhetsutveckling ett av de viktigaste medlen för att utveckla myndigheternas verksamhet. Därmed är det viktigt att denna verksamhet bedrivs effektivt och med god hushållning med statens medel.

I detta sammanhang är budgetöverskridanden en oroande signal. Ett budgetöverskridande behöver i sig inte innebära att reella problem har uppstått i verksamheten. Men att en myndighet låter sina IT-projekt överskrida budgeten är ändå ett tecken på brister i styrning och kontroll. Detta kan i sin tur leda till att förseningar uppkommer, att leveranser inte uppfyller kraven och att onödiga merkostnader uppstår. Och i så fall talar vi om reella negativa konsekvenser för myndighetens ekonomi och verksamhet. Dessutom bör det noteras att även budgetöverskridanden som orsakas av alltför optimistiska kalkyler kan orsaka problem för en myndighet om de leder till att annan planerad verksamhet påverkas negativt.

⁵ Capgemini Consulting 2007, IT-styrning i statsförvaltningen, rapport.

⁶ Statskontorets rapport 1999:37, IT-kostnader i statsförvaltningen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Riksrevisionens granskning syftar till att undersöka om det är vanligt bland statliga IT-utvecklingsprojekt att de överskrider budget. Resultatet av granskningen bör kunna bidra till en effektivare hantering av statens projekt. Granskningen speglar förekomsten av sådana problem i ett urval av myndigheters projekt som hunnit avslutas under ett kalenderår.

Granskningen har inriktats mot följande frågor:

- I vilken utsträckning fördyras projekt?
- Vilka är orsakerna till att projekt fördyras?
- Vilka är de negativa konsekvenserna av fördyringarna?
- Vilket ansvar har myndigheterna respektive regeringen för problem som uppstått när projekt fördyras?

1.3 Granskningens utgångspunkter

Den reglering som på olika sätt hanterar frågor om styrning och kontroll av kostnader för projekt är, förutom budgetlagens (1996:1059) generella krav på effektivitet och hushållning med statens resurser, främst myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Regleringen ställer generella krav på effektivitet, hushållning av medel, väl utformad styrning och kontroll av verksamheter samt korrekt uppföljning och redovisning av verksamheter och användningen av statliga medel. Dessa krav gäller således även för IT-investeringar och IT-projekt.

Numera⁷ finns ingen särskild reglering som styr hur myndigheterna ska kalkylera sina IT-investeringar och hur budgeten för projekt ska utformas. Respektive myndighet avgör själv vilken kalkylmodell som ska användas. På marknaden finns ett flertal modeller att välja mellan.⁸

⁷ Tidigare, fram till och med 1988, fanns den så kallade Handläggningsordningen för ADB-investeringar (1981:266) med krav på bland annat kostnadskalkyler. Myndigheterna fick redovisa planerade ADB-projekt i den årliga anslagsframställningen eller i en särskild framställning. Regeringen granskade, tog ställning och gav eventuella direktiv. Förordningen ställde krav på beslutsunderlag och då särskilt vad gällde kalkyler av kostnader, tidsramar och intäkter. Vidare fanns krav på utvärdering av ADB-system en viss tid efter att systemet var i användning, bland annat av måluppfyllelse, kalkyler med faktiska kostnader m.m. På senare tid har Statskontoret och Ekonomistyrningsverket tagit fram vägledningar såsom Räkna på lönsamheten (Statskontoret, 2004), Vägledning för lönsamhetskalkyler vid statlig verksamhetsutveckling (Ekonomistyrningsverket 2005:13, Statskontoret, 2004:29A).

⁸ Exempelvis PENG-metoden för att bl.a värdera nyttan av IT i verksamheten.

Hur redovisningen av IT-investeringar ska göras finns angivet i kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) och i Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd⁹ till förordningen. Det finns dock ingen reglering för hur myndigheternas interna redovisning av projekt ska utformas. Myndigheterna avgör själva vilken redovisningsmodell som ska tillämpas, bland annat vilka kostnadsslag som redovisningen och budgeten ska omfatta. Normalt sett är den interna redovisningen eller uppföljningen av projektens kostnader knuten till den beslutade projektbudgeten. Vidare förutsätts att den redovisning av kostnader som sker är rättvisande.¹⁰

När en myndighet ska genomföra en IT-investering finansieras den normalt med lån i Riksgäldskontoret inom låneramen.¹¹ Återbetalningen av lånen täcks normalt med kommande års anslag, eller genom man att belastar avgiftsfinansierad verksamhet (ökade avgifter som medför ökade intäkter) eller genom bidrag. Det innebär att myndigheten genom interna prioriteringar eller besparingar svarar för att medel finns tillgängliga för återbetalning av lån. Mindre omfattande IT-investeringar kan myndigheterna finansiera utan att behöva låna pengar i Riksgäldskontoret. Finansiering av IT-investeringar sker då via förvaltningsanslaget.¹² Under projektens löptid utnyttjar normalt sett myndigheten en befintlig eller eventuellt utökad checkkredit på ett räntekonto för att finansiera kostnader för projekt.

Riksrevisionen utgår, bland annat med stöd i nämnda förordningar, från att myndigheter ska hushålla väl med statliga medel och bedriva en effektiv IT-utvecklingsverksamhet. Såväl förordningen om intern styrning och kontroll som Ekonomistyrningsverkets föreskrifter¹³ framhåller kraven på en väl fungerande riskhantering. Detta krav motsvaras av "best practice"¹⁴ bland organisationer med omfattande verksamhet och stort IT-beroende. Därför används dessa förordningar tillsammans med internationella standarder som en utgångspunkt för Riksrevisionens bedömningar i granskningen. Myndighetsledningen bör mot den bakgrunden ha infört och dokumenterat kontrollåtgärder för att effektivt kunna genomföra myndighetens projekt. Riksrevisionen utgår i granskningen från att myndigheternas ansvar är att

⁹ Ekonomistyrningsverket 2002:3, Immateriella anläggningstillgångar.

¹⁰ Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹¹ 5 § Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188).

¹² 9 § Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188). Med mindre värde avses en anskaffningskostnad om högst ett basbelopp enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrift.

¹³ Ekonomistyrningsverket, Allmänna råd och handledning till förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹⁴ Se exempelvis riskhanteringsstandarder såsom IRM:s A riskmanagement standard och ISO 31000 samt PRINCE2 om riskhantering i projekt och COBIT.

- målen och syftet med ett projekt ska vara tydligt
- kalkyler och budgetar för projekt ska vara realistiska i förhållande till vad som ska levereras och till stipulerade leveranstider
- projektbudgeten ska hållas
- projekten ska ha tillgång till ändamålsenliga metoder och nödvändig kompetens
- risk för större budgetöverdrag, förseningar och underleveranser som kan leda till negativa konsekvenser för myndigheternas ekonomi och verksamheter ska uppmärksammas i tid
- åtgärder ska genomföras så att problemen förebyggs eller negativa konsekvenser undviks
- myndigheterna ska rapportera till regeringen om det finns risk för allvarliga konsekvenser för ekonomi och verksamhet

Riksrevisionen utgår vidare från att regeringens ansvar för förvaltningens IT-verksamhet är att genom styrning och kontroll verka för att angelägna IT-projekt som bidrar till en effektiv statsförvaltning kan genomföras effektivt, det vill säga utan budgetöverskridande eller onödiga kostnader.

1.4 Genomförande

Granskningens datainsamling har skett genom att en webbenkät med frågor om avslutade IT-projekt, styrning och kontroll av IT-projekt samt myndigheternas kommunikation med regeringen om IT-projekt har sänts ut till de 73 myndigheter som har med de största förvaltningsanslagen.¹⁵ Vi bedömer att de tillsammans står för cirka 80 procent av förvaltningens samlade budget för IT-utveckling under 2009.

Informationsinsamlingen har fördjupats genom att vi på tre myndigheter, Lantmäteriet, Domstolsverket och Kustbevakningsverket, har granskat ett större projekt vardera som avslutades 2009 med budgetöverskridande. Projektet Toposprång vid Lantmäteriet syftade till att ta fram Toposystemet. Syftet med systemet var att förbättra hanteringen av den topografiska informationen. Vera är det IT-system som utgör kärnan i domstolsväsendets verksamhetsstöd. Systemet används bland annat för bokning i en kalenderfunktion av målrelaterade möten och förhandlingar. Kustbevakningsverket har enligt sin instruktion ansvar för att samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation samt förmedla informationen till berörda myndigheter. För

¹⁵ I några fall gjordes avsteg från denna urvalsgrund.

detta har Kustbevakningsverket utvecklat systemet Sjöbasis som ska användas gemensamt av flera myndigheter. I systemet samlas sjörelaterad information från dessa myndigheter.

Vidare har vi intervjuat företrädare för Finans-, Försvars-, Justitie- och Miljödepartementen samt Regeringskansliets Förvaltningsavdelning (som bland annat svarar för utveckling av Regeringskansliets IT-system). Intervjuerna med sakdepartementen berörde främst frågor med anknytning till fallstudierna och departementens styrning och uppföljning av dessa projekt. Intervjuerna med Finansdepartementet berörde dels dialogen mellan Finansdepartementets budgetavdelning och sakdepartementen i frågor som rör kostnader för projekt, dels regeringens generella styrning av förvaltningens IT-utveckling. Granskningen av Regeringskansliet avsåg myndighetens egna IT-projekt på samma sätt som övriga granskade myndigheter.

I bilaga 1 ger vi en mer ingående beskrivning av metoden och begreppsdefinitionerna.

2 De flesta projekten klarade budgeten

För att få en bild av i vilken utsträckning myndigheterna klarar av att hålla kalkylerna i sina IT-projekt har vi tillfrågat 73 av de största myndigheterna.¹⁶ Det visade sig att 58 av dem hade avslutat sammanlagt 394 projekt under vår valda undersökningsperiod 2009.

Av de myndigheter som avslutade projekt under 2009 var det 30, det vill säga hälften, som hade minst ett projekt som överskred sin budget. Ser man till det samlade antalet avslutade projekt 2009 kunde överskridanden noteras för cirka en tredjedel av dem (129 av 394 projekt).

2.1 Myndigheter med projekt som överskred budgeten

Stora skillnader i antal projekt bland myndigheterna

Hälften av myndigheterna hade bara ett fåtal projekt och svarade tillsammans för endast en tiondel av den totala projektvolymen under 2009.¹⁷ En femtedel av myndigheterna hade många projekt¹⁸ och stod för cirka två tredjedelar av den totala projektvolymen. I denna grupp hade Skatteverket och Försäkringskassan flest projekt (85 respektive 82 projekt) av alla myndigheter under 2009.

Stora skillnader i IT-budgetar bland myndigheterna

Cirka en tredjedel av myndigheterna hade stora IT-budgetar och svarade sammantaget för cirka 90 procent av hela myndighetsurvalets samlade IT-utvecklingsbudget.¹⁹ De myndigheter som hade de största IT-budgetarna i denna grupp var Skatteverket, Försäkringskassan, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Affärsverket svenska kraftnät, Lantmäteriet, Kronofogdemyndigheten och Rikspolisstyrelsen.

¹⁶ Några myndigheter valdes utifrån sina arbetsuppgifter snarare än utifrån sin storlek.

¹⁷ De 815 projekt som pågick 2009 hade ett sammanlagt budgeterat belopp om 3,45 mdkr.

¹⁸ De hade 14–85 projekt.

¹⁹ Dessa 22 myndigheter hade mellan 30 och 616 miljoner kronor i IT-utvecklingsbudget år 2009.

Värt att observera är att hälften av myndighetsurvalets samlade IT-utvecklingsbudget²⁰ avser konsulter. Konsultberoendet har ökat från cirka 15 procent 1999 till cirka 50 procent 2009.²¹

Stora skillnader i förmågan att hålla projektbudgeten

Bland de 58 myndigheter som hade avslutat något projekt under 2009 höll hälften sina ursprungliga projektbudgetar. Det är dock stora skillnader mellan myndigheterna. Några myndigheter hade inga avslutade projekt som höll sin ursprungliga budget, medan andra myndigheter svarade att alla projekt hållit budgeten. Hos de IT-tunga myndigheterna Skatteverket och Försäkringskassan höll cirka 60 procent av projekten sin budget.²²

Av tabellen nedan framgår de myndigheter som hade de största (minst 1 miljon kronor) sammanlagda budgetöverskridandena.

Tabell 1. Myndigheter med 1 miljoner kronor eller mer i sammanlagt budgetöverskridande i de projekt som avslutades under 2009

Intervall, budgetöverskridanden, miljoner kronor	Myndigheter	Akkumulerat budgetöverskridande, %
20–40	Lantmäteriet, Skatteverket	34 %
10–20	Kustbevakningen, Affärsverket svenska kraftnät	48 %
5–10	Domstolsverket, Försvarsmakten, Naturvårdsverket, Rikspolisstyrelsen, Försäkringskassan	62 %
2–5	Post- och telestyrelsen, Statens energimyndighet, Högskoleverket	67 %
1–2	Fortifikationsverket, Regeringskansliet, Socialstyrelsen, Banverket, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Ekonomistyrningsverket, Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete, Lunds universitet	88 %

²⁰ Det vill säga av cirka 1,7 mdkr.

²¹ Konsultberoendet har då mätts i budgetmedel i löpande priser.

²² 57 % respektive 58 %.

2.2 Projekt som överskred budgeten

Det sammanlagda budgetöverskridandet blev 200 miljoner kronor

Det sammanlagda budgetöverskridandet för den tredjedel av de avslutade projekten i vårt urval som hade budgetöverskridanden blev 200 miljoner kronor. I genomsnitt överskred dessa projekt sin budget med cirka 30 procent.²³

De stora projekten²⁴ hade ett betydligt större procentuellt överskridande, cirka 55 procent, och stod därmed också för merparten av det samlade budgetöverskridandet.

Det bör noteras att hälften av budgetöverskridandet avser kostnader för konsulter.

Projektens budget revideras ofta

Merparten, cirka 70 procent²⁵, av de avslutade projekt som inte höll budgeten fick sin budget reviderad (det vill säga utökad) vid ett eller flera tillfällen. En tredjedel av dessa projekt överskred även sin utökade budget. Dessa projekt visade sig ofta vara problemtyngda. Några myndigheter reviderade budgeten för samtliga avslutade projekt med budgetöverskridanden. Andra hade inte reviderat budgeten för något av de avslutade projekten. Som exempel kan nämnas att Försäkringskassan reviderade budgeten för drygt vart tredje projekt och Skatteverket för drygt hälften av projekten med budgetöverskridanden.

Stora skillnader mellan projekt med budgetöverskridanden

Vi har efterfrågat mer detaljerad information om myndigheternas projekt med de största budgetöverskridandena. I tabellen nedan har vi klassindelad de 45 projekten²⁶ med de största budgetöverskridandena (se vidare bilaga 2). För respektive klass framgår vilken andel budgetöverskridandet i klassen utgör av det samlade överskridandebeloppet (cirka 200 miljoner kronor).

²³ Vi antar då att de 129 projekten hade i genomsnitt samma budget som de 394 avslutade projekten.

²⁴ Vi avser projekt med en projektbudget som var större än 4 miljoner kronor.

²⁵ 86 projekt av 129.

²⁶ Dessa 45 utgör 34 % av de totalt 129 projekten med budgetöverskridande och står för 88 % av det samlade budgetöverskridandet om 200 miljoner kronor.

Tabell 2. Antal projekt som överskridit budgeten fördelade efter ursprunglig budget

Ursprunglig budget, miljoner kronor	Antal projekt	Summa ursprunglig budget, miljoner kronor	Summa budgetöverskridande, miljoner kronor	Procentuell andel av det totala budgetöverskridandet på 200 miljoner kronor
-1	7	3,5	1,9	1
1-4	14	27,7	24,9	12
4-10	10	58,4	47,8	24
10-20	10	140	38,5	18
20-	4	113,7	65,1	33

Som framgår av tabellen svarar ett fåtal stora projekt för den dominerande delen av det samlade budgetöverskridandet – de fyra största projekten svarar tillsammans för 37 procent av dessa 45 projekts samlade budgetöverskridande. En tredjedel av projekten hade i genomsnitt ett budgetöverdrag på cirka 50 procent i förhållande till ursprunglig budget.

Stora överskridanden även i fallstudierna

Våra tre fallstudier visar alla samma mönster av överskridanden som de övriga projekten i enkäten.²⁷ Det framgår också att det finns en självklar koppling mellan förseningar i projekten och överdrag av budgetarna.

Lantmäteriets system Toposprång skulle enligt planen drifvas i augusti 2007, vilket senare blev augusti 2009, det vill säga med en försening på 24 månader. Den ursprungliga budgeten var 20 miljoner kronor och budgetöverskridandet blev cirka 34 miljoner, det vill säga 170 procent.

Domstolsverkets Vera-system har varit i drift under många år, och systemförvaltningen bedrivs i projektform. Vår fallstudie avsåg utvecklingen av version nummer 10 som skulle tas i drift under 2008. Den ursprungliga budgeten från 2007 för denna version var 6 miljoner kronor, och budgetöverskridandet blev 4 miljoner kronor, det vill säga 67 procent.

Kustbevakningsverket beslutade i december 2006 att utveckla Sjöbasis Nivå 1 och att sluta ett avtal (fastprisuppdrag) med en extern leverantör om detta, med kravet att systemleveransen skulle ske i april 2008. Upphandlingen genomfördes inom investeringsbudgetens ram, men projektet försenades med 1,5 år och blev klart först i oktober 2009. Leveransen var då inte fullständig.

²⁷ De tre myndigheterna besvarade också vår enkät och ingår i vår redovisning av denna.

Sjöbasis budgeterades ursprungligen till 29,6 miljoner kronor och har vid utgången av 2009 ett redovisat utfall på 39,1 miljoner kronor vilket innebär ett budgetöverskridande om 32 procent.

3 Konsekvenser av budgetöverskridanden

När ett projekts budget överskrids blir det självfallet någon typ av konsekvenser. Även om man inte kan fastslå att någon reell fördyring eller kvalitetssänkning har uppstått så innebär det att myndigheten blir tvungen att tillskjuta mer medel till projektet än man hade avsett. Detta kan i sin tur påverka såväl annan planerad verksamhet som den interna ekonomin. Ytterst kan det bli fråga om svårigheter att hålla den tilldelade anslagsramen.

I bilaga 3 redovisas mer detaljerat konsekvenserna av de granskade projektens budgetöverskridanden.

3.1 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet och ekonomi

Konsekvenser för verksamheten

Av de 30 myndigheter i enkäten som överskred sina projektbudgetar uppgav tre fjärdedelar att budgetöverskridandena inte fått några allvarigare konsekvenser för myndigheternas verksamheter. Några myndigheter, till exempel Rikspolisstyrelsen, Statens jordbruksverk och Statens energimyndighet, uppgav dock att överskridandena fått delvis allvarliga konsekvenser i verksamheten. Fallstudierna visar att viktiga effektiviseringar försenades med 0,5–2 år.

Konsekvenser för myndigheternas ekonomi

Enkätsvaren visar även att tre fjärdedelar av myndigheterna bedömer att budgetöverskridanden i projekten inte heller lett till några allvarigare konsekvenser för myndighetens ekonomi.

Bland den fjärdedel som svarade att ekonomiska konsekvenser uppstått var de viktigaste orsakerna till detta att andra projekt som avsågs få rationaliseringseffekter trängdes undan eller att myndigheten kortsiktigt fick disponera mindre resurser för sin verksamhet.

Merparten av myndigheterna redovisade att budgetöverskridanden kunde hanteras inom den befintliga ekonomiska ramen. 80 procent av myndigheterna hanterade budgetöverskridanden genom omprioriteringar mellan verksamheter eller omprioritering av utvecklingsinsatser/IT-projekt.

Myndigheter med avgiftsfinansierad verksamhet pekade även ut ökade intäkter till följd av höjda avgifter för att täcka budgetöverskridandet som en viktig förklaring. I något fall nämns även att vissa projekt underskridit sin budget och därmed kompenserat för andra projekts budgetöverskridanden.

Tabell 3. Finansieringskällor som myndigheten använt för att finansiera budgetöverskridandet i de 45 projekten

Källor för att finansiera budgetöverskridanden i projekt	Andel myndigheter som utnyttjat källan
Avskrivning eller amortering av lån som belastar anslag inom en given ram	41 %
Extra anslag	0 %
Bidrag	0 %
Omprioritering mellan verksamheter	45 %
Omprioritering av utvecklingsinsatser/IT-projekt	55 %
Besparing i verksamheten genom rationalisering som följd av merkostnaderna	24 %
Besparing i verksamheten på annat sätt	10 %
Ökade intäkter genom volymökningar av tjänster och varor (avgiftsfinansierad verksamhet)	3 %
Ökade intäkter genom höjda avgifter (gäller avgiftsfinansierad verksamhet)	3 %

En fjärdedel av projektkostnaderna aktiverades inte i boksluten

Enligt reglerna²⁸ ska myndigheterna aktivera utvecklingskostnaderna, det vill säga de ska betraktas som en investering (tillgång) som sedan skrivs av över ett antal år. Normalt sett ska myndigheterna sträva efter att aktivera en så hög andel som möjligt av kostnaderna för utvecklat IT-stöd – det vill säga en så stor del av de nedlagda kostnaderna som möjligt bör ha lett till ett resultat av värde för myndigheten.

²⁸ Ekonomistyrningsverket 2002:3, Immateriella anläggningstillgångar vid statliga myndigheter, samt 5 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, förkortad FÅB.

Sammantaget bedömde myndigheterna att cirka 75 procent²⁹ av kostnaderna³⁰ för de avslutade projekten motsvarade värdet på den tillgång (IT-system) som utvecklades och blev därför aktiverade. Detta innebär att 25 procent av projektkostnaderna inte aktiverats utan i stället kostnadsförts, det vill säga betalats med anslagsmedel.

Inte i något fall har budgetöverskridanden lett till en utökad anslagsram

De budgetöverskridanden i projekten som beskrivits ovan har inte lett till att någon myndighet i sitt budgetunderlag eller på något annat sätt framfört önskemål till regeringen om en utökad anslagsram.

Konsekvenser på projektnivå

Det är vanligt (i 67 procent av projekten³¹) att projekt även försenas i förhållande till den ursprungliga tidplanen.

- Förseningen varierade från några månader till ett par år.³²
- Projekt som reviderade sin budget reviderade med något undantag även sin tidsplan.
- Projekt med en större budget (minst 10 miljoner kronor) tenderar också att ha ett längre tidsöverdrag än projekt med lägre budget.

När det gäller de tre projekt vi granskat närmare i fallstudierna uppstod också konsekvenser. För Lantmäteriets projekt bestod merkostnaderna främst i ökade personalkostnader för egen projektpersonal samt för interna och externa konsulter. De externa konsulterna avsåg även projektledning och extern granskning. Kostnadsökningarna finansierades bland annat genom att andra projekt trängdes undan och att vissa besparingar genomfördes i verksamheten. En tredjedel av totalkostnaderna kostnadsbokfördes, och resten aktiverades via lån i Riksgälden.

Vera-projektet inom Domstolsverket drabbades av ökade personalkostnader, främst för egen personal och till en mindre del för konsulter. Finansieringen av merkostnaderna hanterades inom verksamhetens budget. Det har i realiteten inneburit att andra aktiviteter har prioriterats ned och att vissa systemförändringar förskjutits till kommande releaser av Vera.

²⁹ Framgår av redovisningen av de 45 projekten som hade de största budgetöverskridandena.

³⁰ Det vill säga kostnader enligt ursprunglig budget plus budgetöverskridande.

³¹ Framgår av redovisningen av de 45 projekten som hade de största budgetöverskridandena.

³² Bland 17 försenade projekt med en ursprunglig projekttid på minst 12 månader fanns 8 projekt som hade 11–24 månaders försening.

Förseningen och revideringen av budgeten fick delvis allvarliga konsekvenser för Kustbevakningens projekt. När Sjöbasis driftsattes ett och ett halvt år efter tidsplanen fanns det ingen systemförvaltningsorganisation som kunde ta hand om systemet. Den version som driftsattes hade dessutom vissa fel som krävde åtgärdande. Budgetöverskridandet förklaras av ersättningar till leverantören, inköp av ytterligare hårdvara och konsulttjänster samt licenskostnader för andra system under den tid som det inte gick att använda Sjöbasis till följd av förseningen. Överskridandet finansierades genom omprioriteringar av investeringar. Alla kostnader har aktiverats genom lån i Riksgälden.

4 Orsaker till budgetöverskridanden i projekten

Det finns många orsaker till att projektbudgetar överskrider. I enkäten fick myndigheterna välja bland 26 tänkbara orsaker³³ till att budgetöverskridanden uppstått i projekten. Generellt kan vi konstatera att de främsta orsakerna var

- oklara mål och krav
- brister i riskhantering i vid bemärkelse
- brister i kalkylering/tidsplanering
- brister i metodval och metodanvändning.

Dessa orsaker utgör snarare kategorier eller grupper av orsaker. I följande avsnitt beskriver vi dessa fyra kategorier av orsaker närmare. Vi går därefter in på en mer generell orsak till att många projekt får problem, nämligen brister i myndigheternas förmåga att etablera rutiner för en fungerande intern styrning och kontroll. I bilaga 4 redovisas myndigheternas svar på enkätfrågorna om orsakerna till budgetöverskridandena. Avslutningsvis i kapitlet redogör vi kortfattat för de åtgärder som regeringen vidtagit för att stärka myndigheternas förmåga att utveckla IT-stödet.

4.1 Orsaker som ligger inom beställarens och projektledningens ansvarsområde

Oklara mål och krav

Beställaren bör³⁴ se till att målen för projektet är tydliga och förmedlas till projektgruppen. Kraven på projektets produkter ser vi som preciseringar av målen. De väsentliga kraven ska kunna anges innan projektet startar. Råder

³³ Skala: stor betydelse för budgetöverskridandet, mindre betydelse för budgetöverskridandet, ingen betydelse för budgetöverskridandet, kan inte bedömas. Flera orsaker kunde markeras. Det fanns också möjlighet att formulera andra orsaker.

³⁴ Våra utgångspunkter för redovisningen av de främsta orsakerna till överskridanden i detta avsnitt bygger på bland annat på den standard som tillämpas inom den engelska statsförvaltningen, Office of Government Commerce standard PRINCE2.

oklarhet bör en förstudie genomföras. Tillkommande krav under huvudstudien ska hanteras på ett systematiskt sätt (resursberäknas, bedömas beträffande konsekvenser om kravet inte tillgodoses samt därefter prioriteras).

Brister i hantering av mål och krav är en viktig kostnadsdrivande orsak eftersom de är underlaget för projektets leveransåtagande. I inte mindre än 63 procent av projekten med budgetöverskridanden hade tillkommande väsentliga interna krav på projektets produkt betydelse för budgetöverskridandet. Till detta kommer tillkommande externa krav som spelat roll för budgetöverskridandet i 44 procent av projekten samt brister i hanteringen (bedömning och prioritering) av förändrade krav. Betydelsen av dessa orsaker bekräftas av fallstudierna.

Brister i riskhantering i vid bemärkelse

Beställaren bör se till att de väsentliga riskerna beskrivs i förstudien och att de därefter beskrivs (av projektledaren) på ett korrekt sätt i projektplanen samt att de därefter rapporteras och följs upp (av styrgruppen) under huvudstudien. Beställarens kvalitetssäkring av projekt ska också omfatta kvaliteten i riskhanteringen.

Brister i riskhanteringen medför bristande beredskap för problem med exempelvis resurser, kompetens och tillgänglig teknik. Otillräcklig riskhantering kan medföra att åtgärder inte vidtas för att förebygga problem eller förhindra negativa konsekvenser av inträffade händelser under projektet. Exempel på sådana händelser är att beställaren eller projektledaren slutar sin anställning mitt under projektet. God riskhantering innebär då att det finns en reservlösning.

Bristerna i förstudiens belysning av projektriskerna medför att kvalitetssäkringen i huvudstudien – som också ska omfatta riskhanteringen – kan sakna viktigt underlag. Detta bekräftas även av fallstudierna.

Brister i resurskalkylering

Beställaren bör svara för att en första uppskattning görs av resursbehov i förstudien. Projektledaren föreslår i projektplanen en budget, tid och behov av skilda kompetenser som sedan granskas och beslutas av beställare eller styrgrupp.

Brister beträffande resurskalkylering innebär att projektplan och budget brister i realism, vilket ofta medför budgetöverskridande eller ofullständiga eller försenade leveranser, vilket också framgick av fallstudierna.

Brister i metodval och metodanvändning

Beställare eller styrgrupp ansvarar för att av myndigheten beslutad projektstyrningsmodell³⁵ och utvecklingsmetod följs. Projektledaren ansvarar för att beslutade metoder för systemutveckling följs under hela projektets löptid.

Myndigheterna ansåg inte att metodrelaterade brister var en lika betydelsefull förklaringsfaktor som de tidigare nämnda. I vissa fall har dock budgetöverskridanden orsakats av olämpliga metoder eller av bristande konsekvens när det gäller att följa de valda utvecklingsmetoderna.

Brister i övriga åtgärder för att ge projektet goda förutsättningar

Med detta avses andra åtgärder med syfte att tillförsäkra projektet goda arbetsförutsättningar. Ansvaret här faller på såväl beställare eller styrgrupp som projektledare.

Beställarens eller styrgruppens förmåga att säkra tillgången på intern kompetens är den mest framträdande bristen i detta sammanhang. Brister³⁶ i extern kompetens, samarbete, engagemang och motivation är andra viktiga orsaker som kan avse både beställarens och projektledarens sätt att styra projektet.

En annan viktig faktor när det gäller att åstadkomma lyckade projekt handlar om beställarens förmåga att avväga projektets storlek³⁷ i förhållande till tillgängliga resurser och kompetens.

Granskningen visar att projektets storlek eller komplexitet haft betydelse för mer än hälften av projektens budgetöverskridanden. Härmed menas att beställaren har tillåtit det enskilda projektet att bli större än vad som passar den kompetens som funnits tillgänglig, vilket gjort projektets uppgift alltför svår att lösa. Detta bekräftas också av fallstudierna.

³⁵ Styrmodellen beskriver bland annat ansvarsfördelningen mellan beställare, styrgrupp och projektledare, projektets indelning i faser, rutiner vid etappslut samt rapportering från projektledaren.

³⁶ Flera av dessa brister kan ses som konsekvenser av brister i riskhanteringen. Det gäller till exempel brister i tillgången på resurser och kompetenser.

³⁷ Vi ser inte tilltagande storlek eller komplexitet som en orsak på samma sätt som de ovan nämnda orsakerna. Det är i stället en faktor som ökar svårigheterna att överblicka det som ska utföras av beställare och projekt och som skärper kraven på intern styrning och kontroll.

I fallstudierna var riskhanteringen det största problemet

De tre projekt vi undersökte närmare i fallstudierna kännetecknades av att vara relativt stora och verksamhetskritiska projekt för respektive myndighet. Med slutliga budgetar på mellan 10 och 54 miljoner kronor och budgetöverskridanden på mellan 4 och 34 miljoner kronor samt förseningar på uppåt två år är det intressant att närmare studera vad myndigheterna bedömde att orsakerna var.

Under projekttiden drabbades projekten av flera olika typer av problem såväl i själva projektarbetet som i styrningen av projekten. Störst betydelse för dessa tre projekts budgetöverskridanden visade sig vara brister i arbetet med riskanalyser. Nyckelpersonal slutade, verksamheten omorganiserades och överordnade beslutsfattare förändrade huvudkraven på projektens leveranser.

Dessa typer av händelser är exempel på risker som man ska vara förberedd på i stora projekt. I några fallstudier framgår dock att de inte lyfts fram i projekt- och ledningsgruppernas riskanalyser. Intervjuerna med de tre myndigheterna visar att riskhanteringen var otillräcklig i följande avseenden:

- Det blev en oklar ansvarsfördelning mellan styrgrupp, projektledare och konsulter i riskhanteringen.
- Både vid initieringsbeslutet och därefter underskattades komplexiteten i projekten.
- Det visade sig vara mer komplicerat än väntat att implementera och integrera produkterna med befintlig infrastruktur.
- Funktionaliteten hos inköpt programvara överskattades därför att verksamhetens krav i ett tidigt skede inte var tillräckligt tydliga och utvärderingen av programvaran inför beställningen därför blev knapphändig.
- I två projekt saknades initialt väl förankrade styrmodeller för projektverksamhet och en ny projektstyrningsmodell under projektens gång infördes.
- Det fanns brister i styrgruppens agerande på projektledarens rapporter om risker.
- Ingen beredskap fanns när nyckelpersoner slutade och styrgruppen hade inte gett tillräckligt stöd till projektet när det gällde att få fram nyckelkompetens internt.
- Det fanns brister i styrgruppens kvalitetskontroll av projektets riskhantering och kalkyler.

Fallstudierna visade i likhet med enkäten att beställarens eller styrgruppens respektive projektledarens styrning av projekten brast också i andra avseenden:

- Den ursprungliga budgeten var visserligen av preliminär karaktär, men innebar en grov underskattning av resursbehovet.
- Otydliga konsultavtal medförde oenighet (oklarhet) om omfattningen av leveranser.
- Samarbetssvårigheter uppstod i ett projekt utan att de hanterades i tid.
- Det fanns brister i styrgruppens agerande på projektledarens rapporter.

4.2 Myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll

En central förutsättning för en bra styrning av utvecklingsprojekt är att myndighetsledningen har infört en väl fungerande intern styrning och kontroll av IT-utvecklingsverksamheten. I detta ligger också att systematiskt ta till vara erfarenheter från genomförda projekt inför kommande projekt.

Samtliga 73 myndigheter i Riksrevisionens enkät fick besvara frågor om den interna styrningen och kontrollen av IT-utvecklingsverksamheten, det vill säga tillämpade kontrollåtgärder såsom styrpolicier, strategier, ansvarsfördelning, regler, modeller, metoder och stöd, och för alla projekt. Frågorna³⁸ avsåg dels status i början av år 2009, dels vilket förbättringsarbete som bedrevs under året.

I början av 2009 hade många myndigheter brister i enskilda kontrollåtgärder

I enkäten ställdes frågor om ett femtontal kontrollåtgärder som bör ingå i den interna styrningen och kontrollen. Sammanställningen av bristerna i dessa enskilda kontrollåtgärder ger en intressant bild när orsakerna bakom budgetöverskridandena analyseras (se bilaga 5). Sammantaget hade många myndigheter brister i enskilda kontrollåtgärder, vilket innebar att förutsättningarna för att bedriva väl fungerande projekt inte fanns på plats.

Det framgår att nästan hälften (46 procent) av myndigheterna i början av 2009 saknade en dokumenterad verksamhetsutvecklingsstrategi³⁹ och i nästan lika

³⁸ Sammanlagt efterfrågades förekomsten av 14 kontrollåtgärder, exempelvis "Beslutad modell för riskhantering i projekt".

³⁹ Betydelsen av detta dokument framgår av internationella standarder, till exempel OGC. Av dokumenten ska det tydligt framgå ledningens eller de verksamhetsansvarigas beslut om hur IT-baserad verksamhetsutveckling ska användas och vad den främst ska åstadkomma för förbättringar i myndighetens verksamhet. Det ska således finnas en tydlig koppling mellan myndighetens verksamhetsplan (se 3 § myndighetsförordningen) och verksamhetsutvecklingsstrategin.

många fall saknades även en aktuell IT-strategi. Detta har bland annat betydelse för myndighetens förmåga att ange mål och resultat (d.v.s. leveransen av produkten) för projektet.

Vidare saknades flera viktiga styrinstrument med betydelse för bland annat riskhanteringen, för kalkylering av projektkostnader och för efterkalkyl av avslutade projekt. En tredjedel av myndigheterna hade vidare brister i rapporteringen till generaldirektören och styrelsen⁴⁰. En lika stor andel hade inga dokumenterade regler för den löpande uppföljningen av projektkostnader eller för slutredovisning av projekt. Mer än 75 procent av myndigheterna saknade beslutade regler för användning av extern granskning av projekten respektive efterkalkyl av avslutade projekt.

Hälften av myndigheterna svarade att de inte hade dokumenterat flera viktiga styrinstrument med betydelse för riskhanteringen. Det gäller bland annat modeller för kalkylering av projektkostnader och modeller för efterkalkyl av avslutade projekt. Detta minskar möjligheterna för myndigheten att efter hand lära sig att kalkylera bättre.

Var femte myndighet redovisade en god intern styrning och kontroll av IT-utvecklingsverksamheten

Med utgångspunkt i enkätsvaren har Riksrevisionen indelat myndigheterna i tre grupper utifrån den redovisade nivån för arbetet med intern styrning och kontroll av IT-utveckling i början av 2009. Klassningsreglerna framgår av bilaga 6.

I grupp 1 med högst en redovisad brist i sin interna styrning och kontroll av IT-utveckling återfinns 22 procent (15) av myndigheterna. Med brist avses till exempel att en viss kontrollåtgärd beslutats och dokumenterats eller tillämpades men inte var dokumenterad. I denna grupp finns därmed de myndigheter som svarat att samtliga kontrollåtgärder tillämpades och var dokumenterade i början av 2009. I denna grupp är det två myndigheter som arbetar med att vidareutveckla kontrollåtgärder (efterkalkyl). I gruppen omfattas 73 procent (11) av förordningen om intern styrning och kontroll.

I grupp 2 med två-tre redovisade brister i sin interna styrning och kontroll av IT-utveckling återfinns 28 procent (19) av myndigheterna. I gruppen omfattas 58 procent (11) av förordningen om intern styrning och kontroll. I denna grupp anger 11 myndigheter att de arbetar med att utveckla kontrollåtgärder.

⁴⁰ I de fall styrelse förekommer.

I grupp 3 med 3 eller fler brister i sin interna styrning och kontroll av IT-utveckling återfinns drygt hälften (39) av myndigheterna. I gruppen omfattas cirka hälften av myndigheterna (19) av förordningen om intern styrning och kontroll. Hälften av de 73 myndigheterna hade alltså relativt stora brister i sin interna styrning och kontroll av IT-utveckling. I denna grupp arbetade alla utom fem med att utveckla kontrollåtgärder.

Användning av så kallade agila metoder för budgetering

Tillkomsten och spridningen av så kallade *agila metoder*⁴¹ för budgetering av utvecklingsprojekt innebär att synen på vad som utgör den ursprungliga budgeten, det vill säga den som vi har relaterat budgetöverskridandena till i denna granskning, håller på att förändras. I en del projekt kan den ursprungliga budgeten ha varit en medvetet grov första uppskattning av resursåtgången. Dessa metoder tar sikte på stark användarkontakt och snabba mindre leveranser av körbara systemdelar. I sådana metoder ligger också att projektets budget från början avses uppdateras av beställaren, det vill säga revideras, vid senare tillfällen.

Bland våra tre fallstudier har en av myndigheterna tillämpat detta förfarande. Detta skulle kunna innebära att en del överskridanden varit i ovanstående mening metodbetingade.

Erfarenheter från projekten tas inte till vara

Det vanligaste syftet med de projekt som överskridit budget är att modernisera och vidareutveckla befintliga IT-system. Trots att arbetsprocesserna som systemen ska betjäna därför är kända och trots att det finns ett – visserligen äldre – fungerande system att utgå ifrån uppstår ofta en hel del problem i utvecklingsprojekten. Detta visar också en av fallstudierna mer i detalj. En liknande bild framgick i Riksrevisionsverkets granskningar 1999 och 2002⁴².

Av enkätsvar och fallstudier framgår att myndigheterna inte har ägnat uppföljning av projekten och återföring av erfarenheter från tidigare projekt tillräcklig uppmärksamhet. För merparten (62 procent) av projekten hade myndigheterna inte tagit fram uppföljningsrapporter och i 56 procent av projekten medförde erfarenheterna inga förändringar i de rutiner och modeller som ska tillämpas av alla projekt.

⁴¹ Bland agila (ungefär lättroliga) metoder kan nämnas Adaptive Software Development, Crystal, DSDM, Extreme Programming (XP), Lean Software Development, Pragmatic Programmer Scrum, med flera.

⁴² Riksrevisionsverket 2002:30, IT i verksamhetsutvecklingen.

En viktig grund för erfarenhetsåterföring är att kalkyler och redovisning av projektens kostnader omfattar alla relevanta delkostnader. Granskningen visar dock att en stor andel av myndigheterna inte hade organiserat sin redovisning så att uppgifter om olika delkostnader kunde tas fram på ett enkelt sätt.

Förordningen om intern styrning och kontroll förefaller ge resultat

Av de 73 myndigheter som svarat på enkäten är det 41 som ska tillämpa⁴³ förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603). Av dessa har 54 procent hamnat i grupp 1 eller 2 i vår klassificering av myndigheternas interna styrning och kontroll av IT-utvecklingsverksamhet. Av dessa myndigheter arbetade 23 procent med att utveckla sin interna styrning och kontroll.

Av myndigheterna i grupp 3, de med flera brister i sin interna styrning och kontroll av IT-utvecklingsverksamhet, är det färre myndigheter, 46 procent, som är skyldiga att följa förordningen. Av dessa myndigheter arbetade dock hela 90 procent av (17 av 19) med att utveckla sin interna styrning och kontroll. Även om det inte är möjligt att bedöma om dessa åtgärder kommer att visa sig tillräckliga för att avhjälpa den typ av problem vi konstaterat i granskning indikerar dessa siffror att förordningen påverkar myndigheternas beteende i önskad riktning.

Också de tre fallstudierna visar att problemen i projekten medfört att myndighetsledningarna insett behovet av att förbättra förutsättningarna (resurser, metoder, regler) både för enskilda projekt och i den interna styrningen och kontrollen av IT-verksamheten. Två av myndigheterna har vidtagit åtgärder för att förbättra den interna styrningen och kontrollen på längre sikt. Bland åtgärderna kan nämnas ny projektutvecklingsmodell, krav på kostnads- och nyttoanalys för alla projekt och tillsättning av utvecklingsdirektör för styrning av projektportföljen.

4.3 Regeringens åtgärder för att minska budgetöverskridanden i projekten

Ansvaret för att bedriva IT-utvecklingsprojekt på ett sådant sätt att de leder till önskvärda resultat på ett så effektivt sätt som möjligt är myndighetsledningarnas. Även om regeringen har delegerat denna uppgift till myndigheterna finns det dock ett flertal åtgärder som är möjliga att vidta för att påverka och underlätta för myndigheterna att åstadkomma så bra resultat som möjligt.

⁴³ Vi avser status i början av 2009.

Omfattande arsenal av verktyg för att styra IT-projekt

Regeringen/Regeringskansliet har ett flertal verktyg för att påverka myndigheternas hantering av sin IT-baserade verksamhetsutveckling. Vissa verktyg syftar till styrning av strategiska (för flera myndigheter gemensamma) IT-projekt medan andra avser enskilda myndigheters projekt. Regeringen kan

- i reglering ställa krav på myndigheternas IT-utvecklingsverksamhet eller generellt beträffande myndigheternas interna styrning och kontroll
- inrätta en kommitté för att bereda frågor om regeringens styrning av myndigheternas IT-utvecklingsverksamhet (E-delegationen)
- ge uppdrag till extern granskning av projekt (till exempel Statskontorets granskning av Försäkringskassan projekt och Försvarsmaktens PRIOprojekt eller Ekonomistyrningsverkets rapport Polisen – styrning och uppföljning, 2009:6)
- överta ansvar för projekt eller flytta in projekt i departementet (Justitiedepartementets styrning av RIF-projektet inom rättsväsendet)
- ge uppdrag till myndigheter att utveckla IT-stöd (i regleringsbrev eller annat regeringsbeslut)
- ställa krav på återrapportering av status för projekt i regleringsbrev,
- underlätta finansiering av projekt (anslag, låneram)
- föra en dialog med de enskilda myndigheterna
- medverka som observatör i styrgrupper för större eller mer strategiska projekt (till exempel Justitiedepartementet i tidigare skeden av RIF-projektet).

Regeringens kommunikation med myndigheterna avser främst projekten med de största budgetöverskridandena

Kommunikationen mellan regeringen och myndigheterna avser främst myndigheter med projekt som haft stora budgetöverskridanden. Fem av de nio myndigheterna som hade projekt med de största budgetöverskridandena hade under ett eller flera år haft kommunikation med Regeringskansliet under tiden 2006–2009 beträffande projekt. Denna dialog genomfördes i mål- och resultatdialogen eller i mera informella samtal.

Fallstudierna visar att ingen av de tre myndigheterna framfört behov av någon direkt åtgärd från regeringens sida med anledning av budgetöverskridandet. Trots detta har departementen vidtagit främst följande åtgärder när det gäller fallstudiemyndigheterna

- De har gett Kustbevakningsverket i uppdrag att utveckla IT-stöd (i myndighetens instruktion).

- De har ställt krav på Kustbevakningsverket att åiterrapportera status för Sjöbasis.
- De har fört en dialog med alla tre myndigheterna (mål- och resultatdialog och i andra informella sammanhang) om projekten.

Av intervjuer med företrädare för berörda departement framgår att departementen engagerat sig i större, mer strategiska utvecklingsprojekt. IT-stödet Vera i Domstolsverket respektive Toposystemet i Lantmäteriet, som ingått i fallstudierna, uppfyller enligt departementen inte dessa kriterier. Likväl har de ovan nämnda åtgärderna vidtagits.

Styrning av strategiska projekt

Regeringen har inlett en satsning på att framöver få en koncerninriktad styrning av så kallade strategiska projekt, det vill säga sådana projekt som har en betydelse för flera myndigheter eller för staten som helhet. Det behöver inte enbart röra satsningar på e-förvaltning utan även andra satsningar till exempel på modernisering av IT-infrastruktur kan räknas in. För detta ändamål har regeringen utformat en särskild styrorganisation med en statssekreterargrupp⁴⁴, en e-grupp inom Regeringskansliet, en kommitté (E-delegationen) samt samverkansområden med särskilt utpekad ansvarig myndighet.

Dessa åtgärder har enligt Riksrevisionens bedömning inte haft någon betydelse för de projekt som granskningen omfattat.

⁴⁴ Regeringen beslutade 2007 att tillsätta en statssekreterargrupp med uppgift att stärka samordningen i Regeringskansliet vad gäller frågor som är av strategisk betydelse för utvecklingen av elektronisk förvaltning. Uppgiften är att på ett mer operativt sätt genomföra regeringens e-handlingsplan som kom 2008 och koordinera myndigheternas arbete.

5 Slutsatser och rekommendationer

5.1 Slutsatser

Riksrevisionens granskning har inriktats mot budgetöverskridanden i myndigheternas IT-utvecklingsprojekt. Ett överskridande av budgeten gör det inte möjligt att dra någon bestämd slutsats huruvida projektet har bedrivits ineffektivt eller om verkliga fördyringar har uppstått. Skälet kan vara en orealistiskt ursprunglig budget som aldrig hade varit möjlig att hålla oavsett hur väl projektet bedrivits.

Anledningen att Riksrevisionen ändå valt att granska myndigheternas förmåga att hålla projektbudgetarna är att de problem som uppstår i detta sammanhang utgör tydliga indikationer på brister i förmågan att styra och kontrollera utvecklingsverksamheten. Granskningen gör det möjligt att dra följande slutsatser.

En mindre andel av projekten får problem

En tredjedel av IT-projekten drar över sina budgetar. Under 2009 bedömer Riksrevisionen att det samlade budgetöverskridandet uppgår till cirka 200 miljoner kronor. Det kan antas att denna siffra är i underkant då det under 2009 inte avslutades något mycket stort projekt med åtföljande risk för större budgetöverskridande⁴⁵. Enligt Riksrevisionen är det rimligt att anta att det samlade budgetöverskridandet för avslutade projekt ett normalt⁴⁶ budgetår sannolikt ligger i intervallet 200–300 miljoner kronor.

⁴⁵ Betydelsen av dessa projekt kan illustreras med Försäkringskassans projekt Kundbild och Självbetjäning som avbröts år 2008 när totalkostnaden hunnit bli cirka 200 miljoner kronor utan att ha levererat resultat. Riksrevisionen gör efter kontakter med Försäkringskassan antagandet att den ursprungliga budgeten för detta projekt var i storleksordningen 50–75 miljoner kronor. Det skulle innebära att budgetöverskridandet vid projektets nedläggning uppgick till minst 100 miljoner kronor eller cirka 200 %. Om dessa 100 miljoner kronor i stället hade belastat 2009 hade detta medfört att det samlade budgetöverskridandet skulle ha förändrats från 200 miljoner kronor till 300 miljoner kronor.

⁴⁶ Det vill säga ett år då även något stort IT-projekt avslutats.

Förmågan att hålla budgeten förefaller vara oförändrad jämfört med tidigare

När Riksrevisionsverket gjorde en liknande granskning⁴⁷ 1999 av 215 projekt blev resultatet liknande. Vår bedömning blir att myndigheternas förmåga att hålla budget i projekten inte har förbättrats. Liknande brister hos företagens förmåga att hålla budget och tidplan redovisas i internationella studier⁴⁸.

De stora projekten är mer riskfyllda

Medan projekten, med budgetöverskridanden, i genomsnitt överskred sina budgetar med 30 procent överskred de stora projekten bland dessa sina budgetar med i genomsnitt 55 procent. Denna skillnad kan enligt vår bedömning främst hänföras till de ökade svårigheterna att hantera risker i de stora projekten eftersom dessa är svårare att överblicka och svårare att förstå på grund av den större komplexiteten.

Konsekvenserna av budgetöverskridanden är främst myndighetsinterna

Inget av de i granskningen ingående projekten har föranlett myndigheterna att begära utökat anslag. Projekt med stora budgetöverskridanden hanteras internt inom myndigheterna, där det dock kan uppstå konsekvenser för annan verksamhet. Ofta sker finansieringen av överskridanden genom att andra utvecklingsprojekt tilldelas mindre resurser, vilket i sin tur leder till att de fördröjs eller görs mindre ambitiösa. Om finansieringen av överskridandet i stället belastar myndighetens sakverksamhet, vilket också är vanligt, kan detta medföra ökade handläggningstider och andra kvalitetsförluster.

Enligt Riksrevisionens bedömning utreder myndigheterna inte eventuella konsekvenser av budgetöverskridanden på kort och lång sikt i tillräcklig utsträckning.

Orsakerna till budgetöverskridanden handlar om brister i beställarkompetens och förmåga att styra och kontrollera verksamheten

Granskningen visar på i huvudsak välkända orsaker till att projekten – särskilt de större – får problem. Myndighetsledningarna förmår inte att skapa beställarfunktioner som kan sätta tydliga mål och krav för utvecklingsarbetet, skapa en relevant riskhantering eller göra rimliga resurskalkyler.

⁴⁷ Granskningsresultaten är dock inte helt jämförbara.

⁴⁸ http://www.standishgroup.com/newsroom/chaos_2009.php

En annan slutsats av granskningen är att väl fungerande rutiner för intern styrning och kontroll ger bättre förutsättningar för väl fungerande utvecklingsprojekt. De myndigheter som redovisade att man kommit långt med sitt arbete enligt förordningen om intern styrning och kontroll tenderade att ha mindre problem med budgetöverskridanden.

Det förefaller också som att likartade misstag upprepas år efter år. En slutsats är därför att myndigheterna inte har ägnat uppföljning av projekten och återföring av erfarenheter från tidigare projekt och annan kunskap, till exempel från internationella standarder, tillräcklig uppmärksamhet. En annan iakttagelse är att konsultberoendet är stort i många projekt. Hälften av den samlade årsbudgeten för IT-utveckling för 2009 avsåg konsultkostnader. Riksrevisionens bedömning är att beställare som driver stora projekt med konsulter i nyckelpositioner kan få svårigheter att kommunicera verksamhetens krav på projektens resultat till konsulterna och även att återföra konsulternas erfarenheter från projekten till myndigheten.

5.2 Rekommendationer

Granskningen visar att regeringen använder en rad olika medel för att styra statens IT-investeringar på ett mer övergripande plan. Förordningen om intern styrning och kontroll är också ett bra medel för myndigheterna att vidareutveckla sina IT-projekt. För att komma till rätta med de problem som framkommit i granskningen pekar Riksrevisionen i det följande på några åtgärder som främst myndigheter med medelstora och stora IT-projekt kan behöva vidta.

Utveckla den interna styrningen och kontrollen

En väl fungerande intern styrning och kontroll kan ses som ett skyddsnät för myndighetens verksamheter, alltså även i IT-utvecklingsverksamheten. Den skapar förutsättningar för att undvika problem i projekten. Eftersom granskningen visar på brister i början av 2009 i den interna styrningen och kontrollen hos hälften av myndigheterna bedömer Riksrevisionen att detta är en åtgärd som skulle kunna ge bred effekt. Även myndigheter som inte är skyldiga att följa förordningen om intern styrning och kontroll kan ha god nytta av att intensifiera sitt arbete på denna punkt. Det är därför glädjande att det framgår av myndigheternas svar på enkäten att det på många håll pågår ett utvecklingsarbete.

Säkerställ att myndighetens beställarkompetens motsvarar projektens svårighetsgrad

Det är myndighetsledningens förmåga att skapa en tillräckligt kompetent beställarfunktion som gör att man kan undvika budgetöverskridanden och andra problem i projekten. Den som agerar beställare på myndighetsledningens vägnar har normalt andra uppgifter i verksamheten än de som är aktuella i deras beställarroll i IT-projekt. Beställaren måste trots detta kunna svara för att nödvändig kompetens tillförs såväl styrgrupp som projektgrupp. Om inte detta fungerar är det ett betydande risktagande för en myndighet att starta ett stort utvecklingsprojekt.

Att utveckla beställarkompetensen är tidskrävande och svårt. Myndighetsledningen måste därför hitta vägar att balansera sitt risktagande. För att reducera risken för budgetöverskridanden och andra problem bör följande alternativ övervägas inför beslut om stora projekt. Man bör

- dela upp omfattande utvecklingsbehov i flera mindre projekt
- krympa projektet genom att minska leveranskraven eller ambitionerna i projektet
- köpa och anpassa en standardprodukt i första hand
- skaffa extern beställarkompetens om den interna är otillräcklig
- om möjligt skjuta upp projektet i avvaktan på att tillräcklig beställarkompetens uppnås.

Utveckla myndighetens lärande

En viktig väg att utveckla beställarkompetensen och förmågan att genomföra projekten som planerat är att ta del av erfarenheter kring vad som gått fel i tidigare projekt – såväl egna som andras – och sedan återföra och tillämpa erfarenheterna. Detta sker inte med någon automatik, särskilt inte i miljöer med hög personalrörlighet eller med konsulter i nyckelroller i projekten. Utifrån granskningens iakttagelse att mindre än hälften av myndigheterna tar fram uppföljningsrapporter anser Riksrevisionen att detta bör vara en prioriterad uppgift.

En nödvändig förutsättning för att lära sig av sina erfarenheter är att man vet vad som har hänt. Myndigheten måste därför säkerställa att man förfogar över relevanta verktyg för att bland annat kunna redovisa hur resultaten i projekten har uppnåtts och hur insatta resurser använts. Orsakerna till budgetöverskridanden måste kunna analyseras. På denna punkt har granskningen visat på stora brister.

Utvecklingsbehov även hos myndigheter som inte redovisat problem med budgetöverskridanden

Av granskningen har framgått att en majoritet av de projekt som undersökts inte har haft några större problem att hålla budgetarna. Detta innebär inte att de åtgärder som Riksrevisionen rekommenderar skulle vara onödiga att vidta hos flertalet myndigheter som bedriver IT-utvecklingsprojekt. Riksrevisionens bedömning är att betydligt fler myndigheter kommer att behöva driva mer komplexa och kunskapskrävande projekt i framtiden än de som hittills behövt göra det. Det skärper behovet av att myndighetsledning och beställare hos många fler myndigheter än de som i dag driver stora eller komplexa projekt utvecklar sin förmåga att styra och driva projekt.

Bilaga 1 Granskningens genomförande

Riksrevisionens granskning syftar till att visa om det är vanligt bland statliga IT-utvecklingsprojekt att de överskrider budget. För att besvara frågorna behövs information om myndigheternas avslutade IT-projekt, myndighetsledningens styrning och kontroll av IT-utvecklingsverksamheten samt information om dialogen mellan regeringen och myndigheterna om IT-utvecklingsprojekt.

Metod

Granskningens datainsamling och analys har genomförts på följande sätt:

- en webbenkät har sänts ut till 73 myndigheter med de största förvaltningsanslagen⁴⁹. I några fall gjordes avsteg från denna urvalsgrund.
- myndigheterna står tillsammans enligt vår bedömning för cirka 80 procent av förvaltningens samlade budget för IT-utveckling under 2009
- fallstudier av IT-utvecklingsprojekt har genomförts hos tre myndigheter
- jämförelser har gjorts med Riksrevisionsverkets resultat av granskningar av IT-projekt åren 1999 och 2002
- en genomgång av regleringsbrev har gjorts samt intervjuer med Regeringskansliet har genomförts

⁴⁹ Enligt Ekonomistyrningsverket. Dessa myndigheter hade 42–15400 årsarbetskrafter under 2008. Källa: Arbetsgivarverket.

Webbenkäten till 73 myndigheter

I enkäten efterfrågade vi viss övergripande information om alla myndigheterna

- information om dialogen med Regeringskansliet beträffande projekt
- de resurser som totalt budgeterats för projekten (oavsett om de haft ett budgetöverskridande eller inte) under 2009. I den mån myndigheterna ur sin redovisning inte kunnat få fram vissa uppgifter om kostnader för projekten har myndigheterna i stället fått lämna bedömningar av dessa kostnader.
- frågor kring myndighetsledningens styrning och kontroll⁵⁰ av IT-verksamheten.

Därutöver har enkätfrågorna fokuserat projekten som avslutats under 2009 med budgetöverskridanden. Följande information efterfrågades

- grundläggande ekonomiadministrativ information⁵¹ om alla projekt som överskridit sin budget
- mera ingående information i de projekt som uppvisat de högsta budgetöverskridandena hos respektive myndighet. Bland det som efterfrågades var bedömda orsaker till budgetöverskridandena.

Denna information om orsaker begränsade Riksrevisionen i enkäten till högst tre projekt per myndighet vilket, medförde att de 30 myndigheter som hade projekt med budgetöverskridande redovisade 45 projekt av 129.

Under vår utprovning av webbenkäten har synpunkter lämnats från Skatteverket, Lantmäteriet, Finansinspektionen och Ekonomistyrningsverket samt från forskare inom området.

Tre fallstudier

Riksrevisionen har fördjupat informationsinsamlingen genom att på tre myndigheter, Domstolsverket, Kustbevakningen och Lantmäteriet, granska ett större projekt som avslutades 2009 med budgetöverskridande hos vardera myndigheten. Granskningen har genomförts med intervjuer och dokumentstudier. Intervjufrågor och dokumentbeställningar skickades

⁵⁰ Frågorna bygger på Riksrevisionens bedömningskriterier. Dessa frågor avser förekomst av modeller, strategier, regler och policyer som avser alla projekt och som ställer krav på och utgör förutsättningar för projekten.

⁵¹ Projektid, kostnadsbudget (kostnadsbudget i beslutsårets penningvärde), budgetutfall uppdelat på delkostnader, finansiering av budgetöverskridanden, finansieringskällor, ekonomiska konsekvenser m.m. Ingen nuvärdesberäkning har gjorts eftersom projektens löptid i allmänhet är ett till två år eller mindre.

i förväg till myndigheterna. Fokus har varit orsaker och konsekvenser av överskridandena i dessa projekt och hur myndighetsledningen, projektbeställare och projektledare hanterat dessa problem.

Granskningsrapporter har tagits fram för respektive fallstudie. Myndigheterna har faktagranskat dessa rapporter.

Genomgång av regleringsbrev och intervjuer med Regeringskansliet

Intervjuer har genomförts med företrädare för Finans-, Försvars-, Justitie- och Miljödepartementen. Intervjuerna med sakdepartementen berörde främst frågor med anknytning till fallstudierna och departementens styrning och uppföljning av dessa projekt.

Intervjuerna med Finansdepartementet berörde dels dialogen mellan Finansdepartementets budgetavdelning och sakdepartementen i frågor som rör kostnader för projekt, dels regeringens generella styrning av förvaltningens IT-utveckling.

Regleringsbrev för 25 av urvalets 73 myndigheter har studerats som underlag för intervjuerna.

Jämförelser med tidigare granskningsresultat

Frågan om myndigheterna genomför sina IT-projekt mer effektivt och med bättre hushållning av projektmedel besvarar vi genom att jämföra resultatet av föreliggande granskning med snarlika granskningar som utfördes av Riksrevisionsverket 1999⁵² och 2002⁵³.

Faktakontroll

Företrädare för Regeringskansliet och de tre särskilt granskade myndigheterna (fallstudierna) har fått tillfälle att faktagranska ett utkast till revisionsrapport.

⁵² Riksrevisionsverket (1999:38), IT-utvecklingen inom staten 1999 – en översikt över 215 större projekt.

⁵³ Riksrevisionsverket (2002:30), IT i verksamhetsutvecklingen.

Begrepp

Med *projekt* avses i granskningen en definierad arbetsuppgift, i tiden avgränsad, och som omfattar en samling aktiviteter med ett bestämt syfte och leveransåtagande samt har egen kostnadsbudget och tidsplan. Ett projekt kan antingen vara fristående eller ingå som delprojekt i ett mer omfattande projekt eller program⁵⁴.

Med att projekt *avslutats* menar Riksrevisionen antingen att projektet levererat en slutprodukt som överlämnats till drift och förvaltning eller att projektet avbrutits före leverans.

Med projektets *budget* avser Riksrevisionen de kostnader som projektet enligt beslut får ådra sig under projektets hela löptid som ju kan sträcka sig över flera år. Budgeten kan vara beslutad när projektet startade och kallas då för *ursprunglig budget*. Under projektets gång kan budgeten förändras genom nytt beslut och kallas då för *reviderad budget*. När ett projekt avslutas finns en *aktuell*, det vill säga gällande budget. En sådan kan antingen vara den ursprungliga budgeten som inte förändrats under projektets löptid, eller en reviderad budget. Med *årsbudget 2009* avses den del av budgeten som får förbrukas under budgetåret 2009.

Med *summa kostnader* för projekt menar Riksrevisionen summa redovisade kostnader som påförts projektens konton från start och fram till att projekten avslutades.

Med ett projekts *budgetöverskridande* avses summa kostnader som redovisas på ett projekt under dess löptid minus kostnader enligt ursprunglig budget.

Med att ett projekt haft *onödiga merkostnader* avses att projektets leveranser, utan att kraven på dessa förändrats, kostat mer än nödvändigt. Den del av projektets kostnader som skulle ha kunnat undvikas om inte brister eller oönskade händelser av skilda slag hade inträffat kan enligt Riksrevisionen anses utgöra en onödig merkostnad, det vill säga utgöra dålig hushållning med statens medel.

⁵⁴ Exempelvis Försvarmaktens PRIOprojekt som omfattar flera delprojekt och som omfattar mycket annat än IT-utveckling (se Statkontoret 2010:14).

Avgränsningar

Populationer

Granskningen har avgränsats till 73 myndigheter med de största förvaltningsanslagen och som vi bedömer tillsammans står för cirka 80 procent av förvaltningens samlade budget för IT-utveckling under 2009.

Riksrevisionen granskar projektens budgetöverskridande och inte andra väsentliga problem som kan uppträda i projekt.

Andra IT-insatser, som kan bedrivas i projektliknande former, men som inte ingår i granskningen är löpande åtgärder i IT-driften, systemförvaltningen eller andra åtgärder för att vidmakthålla IT-systemens funktionalitet. Projekt som i huvudsak avser utvecklingen av myndighetens IT-infrastruktur⁵⁵ ingår inte heller i granskningen.

Valet av undersökningsår

Riksrevisionen har valt budgetåret 2009⁵⁶ som ett undersökningsår. Genom att välja ett enda undersökningsår minskar sannolikheten för att få med något av de relativt få projekt som har mycket stora budgetar som möjliggör budgetöverskridanden i storleksordningen 100 miljoner kronor eller mer.

Behandlingen av (onödiga) merkostnader

Frågan om det uppstått onödiga merkostnader i ett projekt kan inte besvaras utan att myndigheterna måste lämna ingående uppgifter om realismen i projektens budgetar samt kvaliteten och omfattningen i det som levererats från projekten i förhållande till målen och kraven. Riksrevisionen har därför avgränsat granskningen till att gälla om den ursprungliga budgeten hållits eller inte, och om budgeten inte hållits vilka omständigheter som orsakat budgetöverskridandet.

⁵⁵ Det vill säga fysisk och logisk infrastruktur, kommunikationsarkitektur och säkerhetsfunktioner.

⁵⁶ I vår redovisning av iakttagelser använder vi ofta presens men avser då situationen under undersökningsåret 2009.

Bilaga 2 Budgetöverskridanden bland de 45 projekten som hade störst överskridande

Myndigheterna har i enkäten lämnat mer detaljerad information om de 45 projekt⁵⁷ som hade de största budgetöverskridandena.

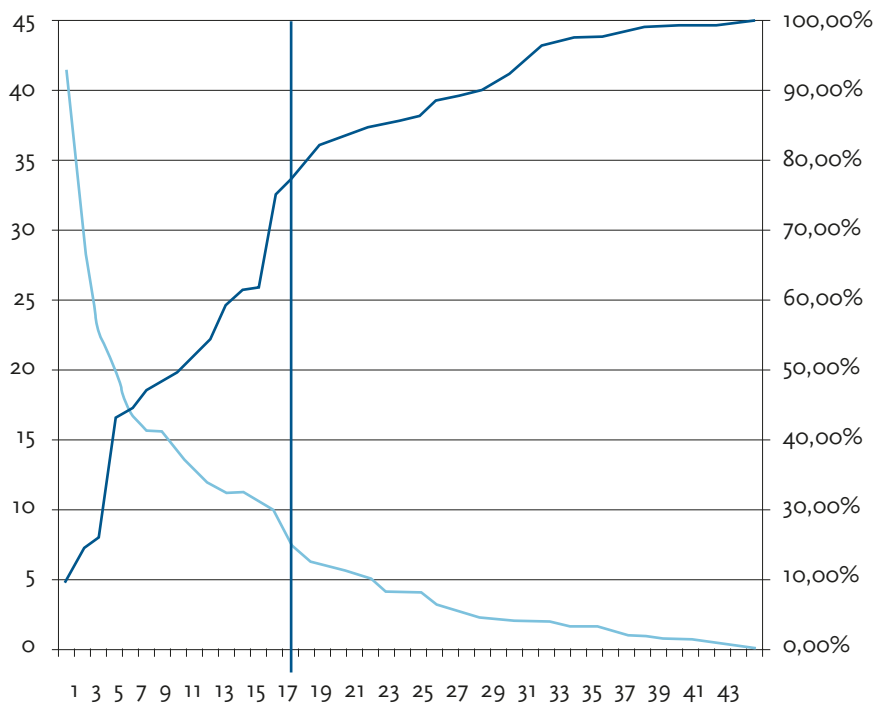
Tabell 4. Totalt antal projekt som överskridit budgeten fördelade efter ursprunglig budget

Ursprunglig budget miljoner kronor	Antal projekt	Summa ursprunglig budget, miljoner kronor	Summa budgetöverskridande miljoner kronor
-1	7	3,5	1,9
1-4	14	27,7	24,9
4-10	10	58,4	47,8
10-20	10	140,0	38,5
20-	4	113,7	65,1
Summa	45	343	178

I tabellen har vi klassindelade de 45 projekt som hade det största budgetöverskridandet med avseende på ursprunglig budget. För respektive klass framgår vilken andel projektbudgeten utgör av den samlade budgetsumman (343 miljoner kronor) och av det samlade överskridandebeloppet (178 miljoner kronor).

⁵⁷ Högst tre projekt per myndighet, de med störst budgetöverskridande, skulle rapporteras.

Figur 1. Ursprunglig budget (ljusblå linje) i förhållande till ackumulerat budgetöverskridande (mörkblå linje).



Det finns stora skillnader mellan de 45 projekten vad gäller storleken på budgetöverskridandet – från 25 tusen kronor till 34 miljoner kronor⁵⁸. En tredjedel av projekten⁵⁹ hade i genomsnitt ett procentuellt budgetöverdrag på cirka 50 procent i förhållande till den ursprungliga budgeten. Tillsammans svarar denna tredjedel för merparten, cirka 80 procent, av det samlade budgetöverskridandet (markerad av den vertikala linjen i diagrammet ovan) hos de 45 projekten. Bland denna tredjedel fanns de största projekten⁶⁰. Bland dessa största fanns även de tre särskilt granskade projekten⁶¹ (fallstudierna).

⁵⁸ Hälften av dessa projekt hade ett överskridande som varierade mellan 5–40 % av den ursprungliga budgeten.

⁵⁹ 15 projekt.

⁶⁰ De hade budgetar på 10–41 miljoner kronor.

⁶¹ Överskridandet blev 32 % (9,5 miljoner kronor) för Sjöbasis vid Kustbevakningsverket, 75 % (4,5 miljoner kronor) för Vera R10 vid Domstolsverket, och 170 % (34 miljoner kronor) för Toposprång vid Lantmäteriet.

Bilaga 3 Finansiering och konsekvenser av projektens budgetöverskridanden

Budgetöverskridanden finansieras främst genom att man omprioriterar mellan utvecklingsinsatser eller verksamheter

I inget fall har de budgetöverskridanden som myndigheterna redovisat i Riksrevisionens enkät lett till behov av att utöka låneramen eller utgjort en signal i budgetunderlaget om behov av utökade anslagsmedel. Tabellen nedan visar de vanligaste sätten att finansiera ett budgetöverskridande som myndigheterna angett i enkäten.

Tabell 5. De vanligaste sätten att finansiera ett budgetöverskridande

Finansieringssätt	Andel myndigheter som utnyttjat sättet
Löpande under projekttiden genom att utnyttja en befintlig checkkredit för räntekonto	33 %
Löpande under projekttiden genom att utöka en befintlig checkkredit för räntekonto	0 %
Efter projekttiden genom att ta lån i Riksgäldskontoret inom låneramen	27 %
Efter projekttiden genom att utöka låneramen i Riksgäldskontoret	0 %
Efter projekttiden genom att kostnadsföra och belasta anslagsfinansierad verksamhet	37 %
Efter projekttiden genom att få ökat anslag	0 %
Efter projekttiden genom att kostnadsföra och belasta avgiftsfinansierad verksamhet	5 %

En fråga som ställdes var vilka *finansieringskällor* myndigheten använt eller avser att använda för att finansiera budgetöverskridande. Normalt sett borde myndigheter finansiera sina utgifter för utveckling av IT-stöd genom lån i Riksgäldskontoret. Av tabellen nedan framgår dock att de vanligaste sätten att finansiera budgetöverskridanden i avslutade projekt är att omprioritera mellan utvecklingsinsatser eller verksamheter. Detta innebär till exempel att en annan

planerad IT-investering senareläggs eller att en annan IT-investering får en minskad budget. Även besparingar, det vill säga rationaliseringar, förekommer som sätt att finansiera överskridanden. Budgetöverskridandets storlek har av enkätsvaren att döma ingen betydelse för val av finansieringskälla.

Tabell 6. Finansieringskällor som myndigheten använt för att finansiera budgetöverskridande

Källor för att finansiera budgetöverskridanden	Andel myndigheter som utnyttjat sättet
Avskrivning eller amortering av lån som belastar anslag inom en given ram	27 %
Extra anslag	0 %
Bidrag	0 %
Omprioritering mellan verksamheter	33 %
Omprioritering av utvecklingsinsatser/IT-projekt	50 %
Besparing i verksamheten som följd av merkostnaderna	17 %
Besparing i verksamheten på annat sätt	10 %
Ökade intäkter genom volymökningar av tjänster och varor (avgiftsfinansierad verksamhet)	2 %
Ökade intäkter genom höjda avgifter (gäller avgiftsfinansierad verksamhet)	2 %

En fjärdedel av projektkostnaderna aktiveras inte

Enligt reglerna⁶² ska utvecklingskostnaderna aktiveras, det vill säga betraktas som en investering som skrivs av över ett antal år. Därmed blir den inte avskrivna kostnaden en immateriell tillgång i balansräkningen. Detta förutsätter att projektets leverans har ett "väsentligt värde" och att myndigheten kan påvisa detta (sex kriterier ska då samtidigt vara uppfyllda). Kan myndigheten påvisa att samtliga sex kriterier är uppfyllda kan leveransen från projektet anses vara av väsentligt värde och kostnaderna ska då aktiveras. Om inte så är fallet ska utvecklingskostnaderna kostnadsföras, det vill säga betalas med anslagsmedel. Normalt sett ska myndigheterna sträva efter att aktivera en så hög andel som möjligt av kostnaderna för utvecklat IT-stöd.

⁶² Ekonomistyrningsverket 2002:3, Immateriella anläggningstillgångar vid statliga myndigheter, samt 5 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, förkortad FÅB.

Riksrevisionen har analyserat hur den aktiverade delen av utvecklingskostnaderna förhåller sig till den totala utvecklingskostnaden (ursprunglig budget + tilläggsbudget). Sammantaget bedömde myndigheterna att cirka 75 procent av kostnaderna för avslutade projekt motsvarade värdet på den tillgång (IT-system) som utvecklades och blev därför aktiverade. Enkäten visar dock på en mycket stor variation i andelen kostnader som aktiverats. Det visade sig att 20 procent av de myndigheter som hade ett eller flera projekt med budgetöverskridanden hade aktiverat 100 procent av utvecklingskostnaden – det vill säga förbrukade medlen motsvarade hela värdet av den tillgång som utvecklats. Därefter kommer en grupp om 13 procent av myndigheterna som aktiverat 82–97 procent av utvecklingskostnaden. Åtta procent av myndigheterna hade endast aktiverat 30–44 procent av utvecklingskostnaderna medan återstoden, 35 procent av myndigheterna, inte aktiverat någon del av utvecklingskostnaderna.

Den kostnadsförda delen av utvecklingskostnaden kan innehålla utgifter för förstudier men även indikera att det funnits onödiga merkostnader (förbrukade medel som inte befanns motsvara något bestående värde för myndigheten) för projekten. I de fall utgifter för immateriella anläggningstillgångar kostnadsförs ska det enligt de ovan nämnda anvisningarna dock ”inte ses som ett tecken på att avsikten inte har varit att tillföra myndigheten ekonomiska fördelar eller servicepotential eller att beslutet om utgifterna har fattats på fel grund. Det betyder endast att det inte är tillräckligt sannolikt att ekonomiska fördelar eller servicepotential kommer att tillföras myndigheten under kommande perioder för att det skall vara motiverat att redovisa en immateriell anläggningstillgång i balansräkningen”⁶³.

Riksrevisionens tolkning är att de 25 procent som enligt ovan inte aktiverades inte har medfört ekonomiska fördelar eller servicepotential för respektive myndighet. Det går emellertid inte att i granskningen säkert avgöra att detta är den enda förklaringen. En kompletterande förklaring är nämligen att det bland utgifterna finns med sådant som enligt förordningen inte får aktiveras, bland annat förstudier eller forskning samt utbildningskostnader, eller att projektet inte är tillräckligt stort för att motivera det administrativa merarbete som en aktivering medför.

⁶³ Ekonomistyrningsverket 2002:3, Immateriella anläggningstillgångar.

Budgetöverdragen får i allmänhet inga allvarigare konsekvenser för verksamheten och ekonomin

Enkätsvaren visar att 73 procent av myndigheterna bedömer att budgetöverskridandena i de avslutade projekten inte lett till några ekonomiska konsekvenser.

Bland dem som svarat att det haft ekonomiska konsekvenser finns, föga överraskande, en viss överrepresentation av projekt med större budgetöverskridanden jämfört med dem som svarar att det inte fått några konsekvenser.

Bland de 73 procent som svarade att ekonomiska konsekvenser inte uppstod till följd av budgetöverskridande i projekten var den vanligaste förklaringen till detta att myndigheterna hade ökat ansträngningen att rationalisera och effektivisera för att kompensera budgetöverskridandet.

Flera myndigheter redovisade att budgetöverskridanden kunde hanteras inom den befintliga ekonomiska ramen. I något fall nämns även att vissa projekt gått bättre, det vill säga under budget, och därmed kompenserat för andra projekts budgetöverskridanden. Myndigheter med avgiftsfinansierad verksamhet pekade även ut ökade intäkter till följd av höjda avgifter för att täcka budgetöverskridandet som en viktig förklaring.

Bland de 27 procent som svarade att ekonomiska konsekvenser uppstod till följd av budgetöverskridande i projekten var de viktigaste förklaringarna till detta att andra projekt som avsågs få rationaliseringseffekter trängdes undan eller att myndigheten kortsiktigt fick disponera mindre resurser för sin verksamhet.

Ingen myndighet bedömde att de ekonomiska konsekvenserna för myndigheten (i sin helhet) var allvarliga. Däremot framgår att sju av de största myndigheterna bedömde att budgetöverskridandet fick delvis allvarliga konsekvenser i beställarens verksamhet.

Riksrevisionens fallstudier pekar också på vissa verksamhetsmässiga konsekvenser av försenade och fördyrade projekt, till exempel att verksamheten får vänta på ett effektivare IT-stöd, det vill säga att nödvändiga effektiviseringar och rationaliseringar försenas.

Påverkan på statsbudgeten

De budgetöverskridanden och fördyringar eller merkostnader inom budgetramen som beräknats ovan har inte haft någon påverkan på statsbudgeten under 2009. Regeringen har inte tillskjutit några medel för att täcka dessa överskridanden.

På *längre sikt* kan dock statsbudgeten komma att påverkas. I budgetunderlaget för kommande år kan medel för funktionalitet som inte levererats under 2009 komma att inrymmas liksom budgetöverskridanden för levererad funktionalitet. Om funktionaliteten befinns nödvändig också fortsättningsvis kommer den sannolikt också att utvecklas under kommande perioder.

Som framgår av myndigheternas enkätsvar täcks dessa överskridanden inom myndigheternas budgetramar för 2009. Det innebär samtidigt att medel för myndighetens verksamhet eller medel för annan utveckling måste minskas. Årendebalanser kan exempelvis därigenom komma att öka bortom det som anses förenligt med myndighetens uppdrag och därmed kräva ökade insatser – exempelvis nyrekryteringar – inom berörda verksamhetsgrenar. Om regeringen väljer att bifalla motsvarande önskemål om ytterligare medel från de berörda myndigheterna kan statsbudgeten därmed påverkas under ett eller flera budgetår.

Slutligen kan myndighetens anslagssparande påverkas av att projekt med rationaliseringspotential undanträngs för att myndigheterna ska kunna finansiera större budgetöverskridanden i pågående projekt. Nödvändiga framtida åtgärder som annars skulle ha kunnat finansieras med anslagssparande kan då föranleda regeringen att bevilja tillfälligt ökade anslag.

Bilaga 4 Orsaker till budgetöverskridanden

Tabell 7. Förekomst (%) av brister beträffande mål och krav bland de 45 projekten

	Andel (%)					
	Stor betydelse	Viss betydelse	Ingen betydelse	Stor + viss betydelse	Kan ej bedömas	Ej svar
Väsentliga interna krav på projektets produkt tillkom under projektets gång	17	46	30	63	0	7
Väsentliga externa krav på projektets produkt tillkom under projektets gång	9	35	46	44	4	7
Brister i hanteringen av förändrade krav under projektets gång	13	22	57	35	4	4
Otydliga mål eller en otydlig effektbild	9	22	59	31	4	7
Brister i samverkan med andra delprojekt i myndigheten	0	17	72	17	4	7

Tabell 8. Förekomst (%) av brister beträffande riskhantering i vid bemärkelse bland de 45 projekten

	Andel (%)					
	Stor betydelse	Viss betydelse	Ingen betydelse	Stor + viss betydelse	Kan ej bedömas	Ej svar
Brister i projektets interna kvalitetssäkring	13	26	50	39	7	4
Brister i förstudiens belysning av projektrisken	7	30	48	37	9	7
Brister i riskhantering inom projektet	11	26	52	37	4	7
Brister i beställarens stöd och engagemang ¹	7	11	76	18	0	7
Brister i styrgruppens agerande utifrån projektledningens rapporter	4	23	54	27	8	10
Styrgruppen ställde inte tillräckliga krav på riskhantering i projektet	6	17	52	23	10	15

Tabell 9. Förekomst (%) av brister beträffande resurskalkylering bland de 45 projekten

	Andel (%)					
	Stor betydelse	Viss betydelse	Ingen betydelse	Stor + viss betydelse	Kan ej bedömas	Ej svar
Brister i uppskattning av tid för genomförande	28	39	28	67	0	4
Brister i resurskalkylering för projektet	26	35	33	61	0	7

Tabell 10. Förekomst (%) av brister beträffande metodval och metodanvändning bland de 45 projekten

	Andel (%)					
	Stor betydelse	Viss betydelse	Ingen betydelse	Stor + viss betydelse	Kan ej bedömas	Ej svar
Vald utvecklingsmetod följdes inte under hela projektiden	2	4	65	6	22	7
Vald utvecklingsmetod olämplig	4	7	67	11	15	7
Vald projektstyrningsmetodik olämplig	2	7	70	9	15	7

Tabell 11. Förekomst (%) av brister beträffande övrig organisering av projekt bland de 45 projekten

	Andel (%)					
	Stor betydelse	Viss betydelse	Ingen betydelse	Stor + viss betydelse	Kan ej bedömas	Ej svar
Brister i användarnas engagemang	1	2	90	3	0	7
Brister i tillgång till intern kompetens	11	41	39	52	4	4
Brister i samarbetet inom projektet	7	28	59	35	2	4
Brister i tillgång till extern kompetens (konsulter)	7	17	67	24	0	9
Hög personalomsättning inom projektet	4	15	70	19	4	7
Brister i projektgruppens motivation	0	11	80	11	2	7

Bilaga 5 Förekomst av dokumenterade kontrollåtgärder

Tabell 12. Förekomst av dokumenterade kontrollåtgärder

Beslutad modell för projektledningens styrning av projekt	79 % av myndigheterna
Beslutad modell för styrgruppens styrning av projekt	75 % av myndigheterna
Beslutad modell för löpande uppföljning av projektkostnader	68 % av myndigheterna
Beslutad modell för tidsuppföljning i projekt	67 % av myndigheterna
Beslutade krav på beslutsunderlag (förstudie) för start av projekt	65 % av myndigheterna
Beslutad modell för slutredovisning av projekt	63 % av myndigheterna
Regler för rapportering av IT-verksamhet till generaldirektör (motsvarande) eller ledningsgrupp som också avser budgetöverskridanden i projekt	61 % av myndigheterna
Beslutad modell för riskhantering i projekt	61 % av myndigheterna
Aktuell IT-strategi	58 % av myndigheterna
Beslutad modell för kalkylering av projektkostnader	56 % av myndigheterna
Aktuell verksamhetsutvecklingsstrategi	54 % av myndigheterna
Beslutad modell för efterkalkyl av avslutade projekt	33 % av myndigheterna
Regler för rapportering av IT-verksamhet till styrelsen som också avser budgetöverskridanden i projekt	24 % av myndigheterna
Beslut om extern granskning av projekt	14 % av myndigheterna

Bilaga 6 Klassning av myndighetsurvalets interna styrning och kontroll av IT-verksamhet

Bakgrund

Riksrevisionen har gjort en klassning av myndigheternas interna styrning och kontroll som avser myndighetens kontrollåtgärder med betydelse för ledning och styrning av projekt i detta avseende. Det betyder att klassningen inte innebär någon bedömning av myndighetens interna styrning och kontroll generellt.

Ledningens kontrollmiljö och kontrollåtgärder med betydelse för styrning och kontroll av projekt

Utgångspunkter för urvalet av kontrollåtgärder för ledningens styrning och kontroll är dels en uttolkning av de krav som finns i myndighetsförordningen respektive i förordningen om intern styrning och kontroll inklusive Ekonomistyrningsverkets handledning till förordningen, dels etablerade best practice⁶⁴. Dessa grunder leder till att myndigheter ska ha en fastställd rutin för styrning och kontroll av projekt som bland annat innefattar riskhantering. Rutinen ska tillämpas och vara dokumenterad.

Underlaget för vår klassning

Underlaget för klassningen är endast myndigheternas svar på följande fråga.

Vilka styråtgärder har myndighetsledningen infört och dokumenterat som förutsättningar för bedrivandet av myndighetens projekt?

Riksrevisionen avser i denna fråga modeller, strategier, regler och policyer som avser alla projekt och som ställer krav på och utgör förutsättningar för projekten och deras ledningar. Besvara frågorna utifrån förhållandena vid årsskiftet 2008/09.

⁶⁴ I huvudsak från National Audit Office, Office of Government Commerce och General Accountability Office.

Tabell 13. Svartalernativ i enkäten.

	1. Ja, den tillämpades och var dokumenterad	2. Ja, den tillämpades men var ej dokumenterad	3. Ja, den var dokumenterad men tillämpades inte	4. Nej, men vi har nu (2010-02) en sådan regel/modell	5. Nej, men vi arbetar för närvarande på detta	6. Nej, vi behöver inte detta /ej tillämpligt hos oss
a. Aktuell verksamhetsutvecklingsstrategi						
b. Aktuell IT-strategi						
c. Regler för rapportering av IT-verksamhet till styrelsen och som också avser budgetöverskridanden i projekt						
d. Regler för rapportering av IT-verksamhet till GD eller ledningsgrupp och som också avser budgetöverskridanden i projekt						
e. Beslutad modell för riskhantering i projekt						
f. Beslut beträffande användning av extern granskning av projekt						
g. Beslutad modell för projektledningens styrning av projekt						

Forts.

Forts.

	1. Ja, den tillämpades och var dokumenterad	2. Ja, den tillämpades men var ej dokumenterad	3. Ja, den var dokumenterad men tillämpades inte	4. Nej, men vi har nu (2010-02) en sådan regel/modell	5. Nej, men vi arbetar för närvarande på detta	6. Nej, vi behöver inte detta /ej tillämpligt hos oss
h. Beslutad modell för styrgruppens styrning av projekt						
i. Beslutade krav på beslutsunderlag (förstudie) för start av projekt						
j. Beslutad modell för kalkylering av projektkostnader						
k. Beslutad modell för löpande uppföljning av projektkostnader						
l. Beslutad modell för tidsuppföljning i projekt						
m. Beslutad modell för efterkalkyl av avslutade projekt						
n. Beslutad modell för slutredovisning av projekt						

Klassningsregler

Följande klassningsregler tillämpades:

Grupp 1: Myndigheten har redovisat intern styrning och kontroll med högst en brist, det vill säga att myndigheten har besvarat samtliga frågor med svarsalternativ 1. Ja, den tillämpades och var dokumenterad.

Med brist avses att myndigheten valt något av svarsalternativen 2–6.

Grupp 2: Myndigheten har redovisat intern styrning och kontroll med två eller tre brister, det vill säga att myndigheten har besvarat två tre frågor med något av svarsalternativen 2–6.

Grupp 3: Myndigheten har redovisat intern styrning och kontroll med fyra eller fler brister, det vill säga besvarat fyra eller fler frågor med något av svarsalternativen 2–6.

Avvikelser från reglerna

Vid klassningen har vi bortsett från svaren på frågorna c) Regler kring rapportering av IT-verksamhet till styrelsen och som också avser budgetöverskridanden i projekt och f) Beslut beträffande extern granskning av projekt. Flertalet myndigheter har inte styrelser och mot den bakgrunden har svaren på fråga c uteslutits. Svaren som avser kontrollåtgärd f om extern granskning av projekt, har i många fall besvarats med alternativ 6, det vill säga att de inte behöver detta eller att detta inte är tillämpligt för dem. Frågan kan ha missförstått och vi har då valt att utesluta denna kontrollåtgärd i vår klassning.

Myndighet som haft något annat svar än 1 på fråga e Beslutad modell för riskhantering i projekt har – trots att myndigheten uppfyllt klassregeln för grupp 1 – flyttats ned till grupp 2. Detta har skett i ett fall (Försvarsmakten) som ett uttryck för denna frågas stora vikt.

Klassningsresultat

Grupp 1: Myndigheter med noll till en brist i sin interna styrning och kontroll av IT-utvecklingsverksamheten.

Tabell 14. Myndigheter i grupp 1

Myndighet	Departement	Finansiering (mkr)	Omfattades av förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) 2009	Redovisat arbete under 2009 med att utveckla intern styrning och kontroll av IT-utvecklingsverksamhet
Fortifikationsverket	Fö	Avgiftsfin.	FISK	–
Luftfartsverket, affärsverk	Nä	Avgiftsfin.	FISK	–
Patent- och registreringsverket	Nä	Avgiftsfin.	Inte FISK	–
Boverket	Mö	221 755	FISK	–
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	Mö	236 159	Inte FISK	Efterkalkyl
Statens energimyndighet	Nä	269 315	Inte FISK	–
Statens fastighetsverk	Fi	290 220	Inte FISK	–
Centrala studie-stödsnämnden	U	355 438	FISK	–
Lantmäteriet	Mö	433 589	FISK	–
Statens jordbruksverk	Jo	843 566	FISK	–
Linköpings universitet	U	1 874 507	FISK	–
Umeå universitet	U	2 126 039	FISK	–
Migrationsverket	Ju	2 294 702	FISK	Efterkalkyl
Domstolsverket	Ju	4 902 090	FISK	–
Riksgäldskontoret	Fi	33 664 015	FISK	–

Dessa 15 myndigheter är alla relativt stora med minst cirka 220 miljoner kronor i förvaltningsmedel. Vidare ingår tre avgiftsfinansierade myndigheter. Av de 15 ska 11 tillämpa förordningen om intern styrning och kontroll.

Grupp 2: Myndigheter med två till tre brister i sin interna styrning och kontroll beträffande IT-utveckling

Tabell 15. Myndigheter i grupp 2

Myndighet	Departement	Finansiering (mnkr)	Omfattades av förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) 2009	Redovisat arbete under 2009 med att utveckla intern styrning och kontroll av IT-utvecklingsverksamhet
Läkemedelsverket	Soc	Avgiftsfin	Inte FISK	Kalkyler
Elsäkerhetsverket	Nä	45 205	Inte FISK	–
Konsumentverket	Ij	98 839	Inte FISK	–
Försvarets materielverk	Fö	103 711	FISK	–
Sveriges geologiska undersökning	Nä	193 037	Inte FISK	Styrgrupp, beslutsunderlag
Sjöfartsverket, affärsverk	Nä	269 682	Inte FISK	VU-strategi, efterkalkyl
Ekobrottsmyndigheten	Ju	369 745	Inte FISK	–
Arbetsmiljöverket	Arb	480 941	Inte FISK	Efterkalkyl
Naturvårdsverket	Mö	1 160 423	Inte FISK	Efterkalkyl
Tullverket	Fi	1 482 178	FISK	–
Kronofogdemyndigheten	Fi	1 644 391	FISK	Rapportering, uppföljning
Kungl. Tekniska högskolan	U	1 665 792	FISK	–
Arbetsförmedlingen	Arb	5 086 682	FISK	Riskhantering, IT-strategi
Skatteverket	Fi	6 314 835	FISK	–
Kriminalvården	Ju	6 462 988	FISK	IT-strategi
Försäkringskassan	Soc	8 178 604	FISK	–
Vägverket	Nä	13 141 306	FISK	–
Rikspolisstyrelsen	Ju	17 931 111	FISK	IT-strategi, beslutsunderlag
Försvarsmakten	Fö	28 536 189	FISK	Riskhantering

I denna grupp av 19 myndigheter ingår 8 mindre och medelstora myndigheter medan flertalet är mycket stora myndigheter med förvaltningsanslag som överstiger 1 miljard kronor. Av de 19 omfattas 11 av förordningen om intern styrning och kontroll.

Grupp 3: Myndigheter med fyra eller flera brister i sin interna styrning och kontroll beträffande IT-utveckling.

Tabell 16. Myndigheter i grupp 3

Myndighet	Departement	Finansiering (mkr)	Omfattades av förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) 2009	Redovisat arbete under 2009 med att utveckla intern styrning och kontroll av IT-utvecklingsverksamhet
Arbetsgivarverket	Arb	Avgiftsfin	Inte FISK	IT-strategi, styrgrupp, kalkyler
Statens pensionsverk	Fi	670	FISK	Efterkalkyl
Bolagsverket	Nä	7 507	Inte FISK	Verksamhetsutvecklingsstrategi, IT-strategi, rapportering, riskhantering, extern granskning av projekt, efterkalkyl
Verket för högskoleservice	U	17 151	Inte FISK	VU-strategi, IT-strategi, riskhantering, styrgruppen
Statens geotekniska institut	Nä	30 318	Inte FISK	Styrgruppen
Kammarkollegiet	Fi	37 842	FISK	–
Statens kulturråd	Ku	70 120	FISK	Riskhantering
Post- och telestyrelsen	Nä	81 310	Inte FISK	Rapportering, kalkyler, uppföljning
Konkurrensverket	Nä	101 960	Inte FISK	–
Ekonomistyrningsverket	Fi	108 949	Inte FISK	VU-strategi

Forts.

Forts.

Myndighet	Departement	Finansiering (mnkr)	Omfattades av förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) 2009	Redovisat arbete under 2009 med att utveckla intern styrning och kontroll av IT-utvecklingsverksamhet
Statens folkhälsoinstitut	Soc	143 721	Inte FISK	Projektledningens styrning, kalkylering, slutredovisning
Totalförsvarets pliktverk	Fö	161 385	Inte FISK	IT-strategi, riskhantering, styrgruppens styrning
Högskoleverket	U	167 682	Inte FISK	Slutredovisning
Fiskeriverket	Jo	168 053	FISK	–
Livsmedelsverket	Jo	179 998	Inte FISK	Styrning, efterkalkyl, slutredovisning
Finansinspektionen	Fi	213 258	FISK	Kalkylering, uppföljning, efterkalkyl
Riksantikvarieämbetet	Ku	232 514	Inte FISK	IT-strategi, riskhantering, beslutsunderlag, kalkylering, efterkalkyl
Kungl. biblioteket	U	240 452	Inte FISK	Kalkylering, uppföljning, efterkalkyl, slutredovisning
Svenska kraftnät, Affärsverket	Nä	255 706	FISK	VU-strategi, riskhantering, styrning, beslutsunderlag, kalkylering, efterkalkyl
Verket för innovationssystem	Nä	255 913	Inte FISK	VU-strategi, IT-strategi, riskhantering
Rättsmedicinalverket	Soc	260 705	Inte FISK	–

Forts.

Forts.

Myndighet	Departement	Finansiering (mnr)	Omfattades av förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) 2009	Redovisat arbete under 2009 med att utveckla intern styrning och kontroll av IT-utvecklingsverksamhet
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Fi	312 025	FISK	IT-strategi, riskhantering, styrning, beslutsunderlag, kalkylering, uppföljning, efterkalkyl, slutredovisning
Riksarkivet	Ku	327 353	Inte FISK	VU-strategi, IT-strategi, kalkylering, uppföljning, efterkalkyl
Statens skolverk	U	444 848	FISK	VU-strategi, rapportering, riskhantering, beslutsunderlag, kalkylering, uppföljning, efterkalkyl, slutredovisning
Statistiska centralbyrån	Fi	503 458	FISK	IT-strategi, riskhantering, beslutsunderlag
Skogsstyrelsen	Jo	575 573	FISK	IT-strategi, rapportering, beslutsunderlag
Socialstyrelsen	Soc	703 169	Inte FISK	VU-strategi, slutredovisning
Kustbevakningsverket	Fö	780 779	Inte FISK	VU-strategi
Sida	Ud	967 995	FISK	Riskhantering, kalkylering, uppföljning, efterkalkyl, slutredovisning
Åklagarmyndigheten	Ju	977 155	Inte FISK	–

Forts.

Forts.

Myndighet	Departement	Finansiering (mnr)	Omfattades av förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) 2009	Redovisat arbete under 2009 med att utveckla intern styrning och kontroll av IT-utvecklingsverksamhet
Sveriges lantbruksuniversitet	Jo	1 387 757	FISK	Riskhantering, efterkalkyl, slutredovisning
Karolinska Institutet	U	2 050 268	FISK	IT-strategi, rapportering, uppföljning
Stockholms universitet	U	2 467 315	FISK	IT-strategi
Uppsala universitet	U	2 756 606	FISK	VU-strategi, riskhantering, styrning, beslutsunderlag, kalkylering, uppföljning, efterkalkyl, slutredovisning
Göteborgs universitet	U	3 186 787	FISK	IT-strategi, kalkylering, uppföljning
Lunds universitet	U	3 323 894	FISK	Riskhantering, kalkylering, uppföljning, efterkalkyl
Regeringskansliet		6 150 000	Inte FISK	Verksamhetsutvecklingsstrategi
Banverket	Nä	18 897 886	FISK	Rapportering, kalkylering
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Fö	Fanns inte 2008	FISK	Verksamhetsutvecklingsstrategi, IT-strategi,

I denna grupp av myndigheter ingår en större mängd av mindre myndigheter med ett förvaltningsanslag som understiger 250 miljoner kronor. 19 av de 39 myndigheterna i denna grupp ska tillämpa förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) och förväntas alltså ha en god intern styrning och kontroll på myndighetsnivå.

Redovisat arbete under 2009 med att utveckla intern styrning och kontroll av IT-utvecklingsverksamhet

Riksrevisionen frågade också om det vid *svarstillfället* pågick arbete med att ta fram dokument som saknats vid årsskiftet 2008/09 eller om det numera fanns ett sådant dokument. I den andra gruppen svarade 5 myndigheter att antingen arbete pågick eller att man nu hade tagit fram dokumentet i fråga. I den tredje gruppen hade 22 myndigheter svarat på detta sätt.

Källförteckning

Lagar

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Förordningar

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll

Förordningen (1981:266) om investeringar i statliga ADB-system

Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188)

Myndighetsförordningen (2007:515)

Föreskrifter och allmänna råd till föreskrifter

Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188)

Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Ekonomistyrningsverkets allmänna råd och handledning till förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll

Regeringens handlingsprogram, konsultrapporter till Regeringskansliet

Nationell handlingsplan för e-förvaltning – Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning, 2008 (dnr Fi2008/491)

Capgemini Consulting 2007, IT-styrning i statsförvaltningen.
Rapport till Finansdepartementet

Offentliga utredningar

SOU 2009:86, Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning

SOU 2010:20, Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltningen

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut 2008-01-17, Fi2008/491 Handlingsplan för e-förvaltning

Regeringsbeslut 2009-03-05, Justitiedepartementet om arbetet med
rättsväsendets informationsförsörjning

Regeringens dir. 2009:19, Delegation för e-förvaltning, 26 mars 2009

Dokument från stöd- eller stabsmyndigheter

Ekonomistyrningsverket 2002:3, Immateriella anläggningstillgångar

Ekonomistyrningsverket 2005:13 och Statskontoret 2004:29A,
Vägledning för lönsamhetskalkyler vid statlig verksamhetsutveckling

Ekonomistyrningsverket, Allmänna råd och handledning till
förordningen om intern styrning och kontroll

Statskontoret 1999:37, IT-kostnader i statsförvaltningen

Statskontoret 2004, Räkna på lönsamheten

Statskontoret 2009:105, Granskning av Försäkringskassans IT-verksamhet

Statskontoret 2010:14, Granskning av Försvarsmaktens införande av ett
integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (Prio).
Slutrapport, juni 2010

Dokument från granskade myndigheter

Domstolsverket angående Vera R 10

Granskade dokument:

Avslutsrapport Vera R 10 Genomförande, 2009-08-22

Beslutsunderlag för Vera R 10 – release 10

Föredragning av Utvärdering av genomförd kravanalys R 10,
2009-01-19 dnr 55-09

Projektdirektiv för Vera R 10 2008-01-24

Produktförvaltningsmodell för DV, 2005-12-30, dnr 723-2005
Produktgruppen – dokumentation från 27 möten

Produktplan för Vera R 10, 2008-01-25

Risکانالyser i projektet Vera R 10

Ny systemutvecklingsmodell DUP Statusrapport v 48, 2008

Vera R 10-projektets statusrapporter för uppföljning

Underlag för förändrat budgetbeslut Vera R 10, 2009-02-02

Utvärdering – Vera R 10 Kravanalys, 2008-10-07

Dokument som myndigheten refererar till i intervjuer:

Generaldirektörens beslut för projekt Vera R 10 Beslut om föfoganderätt 2006-12-21

Internt budgetbeslut för Vera R 10 i december 2007

IT-avdelningens månadsvisa interna uppföljning

Kvartalsvisa uppföljningar om bland annat Vera R 10

Ledningsgruppsmöten – protokoll

Plan för årets beställningar inför budgetarbetet (myndighetens prioriteringsråd)

Lantmäteriet angående IT-systemet Toposprång

Granskade dokument:

Beslut om att starta om projektet, 2008

Toposprång – Utveckling av interimistisk lagrings- och ajourhållningsmiljö för den topografiska informationen, 2006-04-26

Risکانالys, 2008

Dokument som myndigheten refererar till i intervjuer:

Beslut om ny beställare och ny bemanning av styrgruppen, hösten 2008

Förstudie 2005

Tertial/kvartalsuppföljningar enligt ordinarie rutiner

Projektlednings-/systemutvecklingsmodell, LUPP

Risکانالys, 2006

Kustbevakningsverket angående IT-systemet Sjöbasis

Granskade dokument:

Budgetunderlaget 2009-02-26

Delrapport 2, version 2.0 Förslag till nytt IT-baserat stödsystem och kravspecifikation, sidorna 8–9, 2004-10-15

Generaldirektörens beslut att utveckla Sjöbasis, 2006-12-07

Generaldirektörens beslut 2005-06-30 – ett så kallat tilldelningsbeslut avseende systemdesignfasen med beräknade investeringskostnader för Sjöbasis

Generaldirektörens beslut 2006-12-07 om att genomföra utveckling av Sjöbasis nivå 1 och sluta avtal med leverantören om detta

Leverantörens dokumentation Projektplan Sjöbasis kapitel 15, 2005-01-28

Lägesredovisningar 2004–2010 till Förvarsdepartementet

Lägesredovisning av Kustbevakningens uppgift att samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation till Förvarsdepartementet för 2008 (2009-02-20 dnr 03-115/09:29) respektive för 2009 (2010-03-10, dnr 03-182/10:2)

Projektmötesprotokoll från 2007-10-01

Uppdragsbeskrivning avseende genomförande av uppdrag Systemdesign

Sjöbasis nivå 1 och 2, dnr 26-454/04:1 och 2005-01-28

Dokument som myndigheten refererar till i intervjuer:

Anbudsfrågan, 2004-11-06

Ekonomiska rapporter för projekt

Förstudie år 2000

Riskbedömningar månadsvis på projektnivå

Riskanalyser från projektet rapporterades till beställaren månadsvis

Rättslig utredning om möjligheter och konsekvenser, 2000

Sjöövervakningsrådet – protokoll från möten

Uppföljningar – ordinarie per tertial

EU, Internationella standarder

Office of Government Commerce standard PRINCE2 om riskhantering i projekt

IRM:s A risk management standard

ISO 31000 för risk management

PENG (Prioritering Efter Nyttö Grunder) – metod som används för att väga kostnad mot nytta vid alla typer av förändringar

Riksrevisionen

Riksrevisionen, Löpande granskning – informationshanteringsprogrammet i Läke-medelsverket, dnr 32-2008-0548, 2009-04-20

Riksrevisionen 2009:2, Försäkringskassans inköp av IT-lösningar

Riksrevisionen 2009:18, IT-investeringar över gränserna

Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket 1999:16, IT-utveckling i staten 1998

Riksrevisionsverket 1999:38, IT-utveckling inom staten 1999

Riksrevisionsverket 2002:30, IT i verksamhetsutvecklingen – Bättre styrning av myndigheternas investeringar i IT-baserad verksamhetsutveckling

Revisionsmyndigheter i andra länder

Löpande samråd med National Audit Office i Storbritannien, General Accountability Office i USA och OAG i Canada

Övrig litteratur

Engwall M., Projektmodellernas gränser: om kontrollogik och kunskapsbildning i utvecklingsprojekt. Artikel i Vinnova 2001:18 (se ovan)

The Standish Group's Chaos Report

Genomförda intervjuer:

Myndigheter

Domstolsverket

Försäkringskassan

Kustbevakningen

Lantmäteriet

Ekonomistyrningsverket

Finansinspektionen

Skatteverket

Regeringskansliet

Försvarsdepartementet

Finansdepartementet

Justitiedepartementet

Miljödepartementet

Förvaltningsavdelningen

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2010	2010:1	Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
	2010:2	Regeringens försäljning av Vasakronan
	2010:3	Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
	2010:4	Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
	2010:5	Arbetspraktik
	2010:6	Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
	2010:7	Inställda huvudförhandlingar i brottmål
	2010:8	Sveaskog AB och dess uppdrag
	2010:9	En förändrad sjukskrivningsprocess
	2010:10	Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
	2010:11	Enhetlig beskattning?
	2010:12	Riksrevisorernas årliga rapport 2010
	2010:13	Säkerheten i statens betalningar
	2010:14	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
	2010:15	AB Svensk Exportkredit
	2010:16	Underhåll av järnväg
	2010:17	Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
	2010:18	Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
	2010:19	Förberedelsearbetet i apoteksreformen
	2010:20	Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
	2010:21	Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
	2010:22	Underhållsstödet – för barnens bästa?
	2010:23	Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
	2010:24	Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete

- 2010:25 Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
- 2010:26 Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet
– ett bättre samarbete ger högre utbyte
- 2010:27 Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom
infrastrukturområdet
- 2011 2011:1 Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen
– omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
- 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt?
Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- 2011:4 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt
prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 maj 2011

Närvarande: Statsrådet Erlandsson, ordförande, och statsråden Carlgren, Carlsson, Borg, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Ohlsson, Norman, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt

Föredragande: statsrådet Hatt

Regeringen beslutar skrivelse 2010/11:138 Riksrevisionens granskning av it inom statsförvaltningen och statliga it-projekt.