

**Uppföljning
av
tidigare granskning av IT besparingar**

Mars 2007

Jonas Leffler
Guide AB
Göteborg

Eva-Tency Nilsson
Revisionskontoret
Region Skåne

1. Bakgrund

Inledning

Under 2004 granskade revisionen omstruktureringen av regionens IT-verksamhet. Granskningen konstaterade att omstruktureringen skapade förutsättningar för besparingar men att några åtgärder ännu inte vidtagits. En uppföljning under december 2005 och januari 2006 (rapport nr 75) visade att åtgärder vidtagits som på sikt kan ge besparingar men att några besparingseffekter ännu inte kunnat identifieras.

I Regionstyrelsens yttrande (060608) av ovannämnda rapport påtalades betydelsen av att förbättra metoder och verktyg för att mäta IT kostnader och effektivitet. Enligt yttrandet har regiondirektören uppdragit åt enheten för IT-ledning att ta fram en modell för att följa upp kostnader och mäta nyttan av IT där granskningsrapportens synpunkter förväntas bli beaktade. Uppdraget beräknades vara klart under 2006. Alliansen för Skåne har enligt protokollsanteckningar (060608) efterfrågat en bättre översyn av hur stora besparingarna i praktiken är och var dessa ligger.

Det finns därmed ett uppföljningsbehov, en vilja och ett uppdrag att utveckla förfaringssätt som påvisar effekter och besparingar av vidtagna åtgärder inom IT.

Syfte och avgränsningar

Denna granskning har till främsta syfte att följa upp hur regionen mäter IT-verksamhetens kostnader och nytta och identifiera indikatorer om några av de åtgärder som vidtagits 2005 medfört besparingar. Dock kommer inte granskningen att göra några egna försök att uppskatta besparingsåtgärdernas effekter.

Genomförande

Material har samlats in från protokoll på intranätet och redogörelser av:

- Stabsdirektören för uppdraget att fördela ITT kostnader.
- IT-direktören av IT kostnadernas utveckling och modell för att mäta IT-kostnader och nytta.
- Kansliet för utvärderingen och verksamhetsanalys för uppdraget att utvärdera IT-verksamheten.

En genomgång har gjorts av regionens IT-satsningar och material har begärts in för en genomgång av de underlag som legat till grund för en värdering av insatserna. Intervjuer har också gjorts av:

- Tjänsteområdesansvarig för hälso- och sjukvården, när det gäller applikationskonsolidering och styrningen av utvecklingsinsatserna.
- Ekonomichefen för ITT, när det gäller affärsmodell och kostnadsfördelning av ITT kostnader.

Underlaget har kompletterats med mailfrågor. Berörda personer har fått ta del av materialet, för eventuella korrigeringar.

Granskningen har genomförts av Eva-Tency Nilsson, Revisionskontoret i Region Skåne och Jonas Leffler, Guide Konsult AB, Göteborg.

2. Övergripande uppföljning av kvarstående frågor från Ny-IT projektet

2.1 Övergång till en tjänstebaserad affärsmodell inkl prissättningsmodell

Tidigare fanns fem lokala IT-enheter, som hade olika debiteringsprinciper, både mot egna förvaltningen och de interna kunderna. IT-enheterna slogs ihop till en förvaltning (ITT). År 2005 debiterades förvaltningarna efter de principer som gällde 2004. Därefter skulle gemensamma debiteringsprinciper utvecklas. Detta skedde inte, vilket skapade problem för debiteringen av 2006 års kostnader.

En utredning tillsattes våren 2006 som skulle föreslå hur ITT kostnaderna skulle fördelas. Ett alternativ var det pris ITT föreslagit för tjänsten ”standardiserad arbetsplats”. Förslaget innebär i de flesta fall ökade kostnader för förvaltningarna. Utredningen gick inte vidare med denna linje, utan föreslog istället att kostnaderna skall följa tidigare års debiteringsprinciper. Därmed återstår alltså en ekonomisk justering till en generell pris- och kostnadsfördelningsmodell, som kommer att slå mycket olika för förvaltningarna.

Det görs dock ett inventeringsarbete av regionens alla IT-system, för att skapa en grund till att fördela kostnaderna för 2008. Beställning av standardarbetsplats skall införas. Alla beställningar skall ske via ett ärendehanteringssystem. Därmed pågår ett arbete för att få till stånd en affärsmodell med prissättningsprinciper.

Affärsmodellen är kritisk för att samspelet mellan ITT och förvaltningarna skall fungera. Det är därför otillfredsställande att det först 2008 kan finnas styrprinciper – nästan 3 år efter att ITT bildats.

Affärsmodellen bygger på att förvaltningarna beslutar om vilka IT-tjänster som skall köpas och hur mycket IT som skall konsumeras. Förvaltningarna sätter m a o h en ekonomisk ram för IT. Emellertid går utvecklingen i regionen åt att IT-kostnaderna är fördefinierad, genom beslut om infrastruktur, gemensamma system, nationella och samordnade utvecklingsinsatser samt applikationskonsolidering. Därmed växer de gemensamma kostnaderna. Denna situation bör speglas i affärsmodellen, så att det finns en överensstämmelse mellan beslutsfattandet och det ekonomiska ansvaret.

2.2 Styrprinciper utvecklas och kompletteras ytterligare

Enligt en intern utvärdering av IT-verksamheten konstateras att det finns många olika bilder av hur IT-verksamheten samverkar och fungerar, vilket innebär att det finns en otydlighet i organisation, ansvar och beredning. Det finns t ex olika uppfattningar om hur frågor skall kanaliseras vilket försvårar drivningen och påverkar de ekonomiska ansvarsfrågorna.

Dock pågår en organisationsöversyn av koncernadministrationen vilket även kan beröra den centrala IT-organisationen. Det pågår också ett arbete för att tydliggöra roller i den ekonomiska planeringen för att skapa ett samspel mellan hur de ekonomiska ramarna skapas, vem som finansierar vad och hur kostnaderna skall fördelas. Inriktningen är att systemförvaltarna skall få en större tyngd i organisationen, ha budget och teckna servicenivåavtal med ITT.

Tanken är att avtalen kan bilda grunden för den ekonomiska planeringen både för ITT, systemförvaltarna och för respektive förvaltning. Dock torde rutiner med budgetavstämningar behöva utvecklas för att undvika ekonomiska gap som förekommit mellan förvaltningarnas avsättningar till IT och ITT:s kostnader.

2.3 Strategi för upphandling av verksamhetsfokuserade IT-tjänster

Efter sommaren 2005 beslutade Regiondirektören att avvakta med en upphandling av verksamhetsfokuserade tjänster på att det är en mycket komplicerad process, som skulle ta lång tid i anspråk och kräva omfattande resurser.

Under 2006 gjordes en strategi och en handlingsplan som gick ut på att satsa på ett sammanhållet processtödande vårdssystem som antingen är Siemens system "Soarian" eller ett annat system, vilket skulle innebära en upphandling. Emellertid krävdes en ny upphandling i båda fallen varför ett nytt utredningsarbete startades, där tre ambitionsnivåer skulle belysas:

1. Regionen väljer att hantera situationen med befintliga system.
2. Regionen utvecklar ett gemensamt integrationsverktyg och utvecklar en portallösning.
3. Regionen gör punkt ett och två samt upphandlar ett nytt vårdstödande system.

Med dessa ambitionsnivåer hamnar regionen i en ny stor beslutssituation. Den skapar tydlighet men kan ta mycket kraft och fokus från verksamheten. En strategi för verksamhetstjänster kan handla om ett förhållningssätt som löpande omprövas allteftersom förutsättningar förändras, produkter mognar och erfarenheter tas tillvara och lägger grunden för nya bedömningar.

Granskningen vill därför uppmärksamma regionen på de problem som kan uppstå att på förhand skapa valsituationer där beslut skall fattas vid ett givet tillfälle när tidpunkten kanske inte är den rätta.

2.4 Modell för att följa upp kostnader och mäta nyttan

Regionstyrelsen påtalade betydelsen av att förbättra metoder och verktyg för att mäta IT-kostnader och effektivitet. Det är dels ett sätt att skapa kontroll över kostnadsutvecklingen och dels att på ett mer systematiskt sätt värdera och prioritera IT-satsningar utifrån förväntade effekter.

Den modell som använts för att följa upp regionens totala kostnader handlar om att summera IT-kostnaderna, samt rensa dem från dubbleringar som uppstår vid interna transaktioner. Klassificering av vad som är IT innehåller gränsdragningsfrågor som förändras över tid, t ex vilka personalgrupper som tillhör IT, dikteringsmaskiner som tidigare klassificerades som kontorsutrustning men som nu är IT, bilder som ingick i medicinsk teknik men med webbkameror blir IT. Här görs löpande bedömningar. Det innebär att IT området i sig liksom kostnaderna expanderar. Denna modell kan användas för att följa upp den totala kostnadsutvecklingen.

Regionen håller på att utvärdera nyttomodeller för enskilda IT-satsningar. Den förväntas bli klar under våren 2007. En projektmodell har utvecklats och håller på att införas. Projektmodellen innehåller aktivitetssteg där det ingår att beskriva tidsatta och mätbara effektmål, projektmål och att uppskatta kostnaderna. I förstudien skall det finnas kalkyl och mall för att hantera projektmålen. I projektmodellen finns redan en bas för en nyttovärdering och med en nyttomodell höjs ambitionsnivån.

3. Uppföljning av IT-kostnader

3.1 Bedömningen av besparingar "as is" är inte meningsfull

Ny-IT:s besparingsmål 2003 var 60 MSEK, som baseras på en IT- och telekostnad på 800 MSEK. Målet bygger på en besparing på 10% av kostnaderna minus 20 MSEK för en omstruktureringskostnad. Besparingsmålen har därefter delats upp mellan IT och tele och justerats utifrån ingångsvärdet 2002.

Besparingarna skulle mätas "as is", vilket innebär att de endast skulle omfatta den IT som fanns 2002. All volymökning och expansion av IT till nya områden skulle exkluderas. Besparingen byggde på att alla IT-kostnader överfördes till ITT och att det fanns investeringsutrymme att direkt påbörja ett förändringsarbete som skulle leda fram till ovanstående besparingar. Dessa förutsättningar infriades inte.

Merparten av IT-kostnaderna kom att ligga utanför ITT på central och lokal nivå bland annat på grund av gränsdragningar och sedan tidigare ingångna avtal. Likaså tog ITT över en befintlig verksamhet med begränsat investeringsutrymme för att göra förändringar. På grund av ovanstående situation omdefinierade ITT sina besparingsmål.

Vidare finns en stor osäkerhet i siffrorna för 2002 eftersom dessa byggde på de lokala IT-enheternas sammanställningar av sina kostnader. Därför gjordes en ny sammanställning för år 2003 för några större förvaltningar. Här gjordes nya gränsdragningar vilket resulterade i förändrade siffror.

Eftersom ingångsvärdet 2002 är osäkert blir det mer en teknisk övning att justera siffror för att mäta någon typ av måluppfyllelse i besparingshänseende. Tidigare granskningar har påtalat svårigheterna i mätningarna av kostnaderna "as is". Mot denna bakgrund vill granskningen åter igen upprepa att det är föga meningsfullt att mäta måluppfyllelsen i Ny-IT:s besparingsmål.

Utvecklingstendenser av totalkostnaderna

Om man gör en sammanställning av de totala IT-kostnaderna som fanns från de inventeringar som gjorts över åren inom Ny-IT projektet och därefter i den utredning om debitering av IT kostnader 2006 som refererades erhålls följande värden enligt tabell. Dessa kostnader utgör totalkostnader, och inga försök att mäta besparingar av den volym IT-verksamhet som fanns 2002.

Mkr	2002	2003	2004	2005	2006
IT-kostnad	560-638	581	560	580	670

Tendensen är att kostnaderna sjönk inom IT under 2002 till 2004 och att det därefter har skett en kostnadsökning. Orsakerna till de sjunkande IT-kostnaderna kan relateras till:

- Tidigare gjorda besparingar som slår igenom under perioden.
- Besparingar bl a i form av lägre kostnad för gemensamma system.
- Generella åtstramningar under 2003.
- Taktiska besparingar inför kommande förändringar på förvaltningarna.

Orsakerna till de ökade IT-kostnaderna förklaras med:

- Investeringsåstramningar skapar ett uppdämt behov.
- Det finns en IT-expansion på nya områden.
- Volymen PC har ökat från 18.000 till 25.000 stycken under perioden.
- Det pågår IT-satsningar som konsolidering av Melior och investeringar i en ny IT-plattform.
- Det finns en ökad synlig IT-kostnad när IT förs över från en integrerad del i verksamheten till en separat organisation.

Några egentliga besparingar i form av ökade rationaliseringar inom IT går inte att utläsa av dessa siffror. De satsningar som görs förväntas få effekter först 2007 och framåt. Frågan är vilka andra sätt det finns för att värdera IT-verksamhetens effektivitet?

4. Alternativa sätt att värdera IT

4.1 Värdering utifrån en tjänstebaserad affärsmodell

Det enklaste sättet är att använda priset och servicenivån som kriterier när IT-effektiviteten värderas. ITT:s prisbild är delvis avhängig av hur effektivt beställningarna görs. Det innebär att ITT:s servicenivå och prisbild inte är det enda måttet för att värdera IT-effektiviteten.

En annan fråga är vilka jämförelser som kan göras. Det blir t ex svårt att värdera ITT med tidigare lokala lösningar eftersom hela kostnadsfördelningsstrukturen förändrats (se avsnitt 2.1). Eftersom ITT står inför stora förändringar kommer effektiviteten att påverkas negativt under en övergångsfas. En jämförelse över tid vore mest relevant i ett första steg för att därefter i ett nästa steg göra jämförelser med marknaden.

Att använda affärsmodellen som ett effektivitetskriterium är en utgångspunkt men en alltför schablonmässig användning kan medföra sneda styreffekter och felaktiga slutsatser.

4.2 Kundvärderingar och nyckeltal är andra metoder att värdera IT

Att fånga kundernas "nöjdhet" med IT, med en etablerad enkät som t ex IT-barometern använder sig av, är ett annat sätt. Frågorna är testade och kan ge en grov bild om vad kunderna tycker. Dock mäter den en "upplevd förväntningsnivå", vilket medför att en sådan mätning är ett komplement till en pris och service dimension.

Användning av nyckeltal är en enkel form av jämförelse. I landstingens nyckeltal för år 2005, som publicerades i november 2006 kan man konstatera att regionen ligger nära genomsnittet när det gäller:

- | | | |
|---|---------------|--------------|
| • Datoriseringsgrad (antal anställda/PC) | Regionen 1,36 | Snittet 1,32 |
| • IT-kostnadernas andel (omslutning/IT-kostnader) | Regionen 2,85 | Snittet 2.81 |

Går man tillbaka i jämförelserna har regionen utvecklats positivt i förhållande till andra landsting/regioner när det gäller kostnaden per PC, som 2003 låg på 32.000:- och år 2005 hade sjunkit till 24.000:- vilket är knappt under genomsnittet i landet.

Emellertid säger dessa mätningar mer om resursallokeringen än om IT effektiviteten. Av dessa mätningar kan man dra slutsatsen att regionen ligger kring riksgenomsnittet.

4.3 Regionens projektmodell och värderingsmodell

Ett tredje möjligt angreppssätt är att göra uppskattningar av besparingsmöjligheter för enskilda projekt. Det blir en avgränsad förändring som visar vad denna åtgärd ger för besparingar. Här pågår en utveckling som nämnts i avsnitt 2.4.

5. Vilka värderingar sker i dagsläget av IT-satsningar?

5.1 Värdering av enskilda/satsningar projekt

Vid en investering/satsning, belastas verksamheten med en högre kostnad som skall vägas mot de nyttor som investeringen ger. För detta ändamål håller regionen på att utveckla en värderingsmodell. Frågan är vilken praxis som finns för de satsningar som görs idag?

Granskningen har efterfrågat underlag som ligger till grund för de IT-satsningar som bedrivs i regionen (se bilaga 1). Det kan gälla kostnadsberäkning, kostnad/nyttovärdering, besparingskalkyl eller bedömningar av effekter. Underlagen är olika eftersom projekten startats vid olika tidpunkter.

Det finns i regel en tydlig målbild. För de strategiska projekten finns också en långsiktig beskrivning av vad projektet innebär för regionen. I något fall finns målen uppräknade i effekter dock ej hur dessa effekter hänger ihop. Målen inom vården är ofta kvalitativa och handlar t ex om att öka patientsäkerheten och om att säkra kvalitets- och verksamhetsuppföljningen.

Besparingar finns identifierade som beskrivningar av samband att ”... genom att minska produktvarianterna reduceras drift- och underhållskostnaderna”. Effekterna är sällan kvantifierade. Är de kvantifierade sker det i form av schabloner som bygger på antaganden om inbesparingar och med räkneexempel. Det kan också finnas beskrivningar av vad kostnaderna är idag som ger en indikator på att det finns en stor besparingspotential. Dock saknas i regel en kvalificerad bedömning av hur stor besparing satsningen kan ge.

Sammantaget finns mål och beskrivningar av hur de strategiska satsningarna passar in i ett sammanhang. Besparingar finns i delar i form av resonemangsmodeller. Kalkylexempel finns. Emellertid saknas

- modeller för hur mål och effekter hänger ihop,
- analyser och försök till kvalificerade bedömningar av hur stora besparingarna blir,
- beskrivningar av hur effekterna skall säkras.

Med en tillämpning av en nyttomodell kan detta förbättras.

5.2 Applikationskonsolidering och styrning av utvecklingsinsatser

Arbetet med applikationskonsolidering

Applikationskonsolidering handlar om att reducera antalet system för samma funktioner eller att likrikta databaserna när samma system är installerat men förvaltats på olika sätt. Konsolideringen görs för att öka åtkomsten av informationen, vilket ger positiva effekter i verksamheterna, reducera licenskostnaderna och för att rationalisera driften och öka driftsäkerheten.

Det finns två typer av applikationskonsolidering. En som bygger på att hela verksamheter måste standardiseras för att man skall kunna använda samma applikation. I regionen finns t ex två operationsplaneringssystem som avspeglar två olika sätt att arbeta. I detta fall krävs att

operationsplaneringen likriktas innan ett system väljs. Detsamma gäller journalsystemet Melior, som används på olika sätt inom regionen. Detta är processer som inte IT styr utan kräver verksamhetsförändringar. Konsolideringen blir i dessa fall mer begränsad till t ex en gemensam operationsanmälan och väntelista respektive en konsolidering av databaser inom sjukhusen för att skapa tillgänglighet till informationen.

Den andra typen är system som inte påverkar verksamhetens rutiner i samma utsträckning. Det gäller t ex avvikelsehanteringssystem, program för inställningar av hörselapparater och korttidslagring av digitala bilder.

Det finns ett 50 tal större system som kan konsolideras. Eftersom regionen har flera hundra lokala system, går arbetet först ut på att hitta dessa. När samma eller lika system har identifierats tillsätts en systemförvaltare som gör en budget samordnar installationerna och ser över avtalen. Det är ungefär så långt regionen kommit med applikationskonsolideringen inom hälso- och sjukvården. Nästa steg är att värdera om ett ny applikation skall upphandlas.

I dagsläget handlar arbetet om att prioritera de mest uppenbara fallen och några besparingsuppskattningar görs inte. I och med en systeminventering blir alla system synliga (se avsnitt 2.1). Därefter går det att arbeta mer planmässigt och då kan en värdering aktualiseras. Det är ett långsiktigt arbete som kräver kontinuitet. Risk finns att konsolideringen avstannar p g a att uppgiften blir för svår.

Styrning av utvecklingsinsatser

Det finns en följsamhet och en förståelse för att samordna utvecklingsinsatser i regionen. Applikationskonsolideringen av digitala bilder initierades av USIL och IVA-cheferna har gått samman för att upphandla ett gemensamt system. Skåneperspektivet har stärkts.

Det finns en rutin med kontroller som styr utvecklingsinsatserna. Rutinen bygger på att:

- Det är frekventa möten med lokalt utvecklingsansvariga.
- Insatserna skall godkännas av utvecklingsrådet för vård och hälsa.
- Alla avtal med leverantörer skall tecknas centralt.
- ITT har kontroll av de system som ligger på nätet.

När beslutsfattandet centreras kommer flera IT-satsningar att prioriteras av samma beslutsgrupp. Därför räcker det inte med att enbart utveckla en modell för att värdera enskilda IT-satsningar. I t ex budgetprocessen görs prioriteringar i en diskussion där det finns strategiska riktlinjer men inte utifrån någon systematisk värdering av logiska beroendeförhållanden, satsningens betydelse, ekonomisk besparing, verksamhetsförändring, risk, etc.

När många projekt skall prioriteras behövs mallar där olika satsningar kan jämföras för att få en mer systematisk och effektiv värdering. Eftersom fenomenet är relativt nytt kan denna typ av ”projektportföljhantering” ses som en utveckling som också bör ingå i regionens värderingsmodell.

6. Sammanfattning och slutsatser

De kvarstående frågor från Ny-IT som skulle ha lösts under 2005 och 2006 håller på att få en lösning under 2007. Det gäller:

- Utvecklingen och införandet av affärsmodellen där det pågår ett arbete som skall utgöra en grund att fördela kostnaderna för 2008. Granskningen riktar kritik mot trögheten i utvecklingen.
- Organisations- och ärendehanteringsrutiner håller på att ses över för att skapa en grund för samordningen av den ekonomiska planeringen. Granskningen vill rikta uppmärksamhet mot att avstämningar troligen behöver göras i budgetprocessen.
- Strategin för upphandling av verksamhetsfokuserade tjänster har förändrats över åren och ligger nu som en utredning om val av ambitionsnivå. Med nuvarande upplägg finns en risk att ett enskilt ställningstagande kan göras vid fel tidpunkt.
- Kostnadsuppföljningar och modeller för nyttovärderingar håller på att utvecklas och införas. Med en koncentration av besluten ökar behovet av en projektportföljhantering för att få systematik och överblickbarhet när prioriteringsbesluten skall fattas. Granskningen vill därför att regionen överväger att komplettera modellen med detta område.

De totala kostnaderna av IT har under åren 2002 till 2004 reducerats, för att sedan öka. Kostnadsökningarna beror på uppdämnda behov, en IT-expansion, ökat antal PC och övergångskostnader. Några besparingseffekter torde kunna avläsas först 2007 och 2008.

Affärsmodellen är en grund för en pris/prestandavärdering. Den behöver kompletteras med nationella jämförelser och kundvärderingar. För enskilda satsningar finns en projektmodell som håller på att kompletteras med en nyttovärderingsmodell. På sikt kommer det att finnas förutsättningar till bättre översyn av hur stora besparingarna i praktiken är och var dessa ligger.

Den praxis som finns för att värdera enskilda IT-satsningar indikerar att det finns målbeskrivningar och resonemang för hur besparingar skall erhållas. Kalkylexempel kan finnas för delar av utlovade besparingar, med det saknas;

- modeller för hur mål och effekter hänger ihop,
- analyser och försök till kvalificerade bedömningar av hur stora besparingarna blir,
- beskrivningar av hur effekterna skall säkras.

Vid applikationskonsolidering görs en intuitiv värdering där de uppenbara fallen prioriteras. En systeminventering gör att alla system blir synliga och på sikt kan applikationskonsolideringen göras mer planmässig.

Det finns en rutin som kontrollerar att utvecklingsinsatserna lyfts till central nivå. I denna prioritering borde mallar för projektportföljhantering utvecklas för en mer systematisk värdering av projekten.

Sammantaget skulle man kunna säga att mycket är på gång inom IT, men att det tar längre tid än förväntat. Därför kan det vara befogat att efterlysa en långsiktig plan för de satsningar som görs samt hur dessa besparingar faller ut i tiden.

Bilaga 1

IT-satsningar

- Ny inköps- och logistikmodell.
- Gemensam servicedesk för infrastruktur, applikationer och telefoni.
- Standardisering av arbetsplats.
- Gemensam teknisk huvudplattform med en central administration.
- Skrivarhanteringen effektiviseras.
- Koncentration av driften av gemensamma applikationer.
- Samordning av licenser för ett hundratals småapplikationer.
- Dokumenthantering
- Samordnad vårdplanering