

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Redovisning avseende Ramverk för it-kostnader

Sammanfattning

Enligt Försäkringskassans regleringsbrev för 2017 ska myndigheten delta i arbetet med att undersöka och utvärdera ett gemensamt och internationellt accepterat ramverk för att bl.a. kunna göra jämförelser av it-kostnader. Försäkringskassan ska redovisa resultatet av arbetet till regeringskansliet senast den 15 december 2017.

Försäkringskassan ser en potential i att statsförvaltningen använder ett ramverk som Technology Business Management (TBM) med ett lämpligt it-stöd för uppföljning av it-kostnader. Detta är inte minst viktigt vid ökande digitalisering och samverkan. Försäkringskassans projekt med att utvärdera TBM pågår fortfarande. För att Försäkringskassan ska kunna bedöma förutsättningarna för en framgångsrik realisering krävs ett fortsatt analysarbete.

Försäkringskassan föreslår därför ett förnyat uppdrag till relevanta myndigheter där fokus vilar på att säkerställa en helhetsbedömning, tillgängliggörande av relevant, resurseffektivt och säkert it-stöd och en långsiktig realisering. Den övergripande styrningen bör åvila den nya Myndigheten för Digitalisering av Offentlig sektor.

Inledning och uppdragsbeskrivning

Ekonomistyrningsverket (ESV) ska tillsammans med ett antal myndigheter undersöka möjligheten att använda ett gemensamt och internationellt accepterat ramverk för att bl.a. kunna göra jämförelser av it-kostnader och kundnöjdhet samt för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Ramverket ska prövas på deltagande myndigheters egna verksamheter. ESV ska leda arbetet. ESV har lämnat en delrapport till regeringen (ESV 2017:63) augusti 2017.

Försäkringskassan ska i enlighet med myndighetens regleringsbrev (dnr 2016/07779/RS) under 2017 delta i arbetet.

Försäkringskassan ska redovisa resultatet av arbetet till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 december 2017.

Ett gemensamt och internationellt accepterat ramverk

Technology Business Management (TBM) är ett ramverk med syfte att bland annat kunna styra, kontrollera och ta beslut om it-kostnader och värdet av it på strategisk nivå. Ramverket är baserat på kända samband mellan it-kostnader, it-användning och effekter av it med syfte att strukturera och sammanställa fakta som behövs för att it-chefer, ekonomichefer och verksamhetschefer ska kunna fatta affärs- och verksamhetsmässiga beslut relaterade till it för respektive kärnverksamhet.

För att möjliggöra dialog mellan intressenter som arbetar med it, ekonomi och kärnverksamhet ingår i TBM-ramverket en standardiserad begreppsapparat och struktur för fördelning av kostnader för teknik, it-resurser, applikationer och it-tjänster.

Den praktiska tillämpningen av ramverket kräver tillgång till någon form av it-stöd, där användarna kan analysera ekonomisk och finansiell data tillsammans med data om teknik, tjänster, projekt och verksamhet. Ramverkets struktur gör det möjligt att jämföra kostnader för teknik och it-resurser med jämförbara organisationer.

Möjligheterna att använda ramverket

Utöver uppdragets externa målsättningar ser myndigheten en möjlighet att ytterligare effektivisera kostnadsuppföljningen samt att utvärdera huruvida TBM är lämpligt och möjligt att använda inom myndigheten och vid myndighetens samverkan med andra myndigheter och organisationer.

Försäkringskassans genomförande av uppdraget inleddes i februari 2017. Uppdraget har varit mer resurs- och tidskrävande än det externa metodstödet initialt planerade, varför det interna projektet har förlängts. Målbilden är att slutföra utvärderingen av ramverk och dess it-stöd från ekonomidata via it-produktion upp till verksamhetsenheter till mars 2018. Denna redovisning är därför inte som planerades en utvärdering efter genomförd pilot utan beskriver preliminära slutsatser samt förslag på fortsatt realisering.

Försäkringskassans bedömning är att ramverket TBM är komplext och kräver stora insatser i flera olika delar av en organisation för att möjliggöra tillämpning. Det är lätt att underskatta den insats som krävs och en införandeperiod på minst ett år behövs sannolikt för en normalstor myndighet med relativt god struktur på kostnadsuppföljningen av it. Alternativet om statsförvaltningen har behov av ett gemensamt ramverk är att utveckla ett eget. Försäkringskassans bedömning är att det inte skulle få några positiva effekter.

För att kunna tillämpa ramverket krävs ett it-stöd. Det vanligaste it-stödet, Apptio, utvärderas i uppdraget. Driften av detta systemstöd finns utanför

Sverige och görs av ett privat amerikanskt företag, vilket skapar en säkerhetsproblematik i svensk statsförvaltning. Apptio är ett komplext systemstöd som lämpar sig för mycket stora organisationers behov och licensmodellen är anpassad för större organisationer. Försäkringskassans bedömning är därför att det måste finnas it-stöd för både små och stora myndigheters behov samt att it-drift måste ske i Sverige och med svenskt huvudmannaskap.

Möjligheter att mäta it-kostnader

Eftersom projektet inte är slutfört har inte hela ramverket, eller dess it-stöd, kunnat utvärderas. Hittills har kostnadsallokering som kombinerar ekonomidata med förbrukningsdata och ger rapporter med nyckeltal såsom kostnad per server kunnat utvärderas. Det går därför inte att i detta skede avgöra om det är möjligt att jämföra it-kostnader och något försök till jämförelse mellan myndigheter har inte gjorts inom ramen för uppdraget.

Försäkringskassan ser en utmaning i att en jämförelse inte tar hänsyn till skillnader i kvalitet, till exempel vad avser tillgänglighet och säkerhet. En jämförelse kan därför bli missvisande. Ytterligare utmaningar avseende jämförelser består i att myndigheterna har olika it-tjänster, vilket bl.a. förklaras av att myndigheterna har olika uppdrag. Möjligheterna till jämförelser behöver därför ytterligare analyseras.

Möjligheter att mäta kundnöjdhet

Ramverket TBM kan skapa förutsättningar för bättre kommunikation mellan en it-avdelning och en myndighets övriga verksamhet samt mellan parter i en samverkan eftersom det är möjligt att tydligare se och följa upp it-tjänsters uppbyggnad och vad som är kostnadsdrivare. Försäkringskassan har dock inte kunnat slutföra realiseringen så att den faktiska nyttan har kunnat testas i verkliga användningsfall. Detta förutsätter dessutom en fördjupad studie av de mer myndighets-specifika begreppen i modellens övre lager där applikationer och tjänster definieras. Det finns därför anledning att anta att realiseringen av dessa delar av ramverket är tids- och resurskrävande.

Möjligheter att mäta förmågan att ta till vara digitaliseringens möjligheter

För att bedöma huruvida ramverket kan användas för att mäta en myndighets förmåga att ta till vara digitaliseringens möjligheter behöver statsförvaltningen definiera vad som är ett lämpligt måttal på just förmågan att ta till vara digitaliseringens möjligheter. Eftersom en tydlig definition idag saknas kan Försäkringskassan inte utvärdera huruvida ramverket medför möjligheter att mäta en sådan förmåga.

Utfall av Försäkringskassans utvärdering av ramverket

Digitaliseringen kräver en tydligare uppföljning och styrning av it-kostnader
Försäkringskassans bedömning är att en effektiv statsförvaltning blir allt mer beroende av digitaliseringen. It-kostnaderna står därför för en allt högre andel av statsförvaltningens budget. Det är angeläget att it-kostnader kan analyseras och utvärderas för en långsiktig effektiv hushållning av statens medel. Idag

saknas effektiva medel att analysera och jämföra it-kostnader i svensk statsförvaltning.

Statsförvaltningen behöver ett gemensamt ramverk för uppföljning

För att analys och jämförelser ska bli rättvisande krävs ett förvaltningsgemensamt ramverk. För att effekter av myndighetsöverskridande insatser ska kunna analyseras, beräknas och följas upp förutsätts att sådan analys och uppföljning är möjlig. Försäkringskassans bedömning är att dessa förmågor är nödvändiga för att myndighetsöverskridande digitala lösningar ska prioriteras och få önskad effekt.

TBM har förutsättningarna för att vara det förvaltningsgemensamma ramverket men myndighetsöverskridande analysen måste fortsätta och adekvat it-stöd behöver säkras

TBM som ramverk skapar dessa förutsättningar men det är också viktigt att klargöra huruvida önskade effekter av att använda TBM och dess it-stöd går att realisera i svensk statsförvaltning.

Försäkringskassans bedömning är att en längre och mer djupgående analys krävs för att man ska kunna göra en utvärdering av huruvida TBM som ramverk och dess it-stöd skulle möta svensk statsförvaltnings behov av att kunna göra jämförelser av bland annat it-kostnader, kundnöjdhet och förmåga att ta till vara på digitaliseringens möjligheter. Det genomförda uppdraget har lett till att förutsättningarna för att kunna inleda en egentlig analys börjar finnas på plats.

Genomförandet av uppdraget har avgränsats och upprättande av underliggande strukturer har tagit en omfattande del av projektiden, varför uppdraget inte har omfattat användning av ramverket eller it-stödet som sådant.

För att ett fortsatt uppdrag ska vara framgångsrikt bör dessa kriterier vara uppfyllda:

1. Fortsatt uppdrag till ett antal myndigheter
Försäkringskassan bedömer att en fortsatt myndighetsöverskridande utvärdering av TBM bör fortsätta. Om genomförd utvärdering avslutas eller avbryts kommer befintliga investeringar inte att tas till vara, eftersom uppbyggda värden i detta läge riskerar att gå förlorade då projektet fortfarande är i uppförandefas. Det finns en stor risk att en eller flera myndigheter som ingår i utvärderingen avbryter projektet utan ett tydligt uppdrag. Eftersom många av de större vinsterna finns i myndighetsöverskridande samsyn blir effekterna mycket begränsade även om några myndigheter väljer att fortsätta uppdraget. Varje myndighet ska efter slutfört uppdrag ha gjort en helhetsutvärdering av ramverket och dess it-stöd.
2. Tillgång till lämpligt it-stöd
Införande av ramverket förutsätter ett lämpligt it-stöd. It-stödet behöver ha säker it-drift med svenskt statligt huvudmannaskap och finnas tillgängligt för både mindre och större myndigheters behov. För mindre myndigheter behövs troligen endast en enklare kalkylapplikation medan större myndigheter behöver ett komplexare it-stöd med motsvarande

funktionalitet som utvärderas i det befintliga uppdraget. Kostnaderna för både arbetsinsats och licenser för de individuella myndigheterna behöver vara i relation till den effekt man uppnår.

3. Tydlig och långsiktig styrning

En myndighet bör ha ett långsiktigt ansvar för att styra statsförvaltningen mot att på lång sikt realisera ett gemensamt ramverk för jämförelser av bland annat it-kostnader. Eftersom behoven är i stark relation till den ökade digitaliseringen av statsförvaltningen bör detta uppdrag åvila den nya Myndigheten för Digitalisering av Offentlig sektor. Eftersom myndigheten inrättas först 1 september 2018 bör ESV initialt ha ansvar för uppdraget.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Ann-Marie Begler i närvaro av avdelningschef Stefan Olowsson, avdelningschef Sture Hjalmarsson och verksamhetsområdeschef Peter Sahlin, den senare som föredragande.

Ann-Marie Begler

Peter Sahlin