

# IT-kostnader

**REVISIONSRAPPORT**

## Sammanfattning

Landstingen i Sverige använder IT-stöd i stor omfattning för att driva, utveckla och förbättra verksamheten samt för att underlätta för patienterna med olika eHälsotjänster. Den nationella eHälsostrategin och vision för eHälsa 2025 sätter fokus på IT som en förutsättning för att förbättra patientsäkerheten, effektivisera vården och bidra till att öka patienternas delaktighet i vården. Samordning och styrning är viktigt för att nå de uppsatta målen.

Syftet med granskningen är att undersöka hur landstingets IT-kostnader utvecklats under senare år och om Regionstyrelsen utövat en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning av IT.

### Granskningsresultat

Den inriktning/omstrukturering av IT som, efter dåvarande IT-chefens utredning, förutskickades av styrelsen år 2010, har fullföljts. Outsourcing/tjänsteköp för IT-drift har genomförts och den egna IT-avdelningens uppgifter har inriktats mot strategiskt arbete med utveckling av det stöd som efterfrågas i verksamheterna samt stöd i systemförvaltning.

IT-kostnaderna har ökat med ca 17 miljoner kronor, ca 8%, fram till 2016 i jämförelse med 2010. Den övergripande bilden visar en lägre kostnadsökningstakt än för tidigare perioder. För år 2016 understiger driftkostnaden budgetramen med 2,4 miljoner. IT-planen lämnar ett överskott, eller ej utnyttjad ram, om 4 miljoner kr.

En jämförelse av IT i LVN mot totalkostnader för landsting och regioner i Sverige visar att IT-personalens andel av kostnaderna är betydligt lägre i LVN medan tjänsteandelen är väsentligt högre än i sektorn som helhet.

Åtterrapporering och uppföljning av de strategiska satsningarna följer den fastställda IT-planen. Vi har inte funnit någon systematisk åtterrapporering som kan ge information om nyttan av införda system: ex. om personalbesparingar eller andra rationaliseringar som kunde tänkas ha motiverat inköp och drift. Vi efterlyser vidare rapportering om nyttoaspekter av eHälsasatsningar för vårdutveckling, patientsäkerhet osv.

### Bedömningar

Vi konstaterar att IT-verksamhetens kostnader, de senaste åren, har utvecklats i ”lugnare” takt än den allmänna kostnadsutvecklingen och särskilt vid en jämförelse mot perioden 2006-2010. Vi kan däremot inte bedöma om kostnaderna är rimliga i någon objektiv mening.

Vi bedömer att den modell som införts för styrning och uppföljning av resursanvändningen för strategiska satsningar som ändamålsenlig men efterlyser samtidigt en förbättrad uppföljning av andra delar av IT-användningen.

### Rekommendationer:

- att Regionstyrelsen försäkras sig om en regelbunden rapportering om kvalitet och kostnadsutveckling avseende tjänsteköp.
- att Regionstyrelsen utvecklar metoder för att följa upp ”nyttan” av införda IT-system alternativt den upplevda nyttan, ur verksamheternas perspektiv.

## Innehållsförteckning

1	Bakgrund	4
2	Syfte och revisionsfråga	4
3	Revisionskriterier	4
4	Metod och avgränsning	4
5	Utblick	4
6	Landstingets IT-miljö	5
6.1	Historik	5
6.2	IT-kostnadsutveckling 2006-2010	6
6.3	IT-kostnadsutveckling 2014-2016	6
6.4	Användning av IT-driftkostnaderna	7
6.5	IT-avdelningen	8
6.5.1	Styrdokument	9
6.6	Rapportering	10
7	Revisionella bedömningar	11

## 1 Bakgrund

Landstingen i Sverige använder IT-stöd i stor omfattning för att driva, utveckla och förbättra verksamheten samt för att underlätta för patienterna med olika eHälsotjänster. Internationellt ligger Sverige långt framme inom eHälsa. Den nationella eHälsostrategin<sup>1</sup> och vision för eHälsa 2025<sup>2</sup> sätter fokus på IT som en förutsättning för att förbättra patientsäkerheten, effektivisera vården och bidra till att öka patienternas delaktighet i vården. Samordning och styrning är viktigt för att nå de uppsatta målen.

Revisorerna har genomfört en tidigare granskning av IT-kostnaderna, med rapport i mars 2011.

## 2 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att undersöka hur landstingets IT-kostnader utvecklats under senare år och:

- om Regionstyrelsen utövat en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning av IT-kostnaderna,
- om kostnaderna för informationsteknik i landstinget är rimliga, utifrån en analys av innevarande års kostnader i förhållande till föregående år och vid en jämförelse med övriga landsting och regioner.

## 3 Revisionskriterier

För denna granskning utgörs revisionskriterierna av Kommunallag, fullmäktiges reglementen samt fastställda styrdokument.

## 4 Metod och avgränsning

Granskningen genomförs genom dokumentstudier och intervju med bl.a. regionens IT-chef.

Uppdraget avgränsas till en uppföljning av tidigare granskning samt bedömning av styrning och beslut kring IT-utveckling och kostnader. IT-systemens ändamålsenlighet i förhållande till lagstiftning, föreskrifter om exempelvis patientsäkerhet<sup>3</sup>, hantering av personuppgifter, användarvänlighet osv. är inte föremål för granskning.

En ytterligare aspekt av IT-kostnader är om styrelse och nämnder har en tillräcklig uppföljning och kontroll av kostnaderna i verksamheterna för IT efter att implementeringsfasen är avslutad. Denna fråga behandlas endast översiktligt i granskningen.

---

<sup>1</sup> Nationell IT-strategi för vård och omsorg (skr. 2005/06:139).

Nationell eHälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg, Socialdepartementet, 2010, Dnr: S2010.020

<sup>2</sup> <http://www.regeringen.se/4a1f04/contentassets/79df147f5b194554bf401dd88e89b791/vision-e-halsa-2025.pdf>  
Regeringen och SKL, mars 2016

<sup>3</sup> Revisorerna behandlade 13/1 2010 rapporten "Patientjournaler och IT-säkerhet"

## 5 Utblick

Alltsedan år 2003 har sammanställningar genomförts över landstingens och regionernas satsningar på informationsteknik. Arbetet har letts genom en samverkan mellan landstingens/regionernas IT-chefer och IT-strateger, den så kallade SLIT-gruppen. Sedan några år har samverkan formaliserats i ett gemensamt Landstings-/regionägt aktiebolag - Inera. Ägarna har gett bolaget i uppdrag att koordinera landstingens och regionernas gemensamma e-hälsoarbete och utveckla tjänster till nytta för invånare, vård- och omsorgspersonal och beslutsfattare. Förberedelser pågår för att Inera ska bli ett bolag inom Sveriges Kommuner och Landsting. Beslut avses fattas i mars 2017.

Till en början deltog inte alla landsting men sedan 2008-2009 är det insamlade materialet relativt heltäckande. Under senare år har dock Kalmar läns landsting valt att inte delta. Det bör påpekas att det över tid har skett en utveckling mot alltmer jämförbara uppgifter mellan landsting och regioner sinsemellan. Fortfarande kvarstår dock betydande skillnader, varför man sedan år 2013 valt att inte ange nyckeltal (exempelvis inom ekonomiavsnittet) för enskilda landsting/regioner. Nyckeltal anges för sektorn och visar på utvecklingen i tidsserier<sup>4</sup>.

### FAKTA I SAMMANDRAG

- IT-kostnaden som andel av omslutningen håller samma nivå ända sedan mätningarna började. För 2015 utgör IT-kostnaden 2.81 % av omslutningen, samma andel som 2004.
- Samtliga IT-kostnader för landstingen (inkl. egen personal) beräknas uppgå till ca 9.1 miljarder. Tjänster, produkter, programvaror mm upphandlas på marknaden för ca 7 miljarder.
- Trots att kostnaderna är oförändrade har bl.a. antalet pc-arbetsplatser ökat med nästan 100 %. Samtidigt har komplexiteten ökat bl.a. genom ökade krav på integration och säkerhet. Till detta kommer också behov av mobil åtkomst till systemen med ”smarta telefoner” och surfplattor.
- Tätheten av PC/klienter i vården har stabiliserat sig kring ca 1 anställd/PC.
- Det återstår fortfarande anpassning av system, regler och rutiner samt utbildning av personal för att uppfylla patientdatalagens krav.
- Införande och användning av e-tjänster för patienter och invånare har ökat påtagligt under 2015. Drygt 2.7 miljoner invånarkonton (1,8 miljoner år 2014), vilket motsvarar 28 % av Sveriges befolkning.

## 6 LANDSTINGETS IT-MILJÖ

### 6.1 Historik

Av den tidigare granskningen år 2011<sup>5</sup> (verksamhetsår 2010), framgick bland annat att styrelsen inte i tillräcklig grad tagit ansvar för den strategiska styrningen av IT-

<sup>4</sup> "Landstingen/regionerna inte är helt jämförbara ... Det finns skillnader i hur mycket av kärnverksamheten som utförs i egen regi eller upphandlas. En annan fråga som skiljer är hur stor del av verksamheten som trafik och andra regionala ansvarsråden utgör. Det gör att de ekonomiska nyckeltalen inte är helt jämförbara. Härutöver kan det, trots gemensamma definitioner, finnas smärre kvalitetsbrister i underlaget."

"eHälsa i landstingen" (SLIT-rapport), maj 2016, Lars Jerlvall – Thomas Pehrsson

<sup>5</sup> Revisionsrapport: "Landstingets IT-kostnader", mars 2011

utvecklingen. Det fanns också brister i redovisningen av IT-kostnader under ett par års tid.

I Landstingsstyrelsens svar till revisorerna medgavs att det fanns en brist i redovisningen av IT-kostnaderna på grund av felaktiga konteringar. En utredning, ledd av IT-chefen (dåvarande), föreslog en transformering av strukturen för styrning av IT-utvecklingen, vilket senare beslutades av styrelsen (bl a en processororienterad IT-enhet, förvaltning enligt pm3 och outsourcing/tjänsteköp av drift).

#### Kommentarer

I granskningen noterades även att användare i vårdverksamheten upplevde handhavandekostnader och brister i utrustning. Landstingsstyrelsen utlovade i sitt svar till revisorerna att man ämnade utreda kostnaderna för IT i verksamhetsledet. Vi har inte funnit att en sådan utredning genomförts.

## 6.2 IT-kostnadsutveckling 2006-2010

Den tidigare granskningen visade på en snabb tillväxt i satsningen på informationstekniskt stöd.

**Tabell1 Nyckeltal 2006-2010**

	2006	2007	2008	2009	2010
IT-kostnader LVN, miljoner kr	145	169	183	211	209
IT-kostn andel av omsl LVN	2,35%	2,66%	2,82%	3,10%	3,12%
IT-kostn andel medel riket	2,72%	2,82%	2,77%	2,83%	
Antal PC/basarbetspl LVN	5326	6226	6302	5977	6122

Källa: Revisionsrapport "Landstingets IT-kostnader, mars 2011

Kostnadsutvecklingen förklarades av att LVN startade sin IT-satsning från en låg nivå i jämförelse med de flesta landsting i landet. Från år 2009 hamnade man på en högre relativ kostnad än medelvärdet i riket. Dåvarande IT-chef menade att LVN från 2010 uppnått en med övriga landsting jämförbar "IT-mognad".

Antalet basarbetsplatser ökade med nära ettusen på ett par år för att sedan minska något i antal. År 2010 hade basarbetsplatserna åter blivit fler. Noteras bör att sambandet mellan antalet anställda och antal basarbetsplatser inte kan utläsas. En persondator kan betjäna flera anställda och omvänt kan samtidig användning av flera IT-system kräva fler än en basarbetsplats.

## 6.3 IT-kostnadsutveckling 2014-2016

<b>Tabell 2 IT-kostnader Landstinget, tusental kr</b>	<b>2 014</b>	<b>2 015</b>	<b>2 016</b>
IT Kostnader - Landstinget exkl IT-planen	-212 803	-210 692	-215 820
IT-planen	-20 233	-15 533	-10 368
Totala IT-kostnader	-233 036	-226 225	-226 188
IT-kostnader som andel av nettokostnader LVN	3,60%	3,44%	3,35%

Källa: IT-avdelningen (bearbetad)

IT-kostnaderna har ökat med ca 17 miljoner kronor, ca 8%, fram till 2016 i jämförelse med 2010. Den övergripande bilden visar en väsentligt lägre kostnadsökningstakt än för den tidigare granskade perioden. För år 2016 understiger driftkostnaden budgetramen med 2,4 miljoner, enligt uppgift främst beroende på vakanser på personalsidan. IT-planen lämnar ett överskott, eller ej utnyttjad ram, om 4 miljoner kr. Det sistnämnda främst beroende på förseningar i uppstart av projekt. It-kostnader som andel av landstingets nettokostnader ska ej jämföras med tidigare uppgifter om andel av omslutning.

Investeringar görs, enligt uppgift, inte längre i IT/IT-system. Alla system och programvaror upphandlas, dvs egenutveckling har upphört. Detta som en följd av omstruktureringen av landstingets IT-arbete till strategisk utveckling till stöd för verksamheterna. Årliga IT-planer utarbetas med deltagande av verksamhetsföreträdare och fastställs av styrelsen, där strategiska satsningar läggs fast som projekt för det kommande året. Projekten övergår småningom i ordinarie verksamhetsstöd och systemen förvaltas av en särskild förvaltningsorganisation<sup>6</sup>.

IT-chefen uppskattar att det finns ca 350 olika system i drift i landstinget/regionen. Det finns dock inte någon fullständig förteckning. De system som IT-avdelningen haft ett införandansvar över utgör ca 200.

Den inriktning/omstrukturerings av IT som, efter dåvarande IT-chefens utredning, förutskickades av styrelsen år 2010, har fullföljts. Outsourcing av IT-drift dröjde några år och genomfördes år 2013. Samtidigt inriktades den egna IT-avdelningens uppgifter mot strategiskt arbete med utveckling av det stöd som efterfrågas i verksamheterna samt stöd i systemförvaltning. Kostnaden för IT-enheten och dess finansiering framgår av tabell nedan, ca 39 miljoner kr år 2016. Resurserna har i stort sett varit oförändrade 2014-2016.

<b>Tabell 3 IT-avdelningen inkl personal, tusental kr</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Intäkter (IT)	5 395	3 031	5 399
LT-bidrag (IT)	34 855	35 611	33 581
<b>Summa</b>	<b>40 250</b>	<b>38 642</b>	<b>38 980</b>

Källa: IT-avdelningen Not: LT-bidrag 2016 innefattar en minskning med 1,5 miljoner kr enligt insatsplanen

## 6.4 Användning av IT-driftkostnaderna

Av tabellen nedan framgår hur kostnaderna fördelas på olika ändamål:

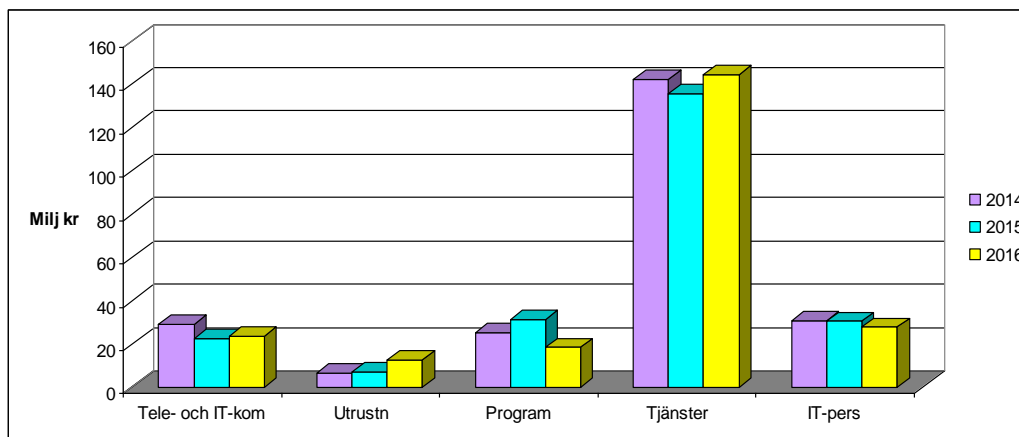
**Tabell 4 IT-kostnader fördelade på ändamål, tusental kr**

<b>Ändamål</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Tele- och IT-kommunikation	28887	22377	23500
Utrustning	6584	6907	12621
Programvaror	25078	31098	18169
Tjänster	141978	135567	144277
IT-personal	30509	30276	27621
<b>Summa</b>	<b>233036</b>	<b>226225</b>	<b>226188</b>

Källa: IT-avdelningen

<sup>6</sup> Modell för styrning av systemförvaltning i landstinget/regionen: beskriver bland annat hur systemförvaltningsarbetet ska organiseras, dokumenteras och styras. Bygger på pm3-modellen.

Figuren nedan ger tydligt besked om att en avsevärd del av resurserna används för tjänsteköp, ca 143 miljoner kr år 2016 eller 64%. Programvarukostnader har varierat mellan 7% och 13%, beroende på omfattningen av och hur man lyckats fullfölja de årliga IT-planerna. Personalkostnaderna uppgår till 12-13% av de totala kostnaderna.



En jämförelse med totalkostnader för landsting och regioner i Sverige ger följande bild (år 2015, den senaste nationella sammanställningen):

**Tabell 5 Ändamål - jämförelse mellan hela sektorn och LVN**

Ändamål	Riket	LVN
Tele- och IT-kommunikation	9,8%	9,9%
Utrustning	14,7%	3,0%
Programvaror	15,9%	13,7%
Tjänster	36,5%	59,9%
IT-personal	23,0%	13,4%
<b>Summa</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Källa: bearbetning av sammanställda data, SLIT-rapport 2016 och IT-avdelningen

Tabellen ger en bild (med reservation för att siffrorna inte är helt jämförbara) av den genomförda omstruktureringen i LVN: outsourcing av drift (tjänsteköp) och minskad egenutveckling. IT-personalens andel av kostnaderna är betydligt lägre i LVN medan tjänsteandelen är väsentligt högre än i sektorn som helhet. Vi har uppfattat att detta är en medveten inriktning. Utrustningsattsningar torde kunna variera över åren beroende på när uppdateringar sker eller nya standarder införs i olika landsting och regioner. Utrustning kan också ingå i tjänsteköp i varierande omfattning.

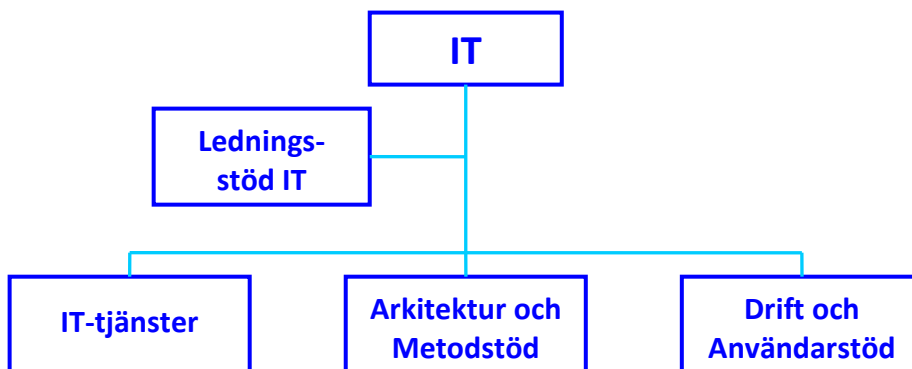
Enligt uppgift, beräknas totalkostnaderna för IT inom Landstinget Västernorrland ligga på en medelnivå sett över alla landsting/regioner.

## 6.5 IT-avdelningen

IT-avdelningens uppdrag presenteras på landstingets intranät:

”IT-avdelningen arbetar länsövergripande och har i uppdrag att vara stöd för landstingets samtliga verksamheter. Avdelningen tillhandahåller tjänster inom IT-strategi, infrastruktur, drift, support, systemförvaltning och telefoni. Övergripande mål för IT-avdelningen är att säkerställa hög kvalitet och säkerhet inom alla IT-tjänster samt att samordna och leda IT-utveckling i linje med verksamhetens behov.”





Not: Figur ovan härledd ur Verksamhetsberättelse IT 2016

#### IT-tjänster

Enheten IT-tjänster hanterar den IT-nära systemförvaltningen i enlighet med LVN:s modell för styrning av systemförvaltning. Detta innefattar även Teknisk plattform och IT-arbetsplats (inkl telefoni) som historiskt betraktats som ett eget område.

#### Arkitektur & Metodstöd

Arkitektur är ett område som fokuserar på framtida behov av ett utvecklat vårdinformationsstöd men också på nya verksamheter till följd av regionbildning. Metodstöd är nödvändigt för att förvalta, dvs. vidmakthålla och utveckla, de modeller och metoder som ska användas. Enheten innehåller också kvalitet, IT-säkerhet och projektstöd.

#### Drift & Användarstöd

Drift & Användarstöd består till största delen av Service Desk men det finns även andra funktioner såsom Change Manager<sup>7</sup>.

### 6.5.1 Styrdokument

Ett antal styrdokument för IT, främst för IT-säkerhet har antagits/utformats:

Beteckning	Typ	Fastställd
Informationssäkerhetspolicy	Policy	Fullmäktige 2008-06-25, §121
Ledningssystem, informationssäkerhet	Riktlinje	Landstingsstyrelsen 2010-10-12, §254
Hantering av (IT) tillgångar	Riktlinje	IT-chef, 2016-11-21
Systemdokumentation	Rutin/regel	IT-chef, 2016-11-22
Systemförteckning	Rutin/regel	IT-chef, 2016-11-21

<sup>7</sup> Change Manager är en roll inom det ramverk, ITIL, som är mer eller mindre standard inom IT. Rollen ansvarar för ändringshantering.

I tillägg till formaliserade styrdokument kan nämnas: Förvaltningsplan för objektet Landstingets webbplatser, Modell för styrning av systemförvaltning, Rollbeskrivningar för systemförvaltning m.fl.

## 6.6 Rapportering

Av protokoll från Personalpolitiska och allmänna utskottet och Landstingsstyrelsen under 2016 framgår:

Rapporteringsärende	Beslut om	Sammanträde
<b>Personalpolitiska o allmänna utskottet</b>		
Framtidens vårdinformationsstöd	Upphandling	16-01-26, § 8
Verktyg för beslutstöd, produktions- och kapacitetsplanering	Utveckling	16-01-25, § 9
Elektronisk journal för barnhälsovården	Implementering	16-03-03, § 9
Plattform medicinskt media -		
Gemensam bildlagring	Pilotinförande	16-05-26, § 35
R7-eArkiv	Förstudier	16-05-26, § 36
E-handel	Komplettering	16-05-26, § 37
E-remissystem - Elektroniska remisser	Pilotdrift	16-05-26, § 38
Personalsystem - Heroma	Komplettering moduler	16-05-29, § 39
IT-upphandling av strategisk karaktär	Beredningsförslag	16-08-25, § 49
Framtidens Vårdinformationsstöd	Revidering tidsutdräkt	16-10-05, § 59
Digitalpatologi	Införande	16-10-05, § 60
IT-plan 2017	Förslag	16-12-02, § 68
<b>Landstingsstyrelsen</b>		
IT-plan 2017	Fastställande	16-12-13, § 302

### Kommentarer

Rapportering i personalpolitiska och allmänna utskottet (PaU) följer den fastställda IT-planen, i detta fall IT-plan 2016, fastställd av Landstingsstyrelsen 2015-12-09, § 303. Till PaU har delegerats beslutanderätten över de medel för IT-planen som anvisats (Finansförvaltningen – emotsedda kostnadsökningar).

Vi har inte funnit någon systematisk återrapportering som kan ge information om nytta/effekter av införda system, exempelvis eventuella personalbesparingar eller andra rationaliseringar som kunde tänkas ha motiverat inköp och drift. Vi efterlyser vidare en systematiserad informationsåterföring om exempelvis vårdutveckling, patientsäkerhet, vård på distans m.fl. uppgifter, inom ramen för eHälsa. De "IT-ronder" som började genomföras ute i verksamheterna under 2014 torde kunna leda till en förbättring av sådan verksamhetsnära erfarenhetsåterföring. Vi är samtidigt medvetna om att en del system måste avvecklas och ersättas av nya helt enkelt på grund av att fortsatt underhåll inte är möjligt.

Vi bedömer att rapportering av det strategiska arbetet enligt IT-plan, genom uppföljning och revideringar av gällande planering får bedömas som ändamålsenlig.

För tjänsteköpen som utgör den dominerande kostnadsmassan inom IT, genomförs enligt uppgift, månatliga uppföljningar inom IT-avdelningen. Vi har dock inte funnit att Finansutskottet eller styrelsen försäkrat sig om åiterrapportering.

## 7 Revisionella bedömningar

Vi konstaterar att IT-verksamhetens kostnader, de senaste åren, har utvecklats i ”lugnare” takt än den allmänna kostnadsutvecklingen och särskilt vid en jämförelse mot perioden 2006-2010. Totalt beräknas resurserna ligga på en medelnivå i jämförelse med riket i övrigt. Kostnaderna kan mot denna bakgrund uppfattas som rimliga. Vi kan däremot inte bedöma om kostnaderna är befogade i någon objektiv mening, om avsedda effekter och nytta uppnås till skäligen priser.

Vi bedömer att den modell som införts för styrning och uppföljning av resursanvändningen för strategiska satsningar som ändamålsenlig. Vi bedömer samtidigt att Regionstyrelsen bör utveckla sin uppföljning av de samlade IT-kostnaderna/ den samlade IT-verksamheten, för att säkerställa en ändamålsenlig styrning och ledning.

Rekommendationer:

- att Regionstyrelsen försäkras sig om en regelbunden rapportering om kvalitet och kostnadsutveckling avseende IT-drift/tjänsteköp.
- att Regionstyrelsen utvecklar metoder för att följa upp ”nyttan” av införda IT-system alternativt den upplevda nyttan, ur verksamheternas perspektiv.

Härnösand 2017-03-22

Tage Magnusson  
Certifierad kommunal revisor