

# Rapport

## It-kostnadsmodell

Ett första steg mot ett gemensamt språk



EKONOMISTYRNINGSVERKET

**ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.**

Publikationen kan laddas ner som pdf-fil

**Datum:** 2014-10-01

**Dnr:** 3.1-66/2014

**ESV-nr:** 2014:50

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Magnus Gunnarsson, Leif Lind, Anne-Marie Ögren och Maria Dalhage

## Förord

Arbetet har bedrivits i projektform med Magnus Gunnarsson som projektledare och en arbetsgrupp bestående av Leif Lind, Anne-Marie Ögren och Maria Dalhage. I projektgruppen har också Mikael Pietilä och Thomas Cederlöf (Gartner) ingått.

ESV vill tacka de myndigheter som ingått i arbetsgruppen och referensgruppen.

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Utredare Magnus Gunnarsson har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har avdelningschef Eva Lindblom, utredarna Leif Lind och Maria Dalhage samt expert Anne Marie Ögren deltagit.

# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Sammanfattning</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Inledning</b> .....	<b>9</b>
2.1 Uppdraget till Ekonomistyrningsverket.....	9
2.2 Bakgrund.....	9
2.3 Tidigare rapporter inom området.....	11
2.4 ESV:s tolkning av och genomförande av uppdraget.....	14
2.4.1 Metod för genomförandet.....	14
<b>3 Total it-kostnad</b> .....	<b>17</b>
3.1 Definition av it-kostnader.....	17
3.2 Myndigheternas totala it-kostnader.....	18
<b>4 It-nyckeltal</b> .....	<b>20</b>
4.1 Jämförelser med stöd av nyckeltal.....	21
4.1.1 Gruppering av myndigheter vid jämförelser.....	22
4.2 Arbetsgruppens val av nyckeltal.....	23
4.2.1 Grundläggande information.....	23
4.3 Utfall för nyckeltal.....	24
4.3.1 It-kostnader som andel av verksamhetskostnaden.....	25
4.3.2 It-investeringar som andel av verksamhetskostnaden.....	27
4.3.3 Inhyrd it-personal som andel av total it-personal.....	28
4.3.4 It-kostnad per användare.....	29
4.3.5 Andel utkontrakterad verksamhet.....	30
4.3.6 Kostnad per it-arbetsplats.....	31
4.3.7 Kostnad för telefoni per användare.....	32
<b>5 Strategiska val</b> .....	<b>33</b>
5.1 Resultat.....	33
5.1.1 Kostnadsjämförelser med andra myndigheter eller aktörer.....	34
5.1.2 Ställningstagande till it-försörjning och utkontraktering.....	35
5.1.3 Förvaltningsmodell för it.....	35
5.1.4 Projektmodell.....	35
5.1.5 Modell för nyttohemtagning.....	36
5.1.6 Modell för portföljstyrning.....	36
5.1.7 It-kompetensförsörjningsplan.....	36
<b>6 Information, utbildning och rådgivning samt fortsatt utveckling</b> .....	<b>37</b>
6.1 Utveckling av definitionen av it-kostnad.....	37
6.2 Ytterligare nyckeltal.....	37
6.3 Möjliggöra jämförelser mellan verksamheter.....	38
6.4 Stöd i arbetet med nyckeltal.....	39
6.5 Utvecklingsprogram.....	39
6.6 Nätverk.....	39
<b>7 Slutsatser</b> .....	<b>40</b>

7.1 It är en av de största kostnaderna för myndigheterna .....	40
7.2 En it-kostnadsmodell underlättar samverkan .....	40
7.3 Nyckeltal skapar förändringstryck .....	41
<b>Referensgrupp.....</b>	<b>42</b>
Arbetsgrupp .....	42
<b>Referenser .....</b>	<b>43</b>
Lagar och förordningar .....	43
<b>Bilaga 1 Definition av it-kostnader .....</b>	<b>44</b>
Hårdvara .....	44
Mjukvara .....	44
Datatrafik/kommunikation .....	44
Personal.....	45
Lokal .....	45
Tjänster.....	45
<b>Bilaga 2 Definition av it-investering .....</b>	<b>46</b>
<b>Bilaga 3 Definition av it-arbetsplats.....</b>	<b>47</b>
<b>Bilaga 4 Definition av telefoni.....</b>	<b>48</b>

# 1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag att, i samarbete med myndigheter utveckla en modell för att beräkna myndigheternas it-kostnader och it-investeringar. Syftet är att bidra till att effektivisera användningen av it genom att skapa jämförbarhet, möjlighet till överblick och återanvändbarhet. ESV ska också föreslå hur it-kostnadsmodellen kan förvaltas, användas och utvecklas.

Tillsammans med 22 myndigheter har ESV definierat vad som ska ingå i total it-kostnad och vad som ska betraktas som it-investeringar. Den framtagna definitionen av it-kostnader överensstämmer i huvudsak med gängse branschstandard. Med utgångspunkt i definitionen har de 22 myndigheterna beräknat sina it-kostnader. De uppgår till totalt 12,5 miljarder kronor under 2013 vilket motsvarar 17 procent av myndigheternas totala verksamhetskostnad.

Det går inte att med utgångspunkt i de deltagande myndigheternas beräknade it-kostnader ta fram en statistisk säkerställd siffra för den totala it-kostnaden i staten. De deltagande myndigheterna representerar inte ett statistisk säkerställt underlag. Bland de deltagande myndigheterna ingår ett antal av de mest it-tunga<sup>1</sup> myndigheterna inom staten. Ett ytterligare skäl som gör att det inte är möjligt att beräkna den totala it-kostnaden i staten är att myndigheter köper it-tjänster av varandra. Dessa transaktioner har inte kunnat elimineras inom ramen för detta arbete, vilket innebär att vissa kostnader dubbelräknas. En uppskattning pekar på att it-kostnaderna i staten återfinns i intervallet mellan 24 och 31 miljarder. Som andel av totala verksamhetskostnaden motsvarar detta ett intervall mellan ca 10 och 13 procent.

En modell för it-kostnader och it-investeringar kan inte enbart innehålla en definition av vad som är it-kostnad respektive it-investering. Det behövs något mer och tillsammans med arbetsgruppen kom vi fram till att ett antal nyckeltal om it bör ingå i modellen. De valda nyckeltalen är de som myndigheterna bedömde gav mest nytta och som inte var för komplexa att beräkna. Totalt identifierades sju nyckeltal:

- It-kostnad som andel av total verksamhetskostnad
- It-kostnad per användare
- It-investeringar som andel av total verksamhetskostnad
- Inhyrd it-personal som andel av total it-personal

---

<sup>1</sup> Med it-tunga menar vi myndigheter vars kärnverksamhet är helt beroende av it-stöd för att fungera i enlighet med delegationens definition.

- Kostnad för utkontrakterad it-verksamhet som andel av total it-kostnad
- Kostnad per it-arbetsplats
- Kostnad för telefoni per användare

ESV bedömer att de nyckeltal som tagits fram i det här uppdraget kan ses som ett första steg i utvecklingen mot att stärka kostnadsmedvetenheten om it. Nyckeltalen kan användas i arbetet med att effektivisera tillhandahållandet av it och att stärka fokus på hur it kan användas för att utveckla verksamheten inom myndigheterna.

I ESV:s uppdrag har också ingått att den framtagna modellen ska innehålla uppföljning av strategiska val samt dra lärdom från omfattande it-projekt i statsförvaltningen. ESV har tillsammans med referens- och arbetsgruppen löst denna uppgift genom att identifiera ett antal frågeställningar för att följa upp strategiska val som kan ses som framgångsfaktorer vid genomförande av omfattande it-projekt. Dessa speglar en samlad problembeskrivning av de utmaningar som myndigheterna står inför. Uppföljningen av frågeställningarna pekar på högre mognad på operativ nivå, de flesta myndigheter har en beslutad projektmodell, men få arbetar strukturerat med nyttohemtagning. Vissa delar av den taktiska nivån är på plats såsom förvaltningsmodell för it. För den strategiska nivån ges dock utrymme för utveckling t.ex. att hantera och prioritera utveckling med hjälp av portföljstyrning och genom en medveten kompetensförsörjning.

Att arbetsgruppen har kommit överens om en gemensam struktur och definitioner på it-kostnader, it-investeringar och nyckeltal samt en sammanställning av myndigheternas strategiska val är enligt ESV:s bedömning ett viktigt steg för att kunna göra jämförelser. Det är också betydelsefullt för att kunna visa på it:s roll som möjliggörare vid verksamhetsutveckling inom statsförvaltningen och för jämförelser av effektiviteten i tillhandahållandet av it. Nyttan bedöms av de deltagande myndigheterna ligga i såväl möjligheten att jämföra sig med andra som att jämföra sin egen verksamhet över tid. Diskussionen i arbetsgruppen under arbetets gång framhölls som minst lika viktig som siffrorna.

ESV ser ett stort värde i att arbetet med it-kostnader och nyckeltal fortsätter och möjliggör en regelbunden prövning av effektiviteten i it-verksamheten. Det är viktigt att detta görs inom ramen för förvaltningsmodellen och resultatstyrningen. Görs avsteg bör dessa göras tydligt och medvetet. Samtidigt är det centralt att ett koncernfokus balanseras med de enskilda myndigheternas verksamhetsmål.

Det är ESV:s bedömning att en gemensam struktur och definitioner för it-kostnader samt nyckeltal är en viktig del i arbetet att effektivisera tillhandahållandet av it och bättre tillvarata it som möjliggörare i verksamhetsutveckling inom statsförvaltningen.

Det är viktigt att stärka fokus på hur it kan förbättra myndigheternas effektivitet och utveckla möjligheterna till gemensamt lärande.



## 2 Inledning

### 2.1 Uppdraget till Ekonomistyrningsverket

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2014 Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att utveckla en modell för beräkning av myndigheternas it-kostnader och it-investeringar (it-kostnadsmodell) i syfte att effektivisera användningen av it, skapa jämförbarhet, möjlighet till överblick och återanvändbarhet. ESV:s uppdrag var att tillförsäkra att modellen är tydlig och enkel att använda, att den tar hänsyn till myndigheters olika förutsättningar och att modellen ger ett tydligt värde för den enskilda myndigheten så att den kan användas för utveckling av strategier och operativt arbete. ESV ska vidare utarbeta information, utbildning och rådgivning om modellen.

Uppdraget har genomförts med stöd av en arbetsgrupp med myndigheter. Uppdraget ska redovisas i en rapport med genomsnitt för de i arbetsgruppen ingående myndigheternas it-kostnader, områden där det finns stor spridning och andra slutledningar som kan göras. Rapporten ska också redovisa hur it-kostnadsmodellen kan förvaltas, användas och utvecklas samt hur lärdomar från omfattande it-projekt i statsförvaltningen kan spridas.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 1 oktober 2014.

### 2.2 Bakgrund

Bakgrunden till uppdraget framgår till viss del av det övergripande målet för förvaltningspolitiken, nämligen en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

I arbetet med att uppnå det förvaltningspolitiska målet är e-förvaltning och it en kritisk hävstång. Verksamhetsutveckling med it som möjliggörare är sedan länge ett viktigt medel för effektiviseringar i förvaltningen.

Förvaltningspolitiken förtydligas och operationaliseras inom flera områden bl.a. med strategin Med medborgaren i centrum – för en digitalt samverkande statsförvaltning. I strategin formuleras tre mål för arbetet med att förbättra statsförvaltningens samlade förmåga att samverka digitalt:

- en enklare vardag för medborgare,
- högre kvalitet och effektivitet i verksamheten,
- öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet.

Statsförvaltningen ska utnyttja skattemedel ändamålsenligt och inte använda mer resurser än vad som krävs för att nå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet. Myndigheterna ska gemensamt ta tillvara stordriftsfördelar och bedriva gemensam utveckling. Regeringen har för att stödja en sådan utveckling bl.a. tagit initiativ till E- delegationen, Statens servicecenter och utvecklingsansvariga myndigheter. Flera myndighetsövergripande projekt har också initierats såsom e-legitimation, e-faktura och e-beställningar.

Statsförvaltningen ska i större utsträckning tillsammans utveckla och dela digitala lösningar som skapar en enklare, öppnare och effektivare förvaltning till nytta för medborgare och företag. Förutom att it är en av de viktigaste möjliggörarna idag är det även en av de största utgiftsposterna tillsammans med personal och lokaler. Statskontoret beräknade 1999 med utgångspunkt i en studie av 24 myndigheter it-kostnaderna till ca 9 procent av de totala verksamhetskostnaderna. Cap Gemini uppskattar kostnaderna för it i staten till 20-25 miljarder per år. E-delegationen beräknade 2012 it-kostnaderna hos de statliga myndigheterna till 15,8 miljarder<sup>2</sup>. Detta gör it relaterade beslut centrala.

I regeringens handlingsplan för e-förvaltningen från 2008 anges som mål att statens samlade it-kostnader ska följas upp löpande. Vidare sägs att oberoende av typ av process kan kostnaderna för it-stöden t.ex. delas upp i utvecklings-kostnader och driftskostnader. Regeringen anger vidare att generellt sett bör driftskostnader pressas ner för att frigöra resurser för utveckling och genom att harmonisera redovisningen av it-kostnader kan förutsättningar för effektiva jämförelser skapas.

Samtidigt finns det flera utmaningar. Det gäller t.ex. krav på effektivisering, minskande budgetutrymme, olika mål som måste balanseras och behovet av ett gemensamt språk i relationen mellan it-verksamheten och övrig verksamhet.

Det saknas idag tillförlitliga uppgifter för kostnader för drift, förvaltning och utveckling av it i staten. Det finns inte heller några system eller processer för att fånga it-kostnader eller uppgifter om myndigheternas it-verksamhet. Myndigheterna har inte heller tillgång till några gemensamma verktyg för att enkelt och kostnads-effektivt kunna följa sina kostnader över tiden eller jämföra sig med andra myndigheter. Det gör det svårt att bedöma om it används effektivt, både för myndighetsledningarna och för regeringen.

Det kan anses rimligt att myndighetsledningarna utifrån sitt ansvar mot regeringen kan redovisa, bedöma och motivera sin resursanvändning för it i förhållande till

---

<sup>2</sup> Effektiv it-drift inom staten, bilaga 1 Kostnadsberäkningar för nuläge, sid 9 (E-delegationen 2012)

andra verksamheter. Att kunna verifiera effektiviteten i myndighetens it-verksamhet är en förutsättning för detta. Det handlar om att få kunskap om och perspektiv på den nytta som it bidrar med i förhållande till vad it kostar, i första hand i den egna verksamheten men även i jämförelse med andra verksamheter. För att göra detta behövs ett gemensamt språk.

Många myndigheter efterfrågar referensdata för att bedöma sin egen verksamhet och för att få idéer till bättre lösningar. Ett viktigt syfte med nyckeltal är att ansvariga inom myndigheten får en referensram för dialog och bedömning av hur effektivt it tillhandahålls, hur väl den bidrar till myndighetens mål och för uppföljning av strategiska val.

## 2.3 Tidigare rapporter inom området

Flera tidigare rapporter har berört myndigheternas it-verksamhet. Rapporterna pekar på utvecklingsbehov inom flera områden, t.ex. vad gäller ställningstagande om redovisning av it-kostnader, konkurrensutsättning, it-investeringar och nyttorealiserings samt styrning och ledning.

Statskontoret gjorde 1999 en förstudie<sup>3</sup> som syftade till att ge en första överblick av hur stora kostnaderna för informationstekniken egentligen var och att bygga upp en kunskapsbas som skulle kunna ligga till grund för jämförelser i framtiden. It-kostnadernas andel av verksamhetskostnaderna var i genomsnitt 9 procent och it-utgifterna per anställd uppgick i genomsnitt till 53 000 kronor för de 24 myndigheterna. Det var svårt att hitta strukturer i skillnaderna men Statskontoret kunde konstatera att mindre myndigheter köpte tjänster i högre grad än de större myndigheterna som istället lär ner mer pengar på program- och systemutveckling. Statskontoret konstaterade att myndigheterna bokförde sina inköp olika, t.ex. bokförde de större myndigheterna sina inköp som investeringar i större utsträckning än de mindre myndigheterna, som istället kostnadsförde dessa. För de stora myndigheterna var det i första hand satsningar på infrastruktur och intern ärendehantering som utgjorde de största kostnaderna och investeringarna under 1998. Resultaten av it-satsningarna uppgavs bland annat ha varit effektivare ärendehantering, förbättrad service och förbättrad arbetssituation inom organisationen.

Cap Gemini Consulting genomförde hösten 2007 på uppdrag av Finansdepartementet en studie som redovisade en bild av hur läget såg ut avseende it-styrningen inom statsförvaltningen samt hur it-kostnader kunde beskrivas. Deras modell för hur it-kostnader beräknas har stora likheter med den modell som användes i

---

<sup>3</sup> Statskontoret 1999:37 – It-kostnader i statsförvaltningen

Statskontorets studie avseende it-kostnaderna i statsförvaltningen som genomfördes 1999. Med hjälp av ett mycket begränsat urval av it-kostnader från tillfrågade myndigheter samt vissa skattningar och antaganden uppskattades de sammanlagda it-kostnaderna inom myndigheterna i den statliga förvaltningen till ca 25 miljarder kronor. Cap Gemini angav att denna siffra innehåller en stor grad av osäkerhet, på grund av det begränsade urvalet, men att den ändå gav en indikation på total kostnadsvolym.

I Riksrevisionens (RiR) rapport It inom statsförvaltningen (RiR 2011:4) konstaterades att det fanns risk för att myndigheterna inte hanterade sin it på det mest effektiva sättet, då man inte övervägt vem som bäst tillhandahåller it. Flera myndigheter kunde inte heller redovisa sina it-kostnader på total nivå och ännu fler hade svårigheter att redovisa sina it-kostnader uppdelade på olika delområden. RiR konstaterade vidare att myndigheterna inte alltid visste hur väl it bidrar till att uppfylla verksamhetens mål och hur den totala it-verksamheten inom myndigheten faktiskt ser ut och fungerar.

Riksrevisionen granskade också under 2011 om det är vanligt att statliga it-utvecklingsprojekt överskrider budget<sup>4</sup>. Slutsatsen var att en tredjedel av it-projekten hade problem. De stora projekten var mer riskfyllda och hade ett betydligt större genomsnittligt procentuellt budgetöverskridande än mindre projekt. De främsta orsakerna var

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

ESV lämnade under 2013 ett förslag till en förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar<sup>5</sup>. ESV konstaterar i rapporten att det är svårt att få en helhetsbild över hur mycket staten avser att investera i samhällsinvesteringar och i verksamhetsinvesteringar och hur finansieringen ser ut. Det finns inte heller några generella bestämmelser för hur planerade investeringar ska följas upp. ESV föreslog bl.a. att

- Om planerade investeringsutgifter för verksamhetsinvesteringar överstiger 10 miljoner kronor ska den specificeras på objekt i budgetunderlaget, i termer av vad som beräknas bli anläggningstillgångar.
- I de fall regeringen beslutat om en investeringsbudget för samhällsinvesteringar respektive verksamhetsinvesteringar ska detta följas upp i

---

<sup>4</sup> RiR 2011:5 Statliga it-projekt som överskrider budget

<sup>5</sup> En förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar", ESV 2013:59.

årsredovisningen. Väsentliga avvikelser mellan utfall och budget bör analyseras och kommenteras.

- Alla myndigheter ska lämna uppgifter om utfall, prognos för innevarande år och beräknade belopp för verksamhetsinvesteringar i budgetunderlaget. Informationen ska inkludera hur investeringarna finansieras. De myndigheter som har samhällsinvesteringar kommer förutom detta lämna förslag till investeringsplan i budgetunderlaget.

Statskontoret anser i sin utvärdering av e-delegationen<sup>6</sup> att genomslaget för e-förvaltningsfrågorna skulle gynnas av att de tydligt kopplas till övriga förvaltningspolitiska frågor. Statskontorets bedömning är att regeringen behöver stärka både den samlade beslutsförmågan och genomförandekraften inom e-förvaltningsområdet för att svensk offentlig förvaltning ska kunna nå målen om en digitalt samverkande förvaltning. Utöver detta behöver regeringen också säkerställa ett långsiktigt stöd i arbetet, i form av vägledning, uppföljning och förvaltningskapacitet. Statskontoret ser även risker med att e-förvaltningsfrågor reduceras till tekniska frågor och hålls isär från övrig ledning och styrning av statsförvaltningen. Statskontorets bedömning är att detta glapp finns både inom myndigheterna (mellan myndigheters högsta ledning och tjänstemän med ansvar för it-frågor), inom Regeringskansliet och mellan regeringen och myndigheterna. I det senare fallet innebär glappet att möjligheterna till ansvarsutkrävande försvåras av det, enligt Statskontorets bedömning, förhållandevis svaga politiska intresset för frågorna. Den ökade digitaliseringen av förvaltningen, till exempel samordningen av system och information, skapar dessutom flera utmaningar utifrån ett säkerhets- och integritetsperspektiv.

ESV pekar i rapporten Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt<sup>7</sup> på de uppenbara svårigheter som finns idag med att följa upp realiserade nyttor av gemensamma e-förvaltningsinitiativ, vilket aktualiserar behovet av en modell för nyttorealiserings av gemensamma e-förvaltningsinitiativ i statsförvaltningen. En sådan modell skulle göra det enklare att välja, styra och utvärdera initiativen för att kunna erhålla största möjliga nytta för avsatta medel.

I E-delegationens förstudie Effektiv it-drift inom staten<sup>8</sup> från 2012 uppskattades den sammanlagda möjliga besparingspotentialen inom statens it-drift att ligga mellan 1 och 2 miljarder kronor, vilket beräknas motsvara 10- 20 procent av den totala it-kostnaden i staten. Samtidigt sägs att besparingspotentialen ofta är ojämnt fördelad mellan olika myndigheter.

<sup>6</sup> Delegerad digitalisering (Statskontoret 2014:12)

<sup>7</sup> Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt (ESV 2014:2)

<sup>8</sup> Effektiv it-drift i staten, förstudie version 1 (E-delegationen 2012-04-27)

OECD pekar i rapporten Sweden at a glance 2013 på att en tydligare uppdelning mellan politik/politiker och förvaltning/tjänstemän skulle leda till en bättre operativ styrning och strategisk planering vad avser bl.a. it. OECD anser att detta bl.a. ger tydligare grundvaktfunktion för it-utveckling, ökat fokus på harmonisering, flexibilitet och underhåll vilket ger ökad livslängd för investeringar. OECD anser vidare att kraven på nyttoanalyser i it-projekt måste stärkas och att samverkan, t.ex. genom gemensam it-produktion och systemlösningar, måste stimuleras. Kravbilder från olika departement och politikområden måste harmoniseras för att möjliggöra gemensamma servicecenterlösningar som möjliggör koncentration av verksamhet och standardisering vilket skapar stordriftsfördelar.

## 2.4 ESV:s tolkning av och genomförande av uppdraget

ESV har tolkat termen it-kostnadsmodell som en struktur bestående av en definition av it-kostnader samt ett antal nyckeltal som möjliggör jämförelser både inom myndigheten, mellan myndigheter samt mellan myndigheter och andra organisationer. Utöver nyckeltalen har också ett antal strategiska val identifierats som bidrar till myndigheternas framgång i drift, förvaltning och utveckling av it. Dessa val följs också upp inom ramen för modellen.

En utgångspunkt har varit att it-kostnadsmodellen bör tillgodose både strategiska, taktiska och operativa<sup>9</sup> behov och knyta styrningen av it närmare ekonomi- och verksamhetsstyrning. ESV har utöver detta identifierat ett antal utgångspunkter som en modell bör bidra till:

- ökad transparens och stöd för dialog internt i myndigheten, mellan myndigheter och mellan myndigheter och regering.
- effektivare tillvaratagande av it som möjliggörare för verksamhetsutveckling
- effektivare tillhandhållande av it och vid konkurrensutsättning underlätta ställningstagande till utkontraktering av it
- att stödja investeringsbeslut inom it och nyttorealiserings
- att dra lärdomar av omfattande it-utvecklingsprojekt
- inte medföra onödiga merkostnader.

### 2.4.1 Metod för genomförandet

Av regeringsuppdraget framgår att ESV skulle bilda en arbetsgrupp med ett antal deltagande myndigheter och utarbeta en rapport som visar på genomsnitt för de i arbetsgruppen ingående myndigheternas it-kostnader. Arbetsgruppen bildades genom att ESV först erbjöd myndigheter som deltagit i E-delegationens arbete att delta i projektet. Sedan gick även en förfrågan ut till samtliga myndigheter. Totalt var det

---

<sup>9</sup> Dessa begrepp förklaras närmare i kapitel 4.

22 myndigheter, inklusive ESV som anmälde intresse för att delta. ESV gjorde inget statistiskt urval utan de myndigheter som var intresserade fick också vara med i arbetsgruppen. Myndigheterna representerar både stora och mindre myndigheter, myndigheter med hög it-mognad och myndigheter som precis börjat utveckla sin styrning av it. De ingående myndigheternas totala verksamhetskostnader är ungefär en femtedel av statens totala verksamhetskostnader 2013. Antalet deltagande myndigheter, 22 stycken, utgör dock endast 10 procent av antalet myndigheter som ingår i den statliga redovisningsorganisationen (225 st).

Vidare bedömde projektet att det behövdes en referensgrupp av erfarna it-experter till projektet och därför kontaktades ett antal myndigheter som deltog i E delegationen. Erfarna it-chefer från fyra myndigheter ingick i referensgruppen. Referensgruppen har träffats fem gånger och varit ett viktigt stöd till ESV:s projektgrupp. ESV har också haft stöd av en extern it-konsult i projektarbetet.

Arbetet har bedrivits i nära samverkan med arbetsgruppen genom att de deltagande myndigheterna inbjöds till fyra heldagsseminarier. ESV lade agendan för varje seminarium men projektet genomfördes i huvudsak i form av aktivt arbete från de deltagande myndigheterna på heldagsseminarierna. Dels tog myndigheterna tillsammans fram en definition på it-kostnader, dels diskuterades vilken form av modell vi skulle ta fram. ESV föreslog att definitionen av it-kostnader skulle utgå från de definitioner av it-kostnader som Lunds universitet tog fram 2010/2011<sup>10</sup>. Arbetsgruppen kom tillsammans fram till att den modell som skulle tas fram skulle bestå av uppgiften om myndigheternas totala it-kostnader och ett antal nyckeltal kopplade till it-kostnader och it-investeringar.

Myndigheterna i arbetsgruppen gjorde sedan sina egna beräkningar av totala it-kostnader och de framtagna nyckeltalen (enligt de gemensamt fastställda definitionerna) på hemmaplan och rapporterade in resultatet till ESV. Den definition av totala it-kostnader som ESV initialt föreslog var enligt de deltagande myndigheterna alldeles för detaljerad men när de sedan skulle räkna på sina egna kostnader så blev den detaljerade definitionen nödvändig. På de fyra heldagsseminarierna har en del av arbetet bestått i att myndigheterna tillsammans har kvalitetssäkrat sina respektive myndigheters beräkningar.

För att lösa uppgiften i uppdraget om att dra lärdom från omfattande it-utvecklingsprojekt i statsförvaltningen och om hur dessa lärdomar kan spridas tog vi hjälp av vår referensgrupp. Tillsammans med referensgruppen identifierades ett antal kritiska framgångsfaktorer och formulerades ett antal frågor av strategisk karaktär.

---

<sup>10</sup> It-kostnader vid Lunds universitet, version 1, 2011-01-20

Arbetsgruppen fick i uppgift att besvara dessa frågor. Sedan diskuterades och kvalitetssäkrades svaren på ett heldagsseminarie. Avstämning har också skett löpande under arbetets gång med dels uppdragsgivaren/regeringskansliet och med ESV:s ledningsgrupp.



### 3 Total it-kostnad

ESV:s uppdrag är att ta fram en modell för beräkning av myndigheternas it-kostnader och it-investeringar samt att redovisa ett genomsnitt för de i arbetsgruppen ingående myndigheternas it-kostnader. Det finns idag inte någon gemensam struktur eller definition av it-kostnader i staten.

Idag går det inte att med stöd av myndigheternas extern- eller internredovisning samla in it-kostnader på ett strukturerat sätt. I statsredovisningssystemet Hermes samlas utfallet för myndigheternas externredovisning in på så kallade S-koder. Externredovisningen utgår från kostnader för personal, lokaler, övrig drift samt ned- och avskrivningar. It-kostnader ryms inom samtliga dessa, samtidigt som det inte finns några krav på att särredovisa it-kostnader. Endast två S-koder är kopplade till it, S 5362 datatjänster och S 5365 tele där även dataöverföring ska ingå. Dessa två S-koder fångar dock endast en mindre del av it-kostnaderna.

Flera myndigheter jämför dock sina it-kostnader med stöd av extern kompetens. Andra myndigheter har utarbetat egna definitioner för att till exempel fördela it-kostnader i verksamheten. Detta innebar att startpunkten i projektet blev att försöka hitta en gemensam definition av både it-kostnader och it-investeringar med utgångspunkt i dessa erfarenheter. Med utgångspunkt i den definitionen har de 22-deltagande myndigheterna beräknat sina totala it-kostnader.

Det finns inte heller något krav på myndigheternas internredovisning. Varje myndighet får utforma internredovisningen med hänsyn till sina specifika behov och därför kan inte heller internredovisningen användas till att samla in de totala it-kostnaderna i staten idag.

#### 3.1 Definition av it-kostnader

Definitionen av it-kostnader blev: *it-kostnader är de kostnader som kan härledas till it-funktioner, och begränsas inte nödvändigtvis till it-organisationen. Kostnaderna består av kostnader inkl. avskrivningar (för materiella och immateriella it-investeringar) för drift, förvaltning och utveckling av it-system och utrustning.*

Till definitionen av it-kostnader har exempel inom områdena hårdvara, mjukvara, datatrafik/kommunikation, personal, lokal och tjänster tagits fram. Se vidare i bilaga 1.

Det som inkluderas i definitionen av it är omfattande då it är en allt mer integrerad del i myndigheternas verksamhet. Detta medför att gränsdragningar måste göras. Ett

exempel på gränsdragning kan vara mätutrustning i kärnverksamheten. En mätutrustning där en person avläser mätresultaten och sedan matar in dessa i it-systemet är inte att anse som it-utrustning. Sker istället informationsöverföringen automatiskt mellan mätutrustningen och it-systemet är mätutrustningen att anse som it-utrustning.

Samtidigt som it i hög grad är en integrerad del i verksamheten finns det saker som arbetsgruppen ansett inte ska ingå i beräkningen av it-kostnader:

- Den tid som användare (verksamheten) lägger för att använda it-stödet.
- Förlorad arbetstid för verksamheten då it-stödet inte fungerar som avsett.
- Arbetstid för systemägare (men väl för systemförvaltare)
- Verksamhetens tid vid införande av it-stöd (avser ej projektdeltagande).
- Pågående och aktiverade investeringsbelopp.
- OH för annan verksamhet än it.

### 3.2 Myndigheternas totala it-kostnader

De totala it-kostnaderna hos de myndigheter som ingått i arbetsgruppen i enlighet med förslaget till definition uppgår till 12,5 miljarder kronor under 2013 vilket motsvarar 17 procent av myndigheternas verksamhetskostnad. Medianvärdet för totala it-kostnaderna är 221 miljoner kronor och medelvärdet är 570 miljoner kronor. Hälften av myndigheterna i arbetsgruppen har it-kostnader i intervallet 126 till 525 miljoner kronor. Den genomsnittliga it-kostnaden som andel av verksamhetskostnaderna hos myndigheter där it bedöms som kritiskt för kärnverksamheten är 19 procent. Genomsnittet hos övriga myndigheter i gruppen är 9 procent.

Det går inte att utifrån de deltagande myndigheternas beräknade it-kostnader ta fram en statistisk säkerställd siffra för den totala it-kostnaden i staten. De deltagande myndigheterna representerar inte ett statistisk säkerställt underlag. Bland de deltagande myndigheterna ingår ett antal av de mest it-tunga<sup>11</sup> myndigheterna inom staten. Ett ytterligare skäl som gör att det inte är möjligt att beräkna den totala it-kostnaden i staten är att myndigheter köper it-tjänster av varandra. Dessa transaktioner har inte kunnat elimineras inom ramen för detta arbete, vilket innebär att vissa kostnader dubbelräknas. En uppskattning pekar på att it-kostnaderna i staten återfinns i intervallet mellan 24 och 31 miljarder. Som andel av totala verksamhetskostnaden motsvarar detta ett intervall mellan ca 10 och 13 procent. Intervallet utgår ifrån antagandet att övriga myndigheter som inte ingått i arbetsgruppen har en it-kostnadsandel om 9 procent plus minus 2 procentenheter, vilket motsvarar it-kostnadsandel hos de myndigheter i arbetsgruppen som inte är att anse som it-tunga.

<sup>11</sup> Med it-tunga menar vi myndigheter vars kärnverksamhet är helt beroende av it-stöd för att fungera i enlighet med E delegationens definition.

De it-tunga myndigheterna i arbetsgruppen har en it-kostnadsandel på drygt 19 procent.

Den totala verksamhetskostnaden i staten uppgick 2013 till ca 247 miljarder kronor.

## 4 It-nyckeltal

I uppdraget ingår att skapa jämförbarhet och visa på områden där det finns stor spridning mellan myndigheterna. För att skapa jämförbarhet måste olika uppgifter ställas i relation till varandra. Det kan göras med hjälp av nyckeltal. Nyckeltalens användbarhet och nytta ökar om de är relevanta, mätbara och jämförbara över tid och/eller mellan organisationer. De ger då möjlighet att följa en verksamhets utveckling, synliggöra effekter av olika förändringar och jämföra olika alternativ och vägval över tid. Används samma nyckeltal i flera verksamheter kan man göra jämförelser för att skapa ett lärande för hur verksamheten kan förbättras.

Det är samtidigt viktigt att hålla i minnet att nyckeltal inte fångar alla de komplexa relationer och den mångfacetterade verklighet som en verksamhet består av. Nyckeltal är förenklingar av de förhållanden som måttet avser att beskriva. Nyckeltal bör vara en utgångspunkt för att diskutera komplexa frågor och kan användas både för att underlätta beslutsfattande och för att följa upp fattade beslut.

Nyckeltal behövs för olika behov. Det behövs nyckeltal på strategisk, taktisk och operativ nivå och för att tillgodose olika syften. Nyckeltal inom it-området kan bidra till dialogen i olika gränssnitt i organisationen, t.ex. mellan it-funktion och ledning, mellan it-funktionen och verksamhetsföreträdare men också inom it-funktionen.

Nyckeltal på strategisk nivå beskriver t.ex. it:s bidrag till de långsiktiga verksamhetsmålen och it:s bidrag till verksamhetens måluppfyllnad. På taktisk nivå beskriver nyckeltalen it:s bidrag till verksamhetsprocesser, t.ex. it:s andel av kostnaden för ekonomiprocessen eller inom olika verksamhetsgrenar, andel ärenden eller andelen av ett ärende som är automatiserade. Operativ nivå präglas av specifika produktivitets- och kostnadsåtgång, t.ex. kostnad per server, arbetsplats eller användare.

Nyckeltal är ett viktigt stöd för dialogen i verksamheten. Samtidigt finns det en risk att nyckeltalen leder till ökat fokus på detaljer istället för att vara ett underlag för strategisk dialog. Nyckeltalen måste hanteras ansvarsfullt och tolkningen och analysen kräver djup verksamhetskunskap.

## 4.1 Jämförelser med stöd av nyckeltal

Nyckeltal främjar jämförelser för att identifiera effektiviseringspotential genom effektivare tillhandhållande och bättre tillvaratagande av it som möjliggörare.

Jämförelser kan genomföras i fyra steg:

1. Sök föredömen och ta kontakter
2. Jämför med varandra
3. Analysera skillnader i arbetssätt och prestationer
4. Starta förändringsarbetet

Jämförelser kan göras både direkt mellan myndigheter, men också med stöd av konsulter gentemot information som konsultbolag samlat genom enkäter och från tidigare uppdrag. Ett fåtal myndigheter gör idag jämförelser med stöd av externa konsulter. Dessa tillvägagångssätt har olika förutsättningar och fördelar. Jämförelser med stöd av extern kompetens kan hjälpa oss att hitta normala, önskvärda eller optimala mätvärden samt få kompletterande analyser. I offentlig sektor där samverkan och öppenhet är centralt är möjligheterna till direkta jämförelser, dialog och gemensamt lärande goda, jämfört med näringslivet. Att kombinera jämförelser mellan myndigheter med jämförelser mot databaser skapar förutsättningar för ett effektivt tillhandahållande och tillvaratagande av it som möjliggörare.

Skillnader i nyckeltalen vid jämförelser kan, förutom i verksamheternas inneboende skillnader och avvikelser i effektivitets och kostnadsnivå, bero på:

- **Definitionerna av nyckeltalen** som inte är tillräckligt tydliga, att myndigheternas redovisning ger olika förutsättningar att identifiera data eller att kostnadsposter redovisas på olika sätt.
- **Hur it-verksamheten bedrivs**, där it i vissa fall kan upphandlas tillsammans med tjänster (servicecenterlösningar) och där it-andelen inte alltid är möjlig att särskilja
- **Myndighetens utvecklingsfas**, där vissa myndigheter kan vara under uppstart eller vara mitt uppe i en omfattande systemuppgradering och andra i förvaltningsbetonad fas.

Att etablera nyckeltal och jämförelser är en process. Erfarenheten visar att en verksamhet behöver flera år på sig för att nå mognad och etablera dessa verktyg som en integrerad del av verksamhetens styrning och uppföljning.

Det är viktigt att veta att nyckeltal representerar förenklingar. Nyckeltalen har inte en sådan precision att de kan ligga till grund för en extern kontroll eller revision. Även om detta utrymme kommer att reduceras när ytterligare beräkningar görs och fler

myndigheter omfattas, så måste syftet med nyckeltalsrapporteringen att få ett underlag för dialog i och mellan myndigheter bibehållas.

#### 4.1.1 Gruppering av myndigheter vid jämförelser

Vid jämförelse av nyckeltalen mellan myndigheter är skillnaderna i de flesta fall stora, framför allt beroende på att verksamheterna är olika från myndighet till myndighet.

För att få en bra grund för jämförelser och lärande bör dessa göras inom grupper av myndigheter där förutsättningarna är jämförbara. Grupperna bör även väljas beroende på vilka nyckeltal som jämförs. För att uppnå tillräckligt stor grupp behöver arbetet med nyckeltal omfatta ett stort antal myndigheter.

Samtidigt skapar den pågående standardiseringen inom teknisk arkitektur och design möjlighet att jämföra både kostnader för utrustning och kostnader för drift. Detta gäller t.ex. drift av servers, lagring, it-servicedesk, drift av arbetsplats osv.

Detta ger också möjlighet att jämföra externt mot myndigheter internationellt och mot näringslivet.

Inom staten har ett antal sätt att kategorisera myndigheter använts. Två exempel är från E-delegationen <sup>12</sup>och ESV<sup>13</sup>.

ESV rekommenderar en modell som kombinerar dessa två indelningar. Följande grupper ingår då:

- Försvarsmyndigheter
- Muséer
- Länsstyrelser
- Högskolor
- Näringsverksamhet
- Övriga myndigheter sorteras i följande grupper:
  - Myndigheter där it utgör en kritisk del av kärnverksamheten
  - Stora myndigheter där it utgör en stödfunktion
  - Mellanstora myndigheter där it utgör en stödfunktion
  - Mindre myndigheter där it utgör en stödfunktion

<sup>12</sup> Effektiv IT-drift, Bilaga 1 Kostnadsberäkningar för nuläge sid. 7 (E-delegationen)

<sup>13</sup> Statens verksamhetskostnader i nyckeltal 2008 (ESV 2009:28)

## 4.2 Arbetsgruppens val av nyckeltal

Arbetsgruppen fick identifiera centrala nyckeltal och värdera dessa ur ett nyttoperspektiv respektive hur komplexa de är att beräkna. De nyckeltal som identifierades beskriver både it:s betydelse för verksamheten och hur effektivt tillhandahållandet av it sker.

De identifierade nyckeltalen är:

- It-kostnad som andel av total verksamhetskostnad
- It-kostnad per användare
- It-investeringar som andel av total verksamhetskostnad
- Inhyrd it-personal som andel av total it-personal
- Kostnad för utkontrakterad it-verksamhet som andel av total it-kostnad
- Kostnad per it-arbetsplats
- Kostnad för telefoni per användare

Arbetsgruppen ville ta fram definitioner för drift, förvaltning och utveckling för att kunna skapa nyckeltal med utgångspunkt i dessa. Arbetsgruppen konstaterade dock att detta var allt för komplext givet den tid och de resurser som stod till buds.

### 4.2.1 Grundläggande information

För att kunna beräkna de identifierade nyckeltalen har ESV och arbetsgruppen definierat följande begrepp som ingår som täljare och nämnare i nyckeltalen.

**Total verksamhetskostnad** - Verksamhetens kostnader, inkl. avskrivningar.

**Kostnad för utkontrakterad it-verksamhet** - Kostnaden för utkontrakterade aktiviteter och ansvar, som tidigare hanterades av myndigheten, till en extern leverantör, som mot betalning utför detta som tjänster under leveransavtalets löptid.

**Kostnad för it-arbetsplatser** – Kostnaden för användarnas datorer (stationära och bärbara) med bland annat tillbehör, programvara, bakomliggande stödsystem och infrastruktur/plattform som stöttar drift, support, service mm. Dock ej funktionalitet för utskrift, surfplattor eller smarta telefoner. Genom användandet av en etablerad definition av arbetsplats och tillhörande tjänster (Kammarkollegiet, 2010) skapas en jämförbarhet mellan standardiserade it-arbetsplatser som också underlättar ställningstaganden kring utkontraktering.

**Kostnad för telefoni** – Inträdes-, abonnemangs- och utnyttjandeavgifter för telefonväxel, mobil- och IP-telefoni, kostnader för telefonsamtal, fax, telex o s v. Kostnader för medarbetare som arbetar med telefonisupport, växelpersonal och

telefonerna ingår inte. Denna definition har hämtats från det arbete med jämförelser som görs mellan landstingen inom ramen för SLIT<sup>14</sup>.

**It-investeringar** - Årets utveckling och sådana inköp som myndigheten har rätt att ta upp som en immateriell eller materiell anläggningstillgång i sin balansräkning, alltså att aktivera. Dels sådant som bokförs i balansräkningen under tiden man färdigställer tillgången, pågående projekt, och dels sådant som bokförs som materiell eller immateriell anläggningstillgång<sup>15</sup>. It-investeringar är en del av begreppet utveckling men i utveckling ingår även sådant som kostnadsförs direkt.

**It-årsarbetskrafter** - Personal som utför it-funktioner oavsett organisatorisk tillhörighet.

**Inhyrd it-personal** (årsarbetskrafter) - Inhyrd personal som har en linjeroll och ersätter ordinarie personal och rapporterar till en chef i myndigheten (i motsats till konsulter som levererar avgränsade uppdrag/projekt).

**Användare** - I huvudsak myndighetens personal, inkl. inhyrd personal och konsulter. Myndigheter som tillhandahåller it-tjänster till andra myndigheter bör ange totala antalet användare av it. Medborgare som t.ex. använder en webbsida inkluderas inte.

**It-arbetsplatser** - Datorer (stationära och bärbara) med bland annat tillbehör, programvara, bakomliggande stödsystem och infrastruktur/plattform som stöttar drift, support, service m.m. Se vidare bilaga 3.

**Användare telefoni** – personer som använder myndighetens telefoni. Se vidare bilaga 4.

### 4.3 Utfall för nyckeltal

För vissa nyckeltal finns stora variationer som i huvudsak bedöms bero på olikheter i verksamhet. Flera värden varierar också över tid beroende på vilken utvecklingsfas myndigheterna befinner sig i. I något fall (t.ex. kostnad per it-arbetsplats) kan en otillräcklig beskrivning eller otillräckligt specificerad uppföljning i myndigheterna ge osäkra värden. Med flera iterationer av datainsamling och fortsatt utveckling av definitioner minskar risken för missförstånd och tillförlitligheten ökar. Över tiden sker troligen också en anpassning av myndigheternas redovisningsmodeller så att informationsinhämtningen går snabbare. Samtidigt får inte kraven på likformighet och direkt jämförbarhet ställas för högt eftersom risken finns att det skapar alltför stora kostnader för att ta fram informationen.

<sup>14</sup>SLIT är ett nätverk mellan landsting som genomför en årlig undersökning av landstingens it-verksamhet.

<sup>15</sup> Se vidare ESV:s handledning om immateriella anläggningstillgångar, ESV 2002:3

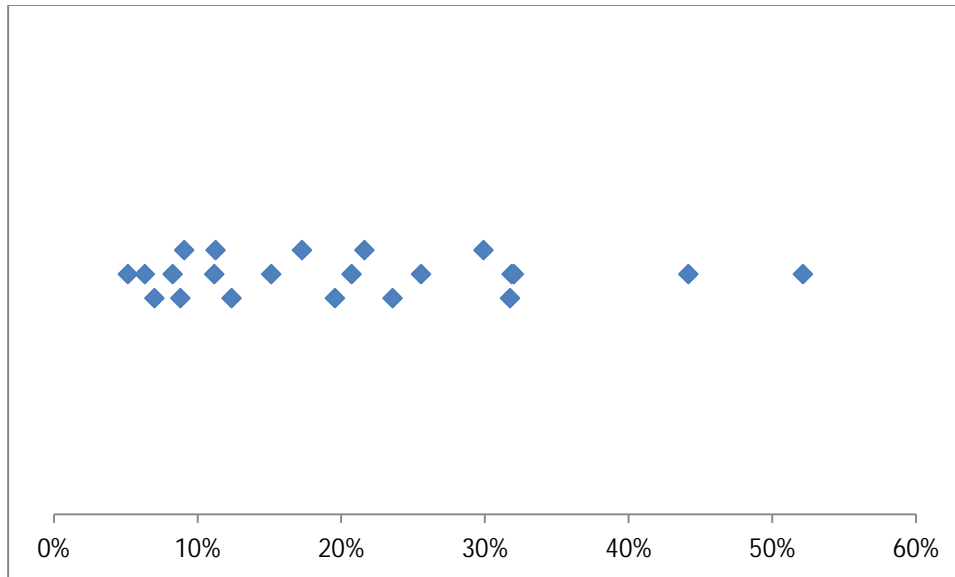


Det är viktigt att notera att det är svårt att extrapolera de deltagande myndigheternas totala it-kostnader till en total it-kostnad för hela staten. Det beror på att de deltagande myndigheterna inte representerar ett genomsnitt av myndigheter. Vidare köper och säljer de deltagande myndigheterna it-tjänster mellan varandra. För till exempel Ekonomistyrningsverket (ESV), som varit en av de deltagande myndigheterna, ingår i myndighetens it-kostnader den it som ESV tillhandahåller till myndigheten Vårdanalys. Vi har alltså inte kunnat eliminera koncerninterna it-kostnader i våra beräkningar.

Trots att myndigheterna arbetat med definitionerna under kort tid bedömer de att beräkningarna ändå har en god tillförlitlighet. Tidsåtgången för beräkningarna låg för de flesta på mellan två och fem arbetsdagar. Nyttan bedöms ligga i såväl möjligheten att jämföra sig med andra som att jämföra sin egen verksamhet över tid. Diskussionen i gruppen under arbetets gång framhölls som minst lika viktig som siffrorna.

#### **4.3.1 It-kostnader som andel av verksamhetskostnaden**

It-kostnader som andel av myndighetens totala verksamhetskostnader är ett strategiskt och taktiskt nyckeltal. Det visar vilken roll it har i myndighetens sammantagna kostnadsprofil. Det är beroende av myndighetens uppdrag, verksamheten art och automatiseringsgrad. Jämförelse av förändring i total verksamhetskostnad mot förändring inom it-kostnader kan ge en indikation på hur väl it-funktion och verksamheten samspelar över en längre period (flera år).

**Bild 1. It-kostnad som andel av total verksamhetskostnad<sup>16</sup>**

It-kostnadsandelen kan dock inte ensamt användas för att värdera effektiviteten i tillhandahållandet av it. Högre andel it-kostnad kan betyda att myndigheten använder it i högre utsträckning som möjliggörare och bidrar bra till myndighetens effektivitet, men kan också betyda att man har ett ineffektivt tillhandahållande som är dyrt i förhållande till övrig verksamhet.

Resultaten visar på stor spridning och variation, it-kostnaden varierar från 5 procent till 52 procent. Hälften av myndigheterna ryms i intervallet 10-29 procent. Medianvärdet på 18 procent och medelvärdet på 17 procent pekar på att it är en central del av flertalet av de deltagande myndigheternas verksamhet, och bör ges tillbörlig fokus ur ett verksamhetsstrategiskt perspektiv. Den genomsnittliga it-kostnaden som andel av verksamhetskostnaderna hos myndigheter där it bedöms som kritiskt för kärnverksamheten är 19 procent. Genomsnittet hos övriga myndigheter i gruppen är 9 procent. Detta speglar i huvudsak myndigheternas olika uppdrag.

Det har gjorts andra uppskattningar av genomsnittet av it-kostnader som andel av totala verksamhetskostnader tidigare i offentlig sektor. Gartner<sup>17</sup> beräknar i en internationell undersökning andelen till ca 9 procent. Den undersökningen visar också på en stor spridning, 1,1 - 35 procent. Statskontorets rapport från 1999 indikerade en it-kostnad på 9 procent i staten. Cap Geminis rapport från 2007 som tar sin utgångspunkt i Statskontorets rapport och uppgifter från ett fåtal myndighet

<sup>16</sup> Observationerna är placerade utefter den horisontella skalan. Observationernas placering vertikalt skiljer sig endast åt för att samtliga observationer ska kunna särskiljas.

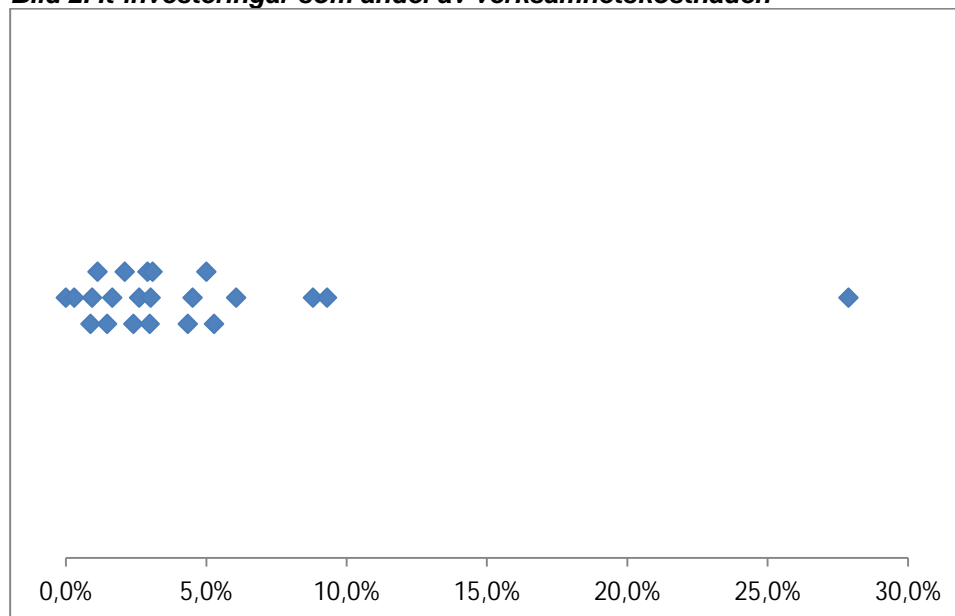
<sup>17</sup> IT Key Metrics Data 2014: Key Industry Measures: Government (Gartner 2013-12-16)

uppskattar andel till ca 12 procent eller 24 miljarder år 2006, av totala verksamhetskostnader om ca 200 miljarder.

#### 4.3.2 It-investeringar som andel av verksamhetskostnaden

Detta nyckeltal är intressant över tid både för den enskilda myndigheten och i jämförelse med andra, med tanke på att myndigheters uppdrag kan kräva högre grad av digitalisering och modern teknik. Den aktuella investeringsnivån visar var i investeringscykeln en organisation befinner sig vid ett specifikt tillfälle. Placerat i ett längre tidsperspektiv kan it-investeringsgraden i relation till övriga kostnader visa hur väl it används ur ett nyttoperspektiv. Tillfälligt högre it-investeringar kan, eller kanske till och med bör, ge minskade framtida kostnader.

**Bild 2. It-investeringar som andel av verksamhetskostnaden**



Utfallet för myndigheterna på detta nyckeltal ligger mellan 0 och 27,9 procent, med hälften av myndigheterna i intervallet 1,5-4,9 procent. Medianvärdet är 3,0 procent och medelvärdet 3,2 procent.

Organisationer med en högre grad av it-investeringar i förhållande till driftskostnaden ser ofta it som en strategisk möjliggörare som kan förbättra verksamhetens leverans och produktivitet, men kan även indikera ett över tiden eftersatt investerings- och förnyelsebehov.

Det finns indikationer på att myndigheter tolkar reglerna olika för när kostnader ska bokföras som anläggningstillgång eller kostnadsföras direkt. Definitionen av

it-investeringar är också komplicerad vilket kan innebära att de deltagande myndigheterna har gjort olika avgränsningar av vad som redovisas som anläggningstillgång och vad som kostnadsförs direkt.

Eftersom nyckeltalet it-investeringar som andel av de totala verksamhetskostnaderna endast har tagits fram för ett år är det svårt att dra några slutsatser av utfallet. Det kan mycket väl vara så att flera av de deltagande myndigheterna under åren före 2013 gjort stora it-investeringar och att det därför för året vi beräknat detta nyckeltal blir en låg andel it-investeringar i förhållande till totala verksamhetskostnader.

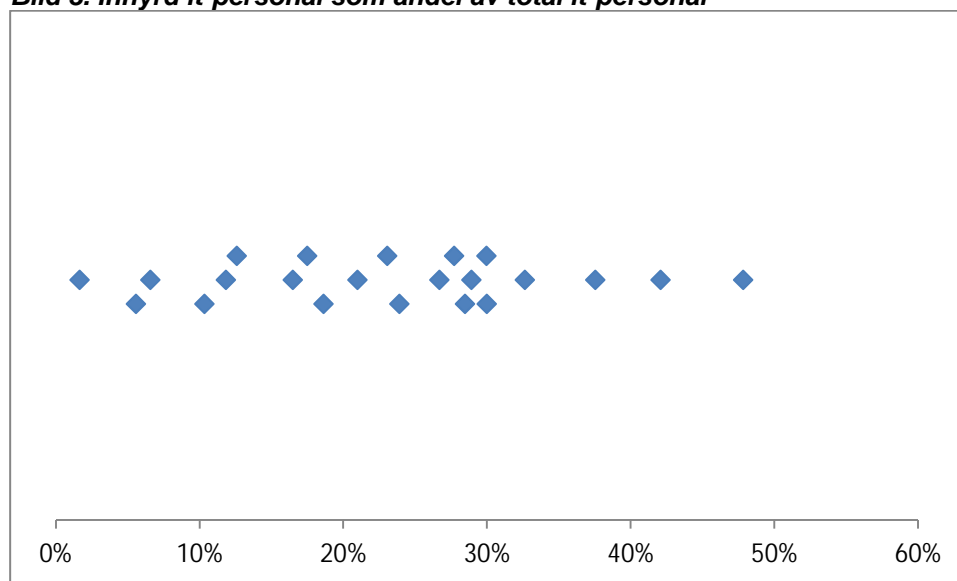
Ett kompletterande nyckeltal kan vara it-investeringar som andel av it-kostnaderna.

#### 4.3.3 Inhyrd it-personal som andel av total it-personal

Andelen inhyrd it-personal ger en bild av it-verksamhetens bemanningssituation.

Användning av inhyrd it-personal kan vara en effektiv metod för att säkerställa flexibilitet och smidighet på kort sikt när verksamhetens förutsättningar förändras. Däremot kan inhyrd it-personal under längre perioder vara kostsamt.

**Bild 3. Inhyrd it-personal som andel av total it-personal**



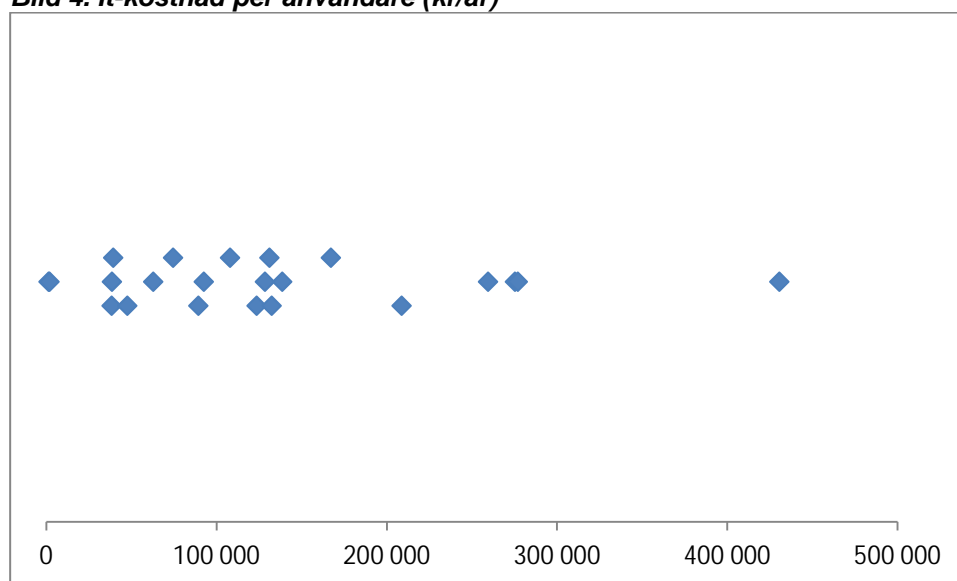
Nyckeltalet ligger i intervallet 2 till 48 procent, med hälften av myndigheterna mellan 14 och 30 procent. Medianvärdet är 23 procent och medelvärdet är 26 procent - nästan var fjärde it-resurs är en inhyrd konsult. Utmaningar som it-funktioner med hög andel konsulter står inför är t.ex. att säkra kompetensöverföringen från konsulter till den egna organisationen, styra konsultutnyttjandet baserat på roll, uppdrag och kostnad samt effektivisering av den egna enheten.

Utfallet bör ligga i linje med myndighet strategi kring bemanning och resursförsörjning, och bör följas upp över tid.

#### 4.3.4 It-kostnad per användare

It-kostnad per användare (i huvudsak myndighetens personal, inkl. inhyrd personal och konsulter) kan användas som ett mått på den mängd it-stöd en genomsnittlig användare får inom en organisation.

**Bild 4. It-kostnad per användare (kr/år)**



De redovisade kostnaderna från de deltagande myndigheterna ligger mellan 1 356 och 430 769 kronor per användare, med hälften av myndigheterna i intervallet 54 460 och 160 164 kronor. Medianvärdet är 115 845 kronor och medelvärdet 51 053 kronor. En förklaring till de stora skillnaderna finns i antalet användare. En myndighet som tillhandahåller it-tjänster inom en sektor, som t.ex. ESV med Hermes eller e-hälsomyndigheten som tillhandahåller tjänster inom hälso- och sjukvårdssektorn har fler användare än en myndighet som endast tillhandahåller tjänster till sin egen verksamhet.

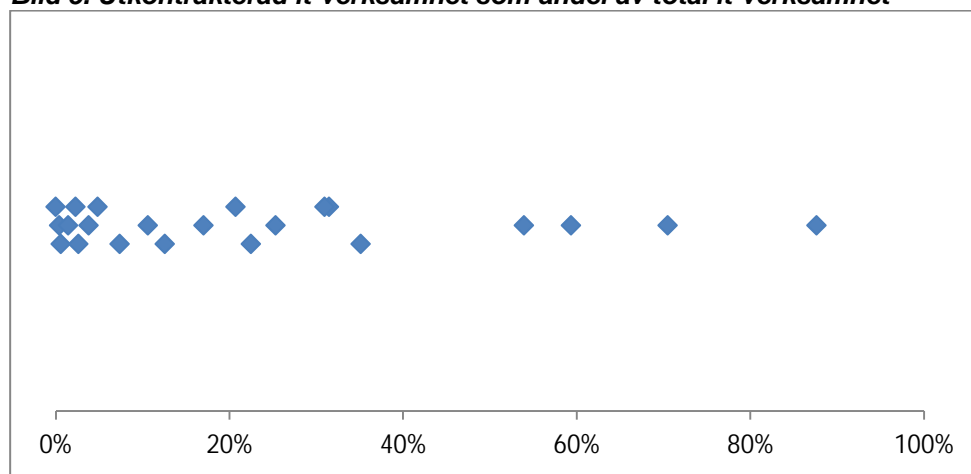
Variationer som ses i värdena kan bero på myndighetsspecifika leveransprocesser, och it-kostnad per användare bör ses i ett samband t.ex. it-kostnad som andel av totala verksamhetskostnader.

Detta nyckeltal kan kompletteras med antal användare per it-personal. Kostnad för helpdesk per användare är också ett vanligt nyckeltal. Detta nyckeltal kan också jämföras mot kostnaden per it-arbetsplats.

#### 4.3.5 Andel utkontrakterad verksamhet

Andelen utkontrakterade tjänster återspeglar myndighetens resursförsörjningsstrategi inom it. En ökad standardisering (industrialisering) av it-verksamhet driver utvecklingen inom resursförsörjning. Det innebär att myndigheter i allt högre grad kan och bör konkurrensutsätta sin it-verksamhet. Myndigheter måste allt oftare ställa sig inför val som förutsätter en tydlig resursförsörjningsstrategi (sourcingstrategi). Det är även viktigt att myndigheterna organiserar sin it-verksamhet så att konkurrensutsättning är möjligt.

**Bild 5. Utkontrakterad it-verksamhet som andel av total it-verksamhet**



Om en organisation ökar eller minskar nivån av utkontrakterade tjänster, kan det förväntas få en omvänd effekt på kostnader för egen personal, hårdvara och mjukvara. Utkontraktering görs ofta i form av sammansatta tjänster. Detta ställer krav på att nyckeltal utformas i linje med de tjänster som erbjuds på marknaden.

Andelen utkontrakterad verksamhet ligger mellan 0 och 88 procent, med 50 procent av myndigheterna mellan 3 och 31 procent. Medianvärdet är 15 procent och medelvärdet 33 procent.

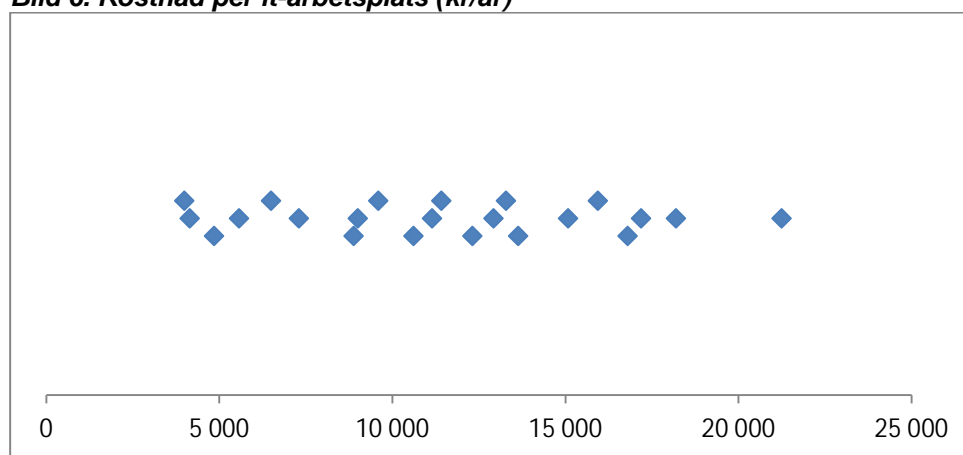
Variationen (median 15 procent, medelvärde 33 procent) indikerar stora skillnader i myndigheternas strategiska val, som kan vara kopplat till variationer i deras uppdrag.

Myndighet bör säkerställa att andelen utkontrakterade tjänster ligger i linje med deras strategiska val och regelbundet bedöma de möjligheter och risker dessa val ger. Samtidigt förutsätter en hög grad av utkontrakterad verksamhet hög beställarkompetens.

#### 4.3.6 Kostnad per it-arbetsplats

Den årliga kostnaden för en it-arbetsplats kan ge en indikation om myndigheten tillhandahåller it-arbetsplatser effektivt eller inte. Detta nyckeltal bygger på Kammarkollegiets definition av it-arbetsplats i ramavtal och inkluderar användarnas datorer (stationära och bärbara) med bland annat tillbehör, programvara, bakomliggande stödsystem och infrastruktur/plattform som stöttar drift, support, service m.m. Det finns alltså en möjlighet att jämföra tjänsten inte bara med andra myndigheter, utan även med marknaden.

**Bild 6. Kostnad per it-arbetsplats (kr/år)**



Samtidigt är tjänsten sammansatt och det kräver ett omfattande arbete att korrekt fördela kostnader för t.ex. nätverk och servrar för att kostnaden ska bli korrekt. Myndigheterna själva ansåg att kostnad per it-arbetsplats är det nyckeltal som är det mest osäkra, där variationen till stor del även kan bero på möjligheten att få fram korrekta kostnadsuppgifter och fördela kostnader korrekt mellan de olika tjänsterna it-verksamheten tillhandahåller.

Myndigheternas redovisade kostnader ligger mellan 3 993 och 21 253 kronor för år 2013, med hälften av myndigheterna mellan 7 697 och 14 724 kronor. Medianen är 11 300 kronor. Medelvärdet ligger runt 8 000 kronor. Variationer kan uppstå mellan myndigheter t.ex. på grund av yttre faktorer såsom geografisk spridning och verksamhetens säkerhetskrav, men även på grund av faktorer som ofta kan åtgärdas inom en myndighet t.ex. graden av standardisering och automatisering av verksamheten. Dessutom förekommer olika paketeringar, tjänster och upplägg i utkontraktering som påverkar tolkningen och leder till ökad spridning.

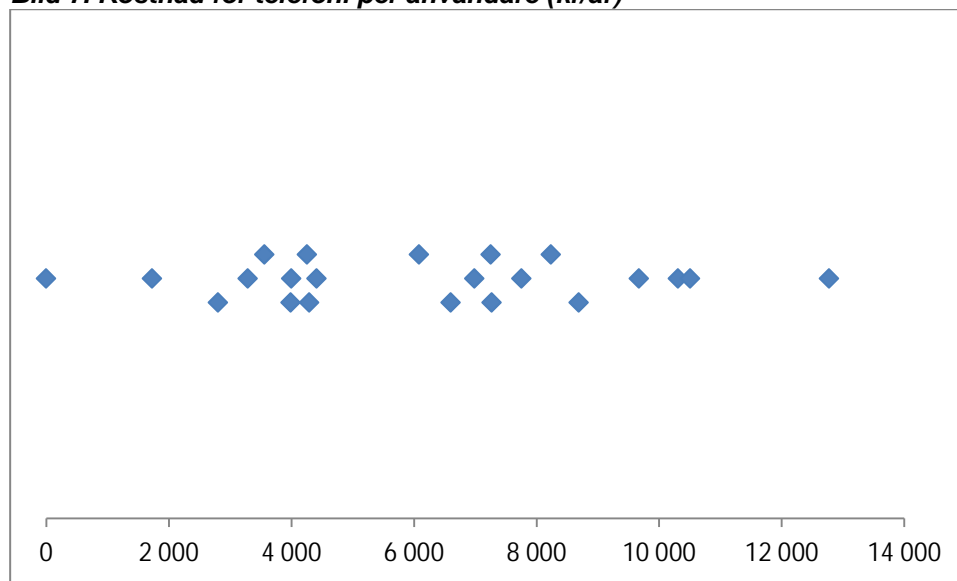
Nyckeltalet lämpar sig för jämförelse mellan myndigheter, men även för myndigheters interna arbete med att identifiera specifika kostnadsdrivare.

Detta nyckeltal kan t.ex. kompletteras med kostnaden för it-arbetsplatser som andel av den totala it-kostnaden och antal it-arbetsplatser per it-personal.

#### 4.3.7 Kostnad för telefoni per användare

Den årliga kostnaden för telefoni kan ge en indikation om kostnadsnivån är konkurrenskraftig eller inte.

**Bild 7. Kostnad för telefoni per användare (kr/år)**



ESV och arbetsgruppen har valt en etablerad definition av telefonikostnad<sup>18</sup> vilket syftar till att skapa en jämförbarhet mellan myndigheter. Det skapar också en möjlighet att jämföra sig med exempelvis landsting som också använder sig av detta nyckeltal.

Årskostnaden för telefoni ligger mellan 1 727 och 12 773 kronor, med hälften av myndigheterna mellan 3 991 och 8 115 kronor. Medianen ligger strax över 6 300 kronor och medelvärdet på 4 900 kronor. I det fortsatta arbetet är det viktigt att analysera skillnaderna. Skillnaderna kan bero på till exempel val av telefonisystem.

<sup>18</sup> SLIT (ett nätverk för landstingens IT-strateger/IT-chefer) - inträdes-, abonnemangs- och utnyttjandeavgifter för telefonväxel och mobiltelefoni



## 5 Strategiska val

I uppdraget anges att ESV ska överväga hur modellen kan innehålla uppföljning av strategiska val, såsom strategi för it-försörjning (sourcing) och strategi för omfattande it-utvecklingsprojekt. Vidare är en viktig utgångspunkt att dra lärdom från omfattande it-utvecklingsprojekt i statsförvaltningen.

Med utgångspunkt i uppdraget, diskussioner med referensgruppen och arbetsgruppen samt andra rapporter<sup>19</sup>, har ett antal centrala frågeställningar identifierats. Frågeställningarna representerar både operativa, taktiska och strategiska behov. De berör styrning av projekt. Dessa frågeställningar kan med ökad mognad fördjupas med frågeställningar om till exempel strategi, styrning och ledning, processer, arkitektur och strategisk planering.

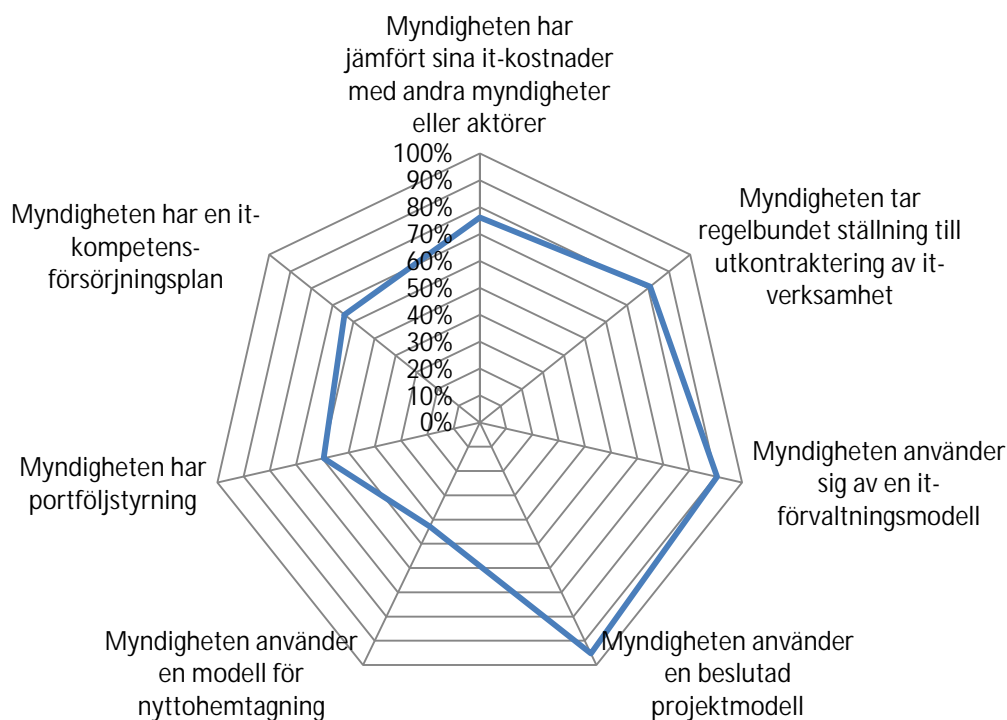
Det är viktigt att vara medveten om att en hög grad av mognad i dessa frågor inte kommer av sig självt. De kräver aktiv planering, handlingskraft och resurser.

### 5.1 Resultat

Den av myndigheterna inrapporterade informationen är värderad av projektet tillsammans med arbetsgruppen. Ett svar är värt noll, ett eller två poäng. Svarar en myndighet t.ex. att man har en projektmodell är det värt två poäng, ett ja-svar med reservationer (t.ex. ”i viss mån”, ”delvis”) är värt en poäng och ett nej-svar noll poäng. Det maximala resultatet är 14 poäng. Två myndigheter har maximal poäng. Genomsnittet för myndigheterna är knappt tio poäng. Två myndigheter fick mindre än fem poäng. Störst utvecklingspotential finns i arbetet med kompetensförsörjning och nyttohemtagning. Det summerade värdet för samtliga myndigheter jämförs med det teoretiskt maximala värdet och presenteras som en procentandel av detta.

---

<sup>19</sup> T.ex. ESV:s rapport Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt, Skogsstyrelsens rapport IT-position och underlag från landstingens SLIT-grupp.

**Bild 8. Strategiska val**

Indikatorer på operativ nivå pekar på högre mognad, de flesta myndigheter har en beslutad projektmodell, samtidigt som nyttohemtagningsdimensionen är svag. Detta kan till exempel peka på att relationen mellan kärnverksamheten och it-verksamheten behöver stärkas. Vissa delar av den taktiska nivån är på plats såsom förvaltningsmodell för it. För den strategiska nivån ges dock utrymme för utveckling t.ex. att hantera och prioritera utveckling med hjälp av portföljstyrning och genom en medveten kompetensförsörjning. Att inte strukturerat använda sig av dessa verktyg är att utsätta verksamheten för risker. Det leder till mindre transparens och möjlighet till dialog och ansvarstagande.

### 5.1.1 Kostnadsjämförelser med andra myndigheter eller aktörer

Jämförelser av it-kostnader med stöd av nyckeltal är ofta ett grundläggande och avgörande första steg för optimera it-kostnader genom att områden med förbättringspotential kan identifieras. Majoriteten av de tillfrågade myndigheterna svarar ja på frågan om de genomfört en kostnadsjämförelse.

Vissa myndigheter har gjort jämförelser med liknande myndigheter i Norden. Några myndigheter har jämfört sina it-kostnader inom ramen för E-delegationens arbete.

Flera myndigheter anger att de i samband med ställningstagande till utkontraktering och utveckling och jämfört kostnader för enskilda tjänster.

En myndighet genomför vart tredje år en omfattande kostnadsjämförelse med stöd av ett externt konsultbolag.

### **5.1.2 Ställningstagande till it-försörjning och utkontraktering**

Att fatta rätt beslut kring resursförsörjning i en allt snabbare föränderlig värld är en komplex och fortgående process som måste ta i beaktande faktorer såsom verksamhetens krav, den egna kompetensen, geografi, leveransmodeller, pris och teknik.

Majoriteten av de tillfrågade myndigheterna uppger att detta sker, men med olika intervall och olika styrning. Några anger att detta är en del i myndighetens it-strategi.

Detta indikerar en utvecklingspotential inom området resursförsörjning överlag, i linje med till exempel de slutsatser Riksrevisionen gör i sin rapport om utkontraktering. E-delegationen har beslutat en vägledning för effektiv it-försörjning/sourcing<sup>20</sup>. Vägledningen kan stödja myndigheter att skapa väl underbyggda beslutsunderlag för att ta ställning till alternativa vägar för it-försörjning. Den kan också inspirera till att ta fram bredare strategier vad gäller organisationens försörjning av it-tjänster.

### **5.1.3 Förvaltningsmodell för it**

Ett tydligt förvaltningsuppdrag säkrar att förvaltningen stödjer de mål och intentioner som finns bl.a. i verksamhetsplaner och it-strategier. Detta sker genom att införa resultatstyrning i förvaltning och utforma en förvaltningsplan som förnyas årligen. Förvaltningsplanen är den överenskommelse kring vad som ska göras under året och utgör förvaltningsorganisationens styrdokument.

It-förvaltning bör inte begränsas till enbart hanteringen av it utan bör omfatta hur organisationer ser till att it-tillgångar levererar verksamhetsnytta, hur resultatet mäts och hur verksamhetens risker minskas. Huvuddelen av de tillfrågade myndigheterna uppger att de har en it-förvaltningsmodell.

### **5.1.4 Projektmodell**

En projektmodell ger struktur, gemensamt språk och tydliga roller och processer samt fokus på verksamhetsnytta. En bra projektmodell ger dessutom stöd för styrningen av hela organisationens projektportfölj.

<sup>20</sup> Vägledning för effektiv it-försörjning/sourcing, version 1 (E-delegationen 2013-10-08)

Endast någon enstaka myndighet saknar en beslutad projektmodell. De flesta modellerna är standardmodeller eller utvecklingar av standardmodeller. Samtidigt pekar Riksrevisionens rapport Statliga it-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5) på att it-projekt i högre grad behöver följas upp i högre grad och erfarenheter behöver tas om hand på ett bättre sätt.

### **5.1.5 Modell för nyttohemtagning**

En modell för nyttohemtagning ger tydligare fokus på nytta. Ansvaret för de beräknade nyttorna ligger inte hos it-verksamheten utan framförallt i den verksamhet som tar emot utvecklingsinsatsen. Detta tydliggörs med en modell för nyttohemtagning.

Mindre än hälften uppger att de har en modell för nyttohemtagning. Även inom dessa områden finns en stor potential till vidareutveckling. OECD pekar i sin rapport Sweden at a glance 2013 på att nyttoanalyser i it-projekt måste stärkas. Även E-delegationen har identifierat behovet av ett stärkt nyttofokus och tagit fram en modell för nyttorealiserings som är tillgänglig för alla myndigheter.

### **5.1.6 Modell för portföljstyrning**

Organisationer med strukturerad portföljhantering har många fördelar. Portföljhantering ger beslutsunderlag för ledningen för prioriteringar och ger en överblick över alla pågående projekt. Det underlättar t.ex. att identifiera projekt som behöver förstärkning, om projekt bör skjutas upp eller helt enkelt avbrytas. Portföljhantering hjälper även organisationer att välja de projekt som kan maximera nyttan.

Mindre än hälften uppger att de har portföljstyrning. Även inom dessa områden finns en stor potential till vidareutveckling.

### **5.1.7 It-kompetensförsörjningsplan**

En välfungerande it-kompetensförsörjningsplan ger en översikt av befintlig kompetens, tydliggör framtida kompetensbehov och hur stort gapet från befintlig kompetens är. Planen kan också innehålla planerade åtgärder för att fylla kompetensbehovet genom t.ex. kompetensutveckling, nyrekrytering eller avveckling. Den bidrar vidare med beredskap inför t.ex. teknikskiften och utkontraktering. Den är också central för att säkerställa att organisationen använder konsulter på ett bra sätt.

Drygt hälften av det tillfrågade myndigheterna anger att de har en kompetensförsörjningsplan inom it. Detta är intressant att ställa i relation till andelen inhyrd it-personal.

## 6 Information, utbildning och rådgivning samt fortsatt utveckling

ESV ska som en del av uppdraget utarbeta information, utbildning och rådgivning om modellen och tillhandahålla i modellen ingående mallar och verktyg. Rapporten ska också redovisa hur it-kostnadsmodellen kan förvaltas, användas och utvecklas.

### 6.1 Utveckling av definitionen av it-kostnad

Den definition av it-kostnader och it-investeringar som tagits fram inom ramen för detta regeringsuppdrag behöver utvecklas och konkretiseras i samverkan mellan myndigheter. Definitionerna bör i väsentlig grad följa nuvarande standard på marknaden för att möjliggöra jämförelser utanför myndigheterna och mot externa leverantörer t.ex. med utgångspunkt i de typiska prisbärare som används på marknaden för externa it-tjänster. Definitionerna behöver också fördelas i olika dimensioner, t.ex. teknikområde, leveranstyp och värdekedja. Samtidigt behöver system för insamling och tillgängliggörande av informationen utvecklas. Detta är ett utvecklingsarbete i flera steg.

Informationen i denna rapport utgör en grund för det fortsatta arbetet. Myndigheter kan med stöd av definitionerna beräkna sina egna it-kostnader och nyckeltal med utgångspunkt i rapporten och göra jämförelser. I ett nästa steg kan detta ske gemensamt mellan myndigheter vilket möjliggör konkreta jämförelser.

ESV kommer tillgängliggöra ett enklare stöd på vår hemsida, tillsammans med de definitioner av it-kostnader och de nyckeltal som tagits fram.

### 6.2 Ytterligare nyckeltal

Inom ramen för arbetet med rapporten har ett antal nyckeltal identifierats och definierats. I ett fortsatt arbete bör fler nyckeltal identifieras och definieras.

Det kan till exempel handla om nyckeltal som beskriver en myndighets digitala mognad, it-mognad och it:s bidrag till verksamhetsprocesser, t.ex. it:s andel av totalkostnad för ekonomiprocessen eller inom olika verksamhetsgrenar, it:s bidrag till verksamhetens resultat/måluppfyllnad och it:s bidrag till långsiktiga verksamhetsmål. Det kan göras till exempel genom information om hur stor andel av en myndighets ärenden som initieras, hanteras och beslutas och informeras digitalt, eller hur stor del av tjänsteutbudet som är tillgängligt digitalt, t.ex. utbildningar vid universitet och högskolor, teaterföreställningar, utställningar och museisamlingar m.m.

Indikatorerna kopplade till strategiska val och it-mognad kan kompletteras med frågor om i vilken mån ledning, chefer och personal använder och drar nytta av ramverket kring it och i vilken mån ramverket är utformat så att det faktiskt stöttar verksamheten. It-mognadsmätningar kan också utvecklas mot mätningar av digital mognad.

Ytterligare exempel är mätningar av it-komplexitet, driftssäkerhet, säkerhet m.m. Behov av framtida investeringar och it-skuld, t.ex. värderingar av om systemlösningar är uppdaterade och moderniserade eller omoderna och föråldrade. Vidare kan förändringsförmåga, beställar- och upphandlingskompetens vara intressanta områden att följa.

En utveckling av it-kostnader bör fokusera på att definiera kostnader kopplade till drift, förvaltning respektive utveckling. Vidare bör it-kostnaderna brytas ned i underliggande dimensioner för att bättre kunna mäta effektiviteten i tillhandahållandet av it.

I förlängningen av arbetet med ytterligare nyckeltal kan de tre målen som formuleras i strategin – Med medborgaren i centrum – för en digitalt samverkande statsförvaltning fungera som utgångspunkt.

### **6.3 Möjliggöra jämförelser mellan verksamheter**

Jämförelser mellan myndigheter med stöd av nyckeltal bör ske strukturerat över tid för att stödja förbättringar och strategiska val. Det är inte en snabb åtgärd. Däremot skapar det möjligheter att på medellång sikt bättre ta till vara it som möjliggörare och ett effektivare tillhandahållande.

När myndigheter använder externa konsulter för att identifiera och beräkna it-kostnader och nyckeltal sker detta ofta enskilt och resultatet når en begränsad krets. Detta innebär att information inte sprids. Myndigheterna kan behöva ta stöd av externa konsulter men det är centralt att myndigheterna äger den kunskap som skapas och delar med sig av denna i förvaltningen. Detta är en förutsättning för kostnads-effektiva jämförelser i staten.

ESV har övervägt om it-kostnader kan följas upp via en standardiserad extern- och internredovisning. Eftersom myndigheter har olika behov så är det svårt att hitta en modell som skulle passa alla myndigheter. Om it-kostnader ska lyftas in som en del av myndigheternas extern- eller internredovisning måste utredas vidare. Vissa basfakta hämtas redan idag in systematiskt, såsom total verksamhetskostnad, antal anställda m.m. Vissa uppgifter om it-kostnader kan passa bättre att samla in vid sidan av externredovisningen, och att myndigheterna efterhand utifrån egna förutsättningar

anpassar sin internredovisning så att den information som behövs enkelt kan hämtas från internredovisningen.

Den statliga ekonomistyrningen behöver utvecklas så att styrningen av it integreras tydligare. Det kan innebära att utveckla beslutsstrukturer, processer och begrepp som behövs för att it ska kunna stödja kärnverksamheten på ett effektivt sätt. Exempel på ramverk som stödjer detta är till exempel COBIT och ITIL. Dessa kan fungera som utgångspunkter för att skapa kopplingar mellan styrningen mot verksamhetsmålen respektive styrning av it.

#### **6.4 Stöd i arbetet med nyckeltal**

Myndigheterna kommer initialt att behöva stöd för att beräkna sina it-kostnader och nyckeltal. Denna tjänst kan myndigheterna upphandla av externa konsulter, samtidigt som myndigheterna använder de gemensamma definitionerna och rapporterar resultaten till ESV. ESV tillhandahåller sedan underlag för jämförelser.

#### **6.5 Utvecklingsprogram**

ESV kommer under våren 2015 erbjuda myndigheter stöd att identifiera och beräkna sina it-kostnader och nyckeltal. Detta kommer ske inom ramen för ett utvecklingsprogram för it-kostnader. Arbetet kommer ske med utgångspunkt i de erfarenheter och definitioner som tagits fram i arbetet med detta uppdrag. Samtidigt kan ytterligare relevanta nyckeltal identifieras. Utvecklingsprogrammet erbjuder också en bas för gemensamt lärande för de deltagande myndigheterna.

ESV kommer också att erbjuda myndigheterna som deltagit i arbetsgruppen att under våren 2015 tillsammans beräkna it-kostnad och nyckeltal för 2014, samt definiera och beräkna kostnaderna för drift, förvaltning och utveckling, samt beräkna kostnaderna för it nedbrutet på underliggande dimensioner för att bättre kunna mäta effektiviteten i tillhandahållandet av it.

#### **6.6 Nätverk**

Genom arbetsgruppen och referensgruppen har ESV identifierat en efterfrågan på en mötesplats för myndigheter att diskutera frågor kring styrning av it, it-kostnader och jämförelser samt analyser. Att bilda ett nätverk är en möjlig väg för ESV att tillsammans med de deltagande myndigheterna utveckla definitionen av it-kostnader och nyckeltal.

## 7 Slutsatser

### 7.1 It är en av de största kostnaderna för myndigheterna

Vår rapport visar att it vuxit till en av de enskilt största kostnaderna för myndigheterna. It är samtidigt en viktig möjliggörare för verksamhetsutveckling och är idag en integrerad del i alla myndigheters verksamhet. Det kräver att myndigheterna utvecklar sin styrning av it-verksamheten tillsammans med övrig verksamhet.

Förståelsen och banden mellan it-verksamheten och övrig verksamhet måste stärkas. Ett viktigt verktyg för att stärka förståelsen och banden är relevanta och väl definierade nyckeltal. Nyckeltal bör finnas på både operativ, taktisk och strategisk nivå – omfatta både drift och tillhandahållande, it-utveckling och it-verksamhetens bidrag till myndighetens värdeskapande. Verksamheten måste förstå hur it kan bidra och it-verksamheten måste förstå myndighetens uppdrag och hur myndigheten skapar värde och hur it bidrar till verksamhetens mål. Detta förutsätter att it-verksamheten är närvarande i verksamheten och samarbetar med verksamhetsansvariga. Fokus måste både vara på att stärka effektiviteten och se hur verksamheten kan utvecklas med ett användarperspektiv utifrån de möjligheter som it erbjuder.

Ett strukturerat arbete med it-kostnader och nyckeltal ökar verksamhetens möjligheter att förstå it och bli en bra beställare genom att tillgängliggöra ett gemensamt språk. Det kan även underlätta möjligheterna för strukturerad nyttorealiserings och förenklar ställningstaganden till utkontraktering. Myndigheterna måste ta ökat ansvar för att utveckla relationen mellan it-verksamheten och övrig verksamhet.

### 7.2 En it-kostnadsmodell underlättar samverkan

Statsförvaltningen måste också bli bättre på att samverka över myndighetsgränserna och gemensamt låta varandra ta del av nyttor vi skapar. Gemensamma definitioner och nyckeltal inom it är en förutsättning för framgångsrik samverkan. Ett gemensamt ramverk underlättar samverkan då kostnader ska fördelas mellan flera myndigheter. Det underlättar även för verksamheter som behöver fördela kostnader mellan olika finansieringskällor. Det kan också motverka att aktörer anlägger ett snävt perspektiv på den egna verksamheten, så att mer övergripande intressen inte främjas.

För att myndighetsledningen ska kunna ta sitt ansvar är det centralt att myndighetens målbild är samlad och konsistent vad gäller balans mellan verksamhetsmålen och t.ex. målen för e-förvaltning och att dessa går att nå inom ramen för



verksamhetskraven. Det är också viktigt att styrning och uppföljning görs samlat och i ett sammanhang.

### **7.3 Nyckeltal skapar förändringstryck**

Nyckeltal kan skapa ett ökat förändringstryck genom att kostnadsmedvetenheten ökar. Det driver på en utveckling mot effektivare rutiner och underlättar uppföljning av generella och myndighetsspecifika åtgärder i statsförvaltningen. Speciellt fokus bör läggas på uppföljning av enskilda myndigheters faktiska effektivisering vid utkontraktering.

Om nyckeltal tas fram kontinuerligt och på bred front ges möjlighet att både driva på och följa upp utvecklingen på myndighetsnivå och för hela statsförvaltningen. En bredare nyckeltalsrapportering ger inte enbart indikationer på om resurser frigörs i de berörda processerna vid enskilda myndigheter genom de olika initiativen utan gör det också möjligt att löpande följa kostnadsutveckling, it-mognad och hur frigjorda resurser utnyttjas.

ESV ser ett stort värde i att arbetet med it-kostnader och nyckeltal fortsätter och möjliggör en pågående prövning av effektiviteten i verksamheten. Det är viktigt att detta görs inom ramen för förvaltningsmodellen och resultatstyrningen. Görs avsteg bör dessa göras tydligt och medvetet. Samtidigt är det centralt att ett starkt koncernfokus balanseras med de enskilda myndigheternas verksamhetsmål.

Det är ESV:s bedömning att en gemensam struktur och definitioner för it-kostnader samt nyckeltal är en viktig del i arbetet att effektivisera tillhandahållandet av it och bättre tillvarata it som möjliggörare i verksamhetsutveckling inom statsförvaltningen. Det är viktigt att stärka fokus på hur it kan förbättra myndigheternas effektivitet och utveckla möjligheterna till gemensamt lärande.

## Referensgrupp

I referensgruppen har följande myndigheter deltagit: Arbetsförmedlingen, CSN, Lantmäteriet, Transportstyrelsen och E-delegationen.

## Arbetsgrupp

I arbetsgruppen har följande myndigheter deltagit:

- Arbetsförmedlingen
- Bolagsverket
- CSN
- Domstolsverket
- E-hälsomyndigheten
- Ekonomistyrningsverket
- FMV
- Försäkringskassan
- Jordbruksverket
- Lantmäteriet
- Livsmedelsverket
- Luftfartsverket
- Länsstyrelserna
- Naturvårdsverket
- Pensionsmyndigheten
- Skatteverket
- Skogsstyrelsen
- SMHI
- Statens Servicecenter
- Transportstyrelsen
- Tullverket
- Vetenskapsrådet

samt

- E-delegationen och SKL

## Referenser

### Ekonomistyrningsverket

- Handledning om immateriella anläggningstillgångar (ESV 2002:3)
- Beräkna och använda nyckeltal för stödfunktioner och lokaler (ESV 2013:34)
- En förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar (ESV 2013:59)
- Statens verksamhetskostnader i nyckeltal 2008 (ESV2009:28)

### Riksrevisionen

- It inom statsförvaltningen (RiR 2011:4)
- Statliga it-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5)

### Inspektionen för socialförsäkringen

- Dolda it-kostnader i verksamheten (ISF 2012:5)

### E-delegationen

- Effektiv it-drift inom staten (förstudie version 1.0)
- Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86)
- Vägledning för effektiv it-försörjning/sourcing (2013-10-08)

### Lunds Universitet

- It-kostnader vid Lunds universitet, version 1 2011-01-20

### Statskontoret

- Delegerad digitalisering (Statskontoret 2014:12)

### OECD

- Value for money in Government - Sweden 2013
- e-Government for Better Government 2005

## Lagar och förordningar

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

## Bilaga 1 Definition av it-kostnader

It-kostnader är de kostnader som kan härledas till it-funktioner, och begränsas inte nödvändigtvis till it-organisationen. Kostnaderna består av kostnader inkl. avskrivningar (för materiella och immateriella it-investeringar) för drift, förvaltning och utveckling av it-system och -utrustning.

### Hårdvara

Hårdvara och relaterade serviceavtal för inköp, underhåll-, uppgradering- och service av exempelvis (men inte begränsat till):

- Arbetsplatsutrustning
- Nätverksutrustning
- Telefoniutrustning
- Servrar
- Lagringsutrustning
- Backupsystem
- Skrivare/kopiatorer (inkl. toner och papper)
- Presentationssystem
- Videokonferenssystem
- Utrustning i kärnverksamheten som automatiskt genererar last i it-systemet.

### Mjukvara

Licenser och relaterade serviceavtal för inköp, underhåll-, uppgradering- och service av exempelvis (men inte begränsat till):

- Kontorsprogramvarusvit med stöd för ordbehandling, kalkylbladshantering och presentationsprogram
- Mjukvara för meddelande och samarbetsverktyg
- Databaser och middleware
- Operativsystem och virtualiseringsprodukter
- Säkerhetsmjukvara
- Övervakning, inventarier och it-service, Management mjukvara
- Utvecklingsplattformar och därtill hörande Management mjukvara
- Licenser för verksamhetssystem

### Datatrafik/kommunikation

- Datatrafik inom och utom datacenter och olika nätförbindelser.
- Teletrafik

## Personal

Personalkostnader avser kostnader (lön, sociala avgifter, utbildning mm) för personal som utför it-funktioner oavsett organisatorisk tillhörighet, exempelvis (men inte begränsat till):

- Leveransroller såsom programmering, åtgärd, installation, konfiguration, support, felsökning och problemlösning, Helpdesk ändringshantering, kapacitet och prestanda, dokumentering, säkerhet
- Styrande roller såsom analys, planering, leverantörsstyrning, it-chef, it-controller, arkitekt
- Förvaltande roller såsom rapportering, livcykelhantering, uppföljning, inköp
- Resurskonsulter som har en linjeroll och ersätter ordinarie personal och rapporterar till en chef i myndigheten (i motsats till konsulter som levererar avgränsade uppdrag/projekt).

## Lokal

Lokalkostnader för utrymmen nyttjade av personal som utför it-funktioner samt utrymmen för it-utrustning, exempelvis (men inte begränsat till):

- kontorslokaler för it-personal och systemförvaltare (ofta schablonbaserat)
- Datahallar och tillhörande utrustning (inklusive exempelvis korskopplingsrum, el och kyla).

## Tjänster

Som tjänst beskrivs leveranser utförda av extern part, exempelvis (men ej begränsat till):

- Utkontrakterade tjänster – exempelvis kompletta driftstjänster (t.ex. service desk), delar av driftstjänster (t.ex. Network Operations Center), Software-as-a-Service (t.ex. projektplatsen)
- Allmän konsulting i it-frågor
- Installationstjänster
- Konsulter som levererar avgränsade uppdrag/projekt (t.ex. utredningar, implementation).

### Exempel på vad som inte ingår i it-kostnader

- Den tid som användare (verksamheten) lägger för att använda it-stödet.
- Förlorad arbetstid för verksamheten då it-stödet inte fungerar som avsett.
- Arbetstid för systemägare (men väl för systemförvaltare)
- Verksamhetens tid vid införande av it-stöd (avser ej projektdeltagande).
- Pågående och aktiverade investeringsbelopp.
- OH för annan verksamhet än it.

## Bilaga 2 Definition av it-investering

Årets utveckling och sådana inköp som myndigheten har rätt att ta upp som en immateriell eller materiell anläggningstillgång i sin balansräkning, alltså att aktivera. Dels sådant som bokförs i balansräkningen under tiden man färdigställer tillgången, pågående projekt, och dels det som bokförs som materiell eller immateriell anläggningstillgång<sup>21</sup>. It-investeringar är en del av begreppet utveckling men i utveckling ingår även sådant som kostnadsförs direkt.

---

<sup>21</sup> Se vidare ESV:s handledning om immateriella anläggningstillgångar, ESV 2002:3

## Bilaga 3 Definition av it-arbetsplats

I definition av it-arbetsplats inkluderas användarnas datorer (stationära och bärbara) med bland annat tillbehör, programvara, bakomliggande stödsystem och infrastruktur/plattform som stöttar drift, support, service mm.

Kommentar:

I detta ingår ej funktionalitet för utskrift.

Dator:

- Stationära och bärbara datorer skall inkluderas
- Surfplattor och smarta telefoner räknas ej som datorer

Programvaror:

- Operativsystem och följande licenser
- Kontorsprogramvarusvit med stöd för ordbehandling, kalkylbladshantering och presentationsprogram.
- Pdf-läsare, samt möjlighet att skapa pdf-filer
- Webbläsare med vanliga insticksprogram
- Klient för elektronisk post

Tjänster:

- Arbetsplatsunderhåll och fjärrsupport för distribution och installation av certifierade applikationspaket på användarens dator
- drift av datorn ska omfatta att bevaka utgivning av uppdateringar för datorns operativsystem, samt de programvaror (inkl. applikationer) som används på datorn
- Användarsupport i Service Desk inkluderas ej

Datalagring:

- Tillgång(access) till datalagringsutrymme på central server
- Data på servrar ska säkerhetskopieras och återställning av data ska vara möjlig
- Kostnader för datalagringsutrymme (GB disk) inkluderas ej

## **Bilaga 4 Definition av telefoni**

Telefoni inkluderar enligt definition inträdes-, abonnemangs- och utnyttjandeavgifter för telefonväxel och mobiltelefoni, kostnader för telefonsamtal, fax, telex o s v. Växelpersonal ingår ej.

Kommentar: Här ingår även 3G/4G-kostnader och driftkostnader för IP-telefoni.

Kostnader för medarbetare som arbetar med telefonisupport ingår inte.  
Kundtelefoni (kundservice) ingår inte.  
Telefonerna ingår inte.



## **ESV gör Sverige rikare**

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.