

**LANDSKAPSREVISIONEN**Dokumentnamn  
EffektivitetsrevisionDatum  
10.12.2019Nr  
35/2019**Till Ålands lagting****Granskning av IT-drift och -utveckling inom landskapets förvaltning****Innehåll**

1.	Sammanfattning.....	2
2.	Bakgrund .....	3
3.	IT-drift .....	4
4.	IT-samordning.....	5
5.	IT-utveckling .....	7
5.1.	System för hantering av EU-stöd .....	9
5.2.	Verksamhetsstyrningssystem .....	11
5.3.	Löne- och personaladministrativt system .....	12
5.4.	Alarmcentralens system.....	16

## 1. Sammanfattning

Det konstateras nu och då att IT-skulden är stor inom offentlig sektor på Åland. Syftet med granskningen har varit att utreda nuläget gällande hanteringen av IT-driften och styrningen av en del viktiga IT-projekt.

De viktigaste slutsatserna och rekommendationerna från granskningen är följande:

- Det är sju år sedan den digitala agendan antogs. Efter att man slagit fast vad som ska göras borde betydligt mera tid ägnas åt hur det ska göras och av vem. Det har brustit en hel del på de senare punkterna när det gäller förverkligandet av den digitala agendan.
- IT-driften för allmänna förvaltningen och de underliggande myndigheter vars IT-drift allmänna förvaltningen skötte har blivit dubbelt dyrare efter att Åda övertagit uppgiften.
- Det är anmärkningsvärt att landskapsregeringen inte skött upphandlingen av IT-samordningskonsult enligt gällande regelverk.
- Att enbart stärka processkompetensen inom Åda kommer inte att lösa problemen med IT-utveckling inom offentlig sektor på Åland. IT-sakkunskapen måste också stärkas. Att anlita konsulter i så stor utsträckning som nu görs i olika projekt blir orimligt dyrt i längden.
- IT-samordningen kommer att kosta väldigt mycket pengar – ca 3,6 MEUR under åren 2018 – 2020 följs troligen av ytterligare äskanden 2021 - 2022. Det vore klokare att nu satsa pengarna på att skapa den IT-sakkunskap som behövs inom Åda. Även kommunikationen med de myndigheter som ännu inte är övertygade om att samordning är det bästa alternativet behöver förbättras.
- IT har relativt låg prioritet inom förvaltningen. Detta märks inte minst på lönesättningen för IT-personal i förhållande till annan personal inom administrationen. Landskapet och Åda måste erbjuda intressanta arbetsuppgifter och -villkor för att kunna rekrytera de specialister som krävs för att kunna lösa problemen med IT-utvecklingen inom den offentliga sektorn.
- Landskapsregeringen - eller Åda - borde anställa systemutvecklare på projektbasis för utvecklande av de applikationer som förvaltningen behöver. Detta blir mycket billigare än att anlita konsultföretag som inte levererar i tid och inte heller alla gånger med god kvalitet. Behoven av systemutveckling är stora.
- Projektstyrningen bör förbättras inom landskapsregeringen. Det krävs ett stort engagemang av de som sitter i en styrgrupp. Möten måste hållas oftare och tidtabeller följas upp mer detaljerat. När det gäller det nya LPA-systemet har inte projektstyrningen varit avgörande för projektets framskridande. Problemen får i första hand tillskrivas leverantörens agerande.
- Mot bakgrund av anbudet samt den höga kostnaden för Alarmcentralens nya system borde det varit klart från början att det är fråga om ett stort och komplext system. Dubbelt fler projekttimmar än indikerat behövs för projektets genomförande. Konsulter måste anlitas i hög utsträckning eftersom tillräckliga interna resurser för att hantera projektet inte har funnits. När det gäller

bedömningen av resursbehovet har det brustit betänkligt inom Ådas ledning och projektledning.

## 2. Bakgrund

Landskapsregeringen antog en Digital agenda för landskapet Åland 2012. Enligt agendan är målet att genom IT-samverkan omvandla det åländska samhället till ett modernt e-samhälle. Följande insatsområden prioriterades:

- E-förvaltning med ålänningarnas behov i centrum
- Organisationsövergripande service och gemensamma IT-stöd
- Grön IT
- Infrastruktur

Störst fokus ligger på insatsområdet organisationsövergripande service och gemensamma IT-stöd, eftersom en samordning ger offentlig sektor bättre förutsättningar att erbjuda e-tjänster till invånarna.

Som ett resultat av arbetet med den digitala agendan grundades bolaget Åda Ab. Ägare är Landskapet Åland och kommunala sektorn som vardera äger 50 procent av aktierna. Bolaget är icke-vinstdrivande och erbjuder e-tjänster, IT-drift, IT-utveckling samt IT-förvaltning enbart till sina ägare. Åda Ab är en upphandlande enhet för sina ägare, vilka sedan kan beställa bolagets tjänster utan ytterligare upphandling.

Landskapsregeringens allmänna förvaltning, Ålands hälso- och sjukvård, Högskolan på Åland samt Mariehamns stad överförde sin IT-personal till Åda Ab från 1.1.2015. Omorganiseringen har hittills inte lett till förväntade resultat i enlighet med den digitala agendan. Det konstateras med jämna mellanrum att IT-skulden inom offentlig sektor på Åland fortfarande är stor.

IT-granskningen ingår i Landskapsrevisionens granskningsplan för år 2019. Syftet har varit att bedöma om IT-driften fungerar effektivt samt hur några enskilda IT-projekt styrts och genomförts. Granskningen har inriktats på allmänna förvaltningen förutom alarmcentralens nya in- och utalarmeringssystem som inkluderats på grund av projektets storlek. Eftersom Åda inte omfattas av Landskapsrevisionens granskningsrätt har material begärts av landskapets tjänstemän vilket gjort granskningsprocessen tungrodd.

### Slutsats:

- Det är sju år sedan den digitala agendan antogs. Efter att man slagit fast vad som ska göras borde betydligt mera tid ägnas åt hur det ska göras och av vem. Det har brustit en hel del på de senare punkterna när det gäller förverkligandet av den digitala agendan.

### 3. IT-drift

Allmänna förvaltningens IT-drift sköts av Åda. Beställare är förvaltningsansvarig IT som också är budgetansvarig för momentet som belastas av IT-driftsutgifterna.

Innan Åda bildades arbetade 6 personer med IT-drift inom allmänna förvaltningen. Den årliga lönekostnaden för dessa uppskattas till ca 290.000 euro (halva IT-chefslönen inte medräknad eftersom administrativa uppgifter ej tillhörande IT-drift uppskattats ingå till denna del). Denna arbetsinsats motsvaras i stort sett idag av Ådas fakturering av en grundavgift och en prestationsbaserad del för drift och support. 2018 uppgick detta belopp till ca 708.000 euro.

Vid en jämförelse av beloppen före och efter Ådas övertagande av IT-driften bör noteras att personalens datorer under åren moderniserats och nya program för basfunktionerna installerats. Det har tillkommit fler servrar och arbetsstationer. Utrustning i konferensutrymmen har tillkommit och medfört utökad supportbehov.

All utveckling, t.ex. byte av kontorsprogramvara inom förvaltningen, faktureras separat. Det finns även en del arbetsuppgifter främst av teknisk karaktär vilka utfördes av allmänna förvaltningens anställda IT-personal och som Åda nu fakturerar för utöver grundavgiften.

Ådas fakturering av grundavgift för drift och support grundar sig på Ådas "kostnads massa" av mestadels fast typ såsom lönekostnader för ledning och administration, hyreskostnader, ekonomiförvaltning, avskrivningar, licenser för Ådas interna programvaror m.m. Ådas kunder betalar i förhållande till utnyttjandet av Ådas tjänster, för 2018 var fördelningen landskapsregeringen 51,6 %, Mariehamns stad 34,5 %, Högskolan på Åland 8,7 % samt Ålands hälso- och sjukvård 5,2 %.

Grundavgiften infördes 1.1.2016 och höjdes från 18.848 euro per månad till 37.426 euro per månad den 1.1.2018. Under hösten 2019 har ett s.k. Service Level Agreement och tjänstebeskrivningar, vilka beskriver vad som ingår i grundavgiften, tagits fram. Det återstår att göra upp ett grundavtal.

Den prestationsbaserade delen faktureras månadsvis skilt för drift och support. Bilagt fakturorna finns en Excel-lista med debiterade arbetsinsatser. Åda debiterar med en kvartstimmes noggrannhet. Timtaxan är 65 euro för supportärenden och 75 euro för driftsärenden. Datum för när arbetet utförts framgår inte gällande supportärenden.

Stickprov visade att enklare ärenden såsom lösenordsbyte debiterats fastän dylika ärenden enligt avsikt ska ingå i grundavgiften. I stickproven uppgick antalet debiteringsrader i Excel-listan för supportärenden till ca 500 st.

Förvaltningsansvarig IT går igenom Excel-listan och fördelar på olika kostnadsställen. I praktiken är det inte möjligt att kontrollera att alla specificerade arbetsinsatser är rimliga och korrekta. Hela processen kring den prestationsbaserade supportfakturan medför en hel del administration - både hos Åda där den enskilde medarbetaren registrerar tidsåtgång för ett ärende och faktureringsunderlaget i

Excel sammanställs samt hos mottagaren som ska kontrollera fakturan och fördela kostnader på olika kostnadsställen.

Landskapsregeringen har ingått ett s.k. Co-location avtal med Åda. Detta innebär att landskapsregeringens servrar är placerade i två serverhallar som Åda upprätthåller. Avtalet inkluderar även en jourtjänst 24 timmar i dygnet 7 dagar i veckan. Landskapsregeringen betalar 9.404 euro per månad för tjänsten. I beloppet ingår 1.000 euro som hör till ÅHS andel av serverhall-tjänsten. Därtill ingår ÅHS andel av jourtjänsten 2.931 euro (ÅHS har egen jour och anlitar inte Ådas jour). Kostnader som från början var tänkt att bäras av ÅHS om 47.172 euro per år belastar landskapsregeringens budget.

#### **Slutsatser och rekommendationer:**

- IT-driften för allmänna förvaltningen och de underliggande myndigheter vars IT-drift allmänna förvaltningen skötte har blivit dubbelt dyrare efter att Åda övertagit uppgiften.
- Åda borde ge fast pris på driftsättaganden. Man borde så mycket som möjligt komma bort från debiteringssystem där varje kvartstimme faktureras.
- Det är i regel omöjligt att kontrollera och bedöma om Ådas debiterade timmar för olika åtgärder är rimliga. För Ådas anställda gäller det att registrera tid så mycket som möjligt och Åda har säkra kunder som kanske inte alla gånger ifrågasätter en faktura lika mycket som en faktura från en extern leverantör. Detta leder till att risken för att ineffektivitet byggs in i systemet är relativt stor.

#### **4. IT-samordning**

Landskapsregeringen har ingått ett avtal med Åda gällande IT Service Management, förvaltningsstyrning och kompetensutveckling hos Åda Ab. Landskapsregeringen har 2018 betalat 440.200 euro i samordningsavgift till Åda. Målet är att öka Ådas kapacitet och förmåga att uppnå och upprätthålla en IT-mognad på nivå 2 (proaktiv) år 2020. Ådas nivå bedöms vara på nivå 0 (kaotisk) 2018 och 2019 ska man nå nivå 1 (reaktiv). Under projektiden faktureras samordningsavgiften 440.200 euro per år enligt milstolpar i en av Åda fastställd projektplan som godkänns av landskapsregeringen.

Landskapsregeringen upphandlade våren 2018 en IT-samordningskonsult enligt ett 4-årigt ramavtal. Upphandlingen utfördes inte som en EU-upphandling eftersom man förväntade sig att kostnaderna skulle komma att ligga under tröskelvärdet 221.000 euro.

Upphandlingen vanns av samma konsultfirma som under slutet av 2017 anlits utan upphandling för att ta fram en utvecklingsplan för landskapsförvaltningens IT-samordning. Direktköp valdes eftersom kostnaden inte skulle överstiga 50.000 euro.

Landskapsregeringen har hanterat upphandlingarna på ett sådant sätt som ger intryck av att man från början önskat teckna avtal med ifrågavarande konsultfirma.

Landskapsregeringen avropade en IT-samordningskonsult den 18.9.2018 till en beräknad kostnad om 195.000 euro. Den 24.1.2019 avropades ytterligare 418.000 euro. Vid det första avropstillfället var landskapets budgetprocess så långt hunnen att man borde ha förstått att kostnaderna för en IT-samordningskonsult kommer att överstiga EU:s tröskelvärde. Av ett projektdirektiv-dokument uppgjort i januari 2018 framgår även att ett 3-årigt projekt krävs för att nå målsättningarna och att kostnaderna vida kommer att överstiga tröskelvärdet. En EU-upphandling borde ha gjorts från första början och senast då man insett att EU:s tröskelvärde kommer att överstigas väsentligt. En ny EU-upphandling av IT-samordningskonsult är på väg att genomföras av Åda under hösten 2019.

Det av landskapsregeringen årligen budgeterade beloppet 440.200 euro används av Åda till lönekostnader samt inköp av konsulttjänster som behövs för att skapa förutsättningar att genomföra samordningen. Lönekostnaden som täcks av IT-samordningsavgiften är enligt uppgift av samma typ - lönekostnad för ledning och administration - som täcks av grundavgiften för drift och support. Hur mycket som utgör löner och hur mycket som utgör konsulttjänster och hur dessa upphandlats har inte varit möjligt att verifiera i denna granskning.

Av Ådas bokslut framgår att ca 117.000 euro av samordningsavgiften inte använts 2018 då projektet kom igång senare än beräknat. Överskottet ska användas 2019 för täckande av kostnader för projektet. Efter de tre första kvartalsutbetalningarna 2019 har det inte visats att detta har skett. Det förefaller nu som att IT-samordningsavgiften förbättrat Ådas resultat år 2018 med omkring 160.000 euro.

ÅHS fakturerade 2018 landskapsregeringen 88.452,70 euro för IT-samordning med Åda enligt överenskommelse. I budgeten under gemensamma förvaltningskostnader och momentet 39000 IT-drifts- och utvecklingskostnader har 2018 bokförts kostnader som hör till ÅHS om ca 135.000 euro (IT-samordning samt co-location och jour). Dylika kostnader borde belasta ÅHS för att ge en rättvisande bild av ÅHS totala kostnader.

Under 2019 tillämpas samma system med att en del ÅHS relaterade IT-kostnader bokförs under det gemensamma momentet. I andra tilläggsbudget 2019 anslogs 332.000 euro för samordning av ÅHS bas-IT. Totalt uppskattas detta kosta 643.000 euro under åren 2019 och 2020. Kostnaderna för 2021 och 2022 är inte kända.

Kostnaderna för IT-samordningen uppgick 2018 till knappa 720.000 euro. Under 2019 har kostnaderna budgeterats till drygt 1.500.000 euro. 2020 budgeteras kostnaderna till 1.420.000 euro. Totalkostnaden för IT-samordningen är i och med detta uppe i drygt 3,6 MEUR. Ytterligare konsultkostnader i anslutning till IT-samordningen under åren 2021 och 2022 förefaller finnas med i planeringen.

Som motivering till varför en samordning av ÅHS bas-IT bör ske har framlagts ett scenario enligt vilket tillräckliga resurser, kompetens och arbetssätt för IT som tjänst enligt processmognadsnivå 2 realiserad via ÅHS IT kommer att bli 0,9 MEUR dyrare per år jämfört med samordning via Åda. Det har inte varit möjligt att utröna vilka fakta och antaganden som ligger bakom ett sådant scenario.

Av en redogörelse för fas 1 (2018) av projektet framgår att Åda genomfört två rekryteringsomgångar beträffande nätverksarkitekt och IT-säkerhetsansvarig utan resultat. Tillsvidare används konsulter. Detta blir dyrt. Inte för Åda som vidarefakturerar alla kostnader men för kunderna, dvs den offentliga sektorn, som ska finansiera allt via sina budgetar.

Enligt uppgift är målet med projektet ”Skapa förutsättningar” och den årliga avgiften 440.200 euro att skapa processkompetens bland Ådas personal. Förbättrad IT-sakkunskap bland personalen ligger utanför projektet.

Biträdande finanschefen sitter i Ådas styrelse. Samtidigt är tjänstemannen med och bereder ärenden som har betydande inverkan på Ådas verksamhet - till exempel anhållanden om stora belopp för IT-samordningen. Situationen med biträdande finanschefens dubbla roller är inte optimal.

#### **Slutsatser och rekommendationer:**

- Det är anmärkningsvärt att landskapsregeringen inte skött upphandlingen av IT-samordningskonsult enligt gällande regelverk.
- Med konsult hjälp skapas förutsättningar hos Åda att bli en bättre IT-leverantör för offentlig sektor på Åland. Risken finns att detta inte räcker eftersom alla förväntningar hos kunderna är så stora.
- Att enbart stärka processkompetensen inom Åda kommer inte att lösa problemen med IT-utveckling inom offentlig sektor på Åland. IT-sakkunskapen måste också stärkas. Att anlita konsulter i så stor utsträckning som nu görs i olika projekt blir orimligt dyrt i längden.
- IT-samordningen kommer att kosta väldigt mycket pengar – ca 3,6 MEUR under åren 2018 – 2020 följs troligen av ytterligare äskanden 2021 - 2022. Det vore klokare att nu satsa pengarna på att skapa den IT-sakkunskap som behövs inom Åda. Även kommunikationen med de myndigheter som ännu inte är övertygade om att samordning är det bästa alternativet behöver förbättras.

## **5. IT-utveckling**

Allmänna förvaltningens IT-utveckling sköts i stor utsträckning av Åda. Beställare är förvaltningsansvarig IT som också är ansvarig för både driftsutgiftsmomentet och investeringsmomentet i budgeten.

För varje utvecklingsprojekt som förvaltningen har behov av uppgörs ett avtal med Åda, såväl för förstudie som för genomförande. Ganska många avtal har uppgjorts 2018 och 2019. Förfaringssättet medför extra administration jämfört med ”in-house” IT-utveckling.

Åda debiterar 95 euro per timme för projektledar- och specialisttjänster. Specifikation av datum, tid och arbetsuppgift saknas i regel på dessa fakturor, vilket försvårar för fakturakontrollen.



För externa konsulter debiterar Åda 120-140 euro per timme. Konsulter används i stor utsträckning i alla projekt av teknisk natur. Detta antyder att Åda saknar tillräcklig IT-teknisk sakkunskap internt för att kunna driva projekt som kunderna efterfrågar. Kännetecknande för alla avtal är att Åda debiterar enligt löpande räkning och att angiven totalkostnad är endast indikativ.

Bland avtalen mellan landskapsregeringen och Åda finns en förstudie gällande förnyelse av datanätverksmiljö. Landskapsregeringen har stått för hela kostnaden fastän förstudien även gällde Mariehamns stads nätverksmiljö.

För att åstadkomma en redundant kommunikationslösning mellan Ådas serverhallar har landskapsregeringen betalat 3 av 4 stamnätsswitchar. Med utgångspunkt i hur mycket Mariehamns stad utnyttjar Ådas tjänster (ungefär 34,5 %) är det rimligt att även kommunikationslösningen skulle ersättas av staden i motsvarande grad.

Landskapsregeringen har tecknat avtal med Åda gällande en förstudie av tillhandhållande av serverhosting för det offentliga Åland. Landskapsregeringen har även ingått projektavtal för gemensam övervakning av IT-driftsmiljön, vilken Åda avser konsolidera för alla sina kunder. Landskapsregeringen står för alla kostnader - 85.700 euro - då dessa aktiviteter ingår som delprojekt i IT-samordningsprojektet.

Landskapsregeringen betalar för kompetenshöjande åtgärder inom Åda enligt målsättningarna i IT-samordningsprojektet. Alla andra kunder drar nytta av denna betydande satsning utan att behöva betala. Bland kommunerna har Mariehamns stad störst nytta av IT-samordningsprojektet samt av att Åda övertagit IT-servicen för offentlig sektor på Åland.

Det finns några IT-utvecklingsprojekt som drivits inom förvaltningen utan Ådas medverkan. Nämnas kan ett system för hantering av EU-stöd samt E-demokrati, ett projekt som pågått inom lagtingets kansli under åren 2016 - 2019. Ålandstrafikens bokningssystem handhas av infrastrukturavdelningen. Bokningssystemet köps in som en tjänst där leverantören tillhandahåller både drift och utveckling.

Förvaltningsansvarig IT hör till finansavdelningen och har från den 1.9.2019 biträdande finanschefen som närmaste förman. Före det var finanschefen närmaste förman. På regeringskansliet finns en systemförvaltare och en projektsamordnare vilka är underställda förvaltnings- och utvecklingschefen.

Under de senaste åren har budget och utfall för budgetmomenten 39000 och 939000 utvecklats enligt följande:

Budgetmoment	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	39000	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	
Intäkter		30 000	36 483	30 000	113 134	60 000	110 456	95 000	123 356	100 000	87 795	80 000
Kostnader		-701 000	-800 576	-1 712 385	-1 260 296	-1 493 091	-984 972	-1 965 026	-1 360 298	-3 615 928	-2 465 127	-4 117 000
		-671 000	-764 093	-1 682 385	-1 147 162	-1 433 091	-874 516	-1 870 026	-1 236 942	-3 515 928	-2 377 332	-4 037 000



Budgetmoment 939000	2015		2016		2017		2018		2019
	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget
Investeringar	-75 000	0	-360 000	-392 221	-860 000	-362 510	-932 490	-357 121	-575 000
	-75 000	0	-360 000	-392 221	-860 000	-362 510	-932 490	-357 121	-575 000

Flera utvecklingsprojekt i huvudsak av teknisk karaktär belastar vanligtvis moment 39000. Kostnaden för mer omfattande centrala systemanskaffningar och systemutveckling belastar investeringsmomentet 939000.

2018 är uppdelningen av kostnaderna på moment 39000 följande:

IT-drift	1 228 257
IT-utveckling	359 160
IT-samordning	629 582
Utrustning	248 128
	<b>2 465 127</b>

#### Slutsatser och rekommendationer:

- Landskapets myndigheter borde kräva att Ådas projektledar- och specialisttjänster specificeras tydligare med datumangivelse och utfört arbete. 95 euro per timme är ett relativt högt pris med tanke på att det är fråga om ett offentligt IT-bolag som utför tjänster åt sina ägare.
- Systemet med myndigheter som beställare av IT-tjänster av en förutbestämd leverantör leder till ökad administration på båda sidor jämfört med att IT-tjänsten sköts internt i organisationen. Administrativa processer som avtalsskrivning, tidsregistrering, fakturering och fakturagodkännande måste hanteras.
- Förvaltningsansvarig IT är en nyckelperson som är svår att ersätta. Förvaltningen är mindre sårbar idag jämfört med tiden före överföringen av IT-driften till Åda men en relativt stor risk för verksamhetsstörningar finns fortfarande med nuvarande organisation.
- Tjänstemännen som arbetar med IT borde vara en grupp som hör till samma avdelning. Den chef som har ansvaret för IT bör ägna mer tid åt dessa frågor om IT-utvecklingen ska få fungera bättre. Nuvarande IT-organisation inom allmänna förvaltningen är inte optimal.
- IT har relativt låg prioritet inom förvaltningen. Detta märks inte minst på lönesättningen för IT-personal i förhållande till annan personal inom administrationen. Landskapet och Åda måste erbjuda intressanta arbetsuppgifter och -villkor för att kunna rekrytera de specialister som krävs för att kunna lösa problemen med IT-utvecklingen inom den offentliga sektorn.

#### 5.1. System för hantering av EU-stöd

EU:s regelverk ställde inför programperioden 2014 - 2020 krav på att stödhanteringen ska vara digitaliserad. Landskapsregeringen genomförde 2014 en

ramavtalsupphandling av IT-konsulttjänster inom kompetensområdet ärendehantering. En leverantör valdes för delprojekt 1 ”Arkitektur och design” av projektet ”EU-bidrag”. Samma leverantör anlätades i början av 2015 för delprojekt 2, det tekniska förverkligandet.

En styrgrupp för projektet tillsattes. Leverantören tillsatte en projektledare. Kravspecifikation och projektplan uppgjordes av leverantören. Landskapsregeringens mål är att även andra stöd än EU-stöd ska kunna hanteras av systemet. Systemet är starkt knutet till det ärendehanteringssystem landskapsregeringen använder sedan flera år tillbaka.

Systemutvecklingsarbetet pågick intensivt ungefär ett år till och med början av 2016. Den första delen av systemleveransen innebar att stödansökningar kan hanteras i systemet. Övriga delar av systemet har inte kunnat tas i bruk. Rapporteringsdelen är inte klar överhuvudtaget.

Näringsavdelningen handlägger EU-stöden inom förvaltningen. Även många andra stöd handläggs där. Avdelningen påtog sig inte ansvaret som projektägare på grund av resursbrist. Projektägarskapet har legat på regeringskansliet och även ordförandeskapet i styrgruppen. Efter att den första delen av systemet levererades har styrgruppen inte varit aktiv.

Projektet förlöpte till en början väl. Leverantören hade dock underskattat systemets komplexitet. Kvaliteten på det levererade var inte alla gånger godkänd. Tekniska problem uppstod. Klagomål framfördes till leverantören. Utvecklare hos leverantören slutade. Landskapets budgetmedel var förbrukade, vilket medförde att systemfunktioner avtalades bort.

Kostnaden för utvecklingen av systemet uppgår hittills till ca 700.000 euro.

Nämnas kan att utveckling av ett system för hantering av hembygdsrättsregistret också pågått flera år. I nuläget är projektet lagt på is då andra projekt bedömts som viktigare.

Svårigheterna med att få system för hantering av EU-stöd och hembygdsrättsregistret i produktion visar på skillnaderna i komplexitet och kostnaderna för implementation av dylika skräddarsydda system jämfört med implementation av standardsystem som finns att köpa på marknaden.

#### **Slutsatser och rekommendationer:**

- Systemet bör färdigställas inför nästa programperiod 2021 – 2027. Det finns annars risk för att landskapet inte kommer att beviljas medel från EU:s fondprogram.
- Projektägarskapet bör finnas hos verksamheten som behöver systemet för att kommunikationen mellan användare och utvecklare ska fungera bra. Projektstyrningen bör även förbättras. Landskapsregeringen bör dra lärdom av det som hänt för framtida projekt.
- Landskapsregeringen - eller Åda - borde anställa systemutvecklare på projektbasis för utvecklande av de applikationer som förvaltningen behöver.

Detta blir mycket billigare än att anlita konsultföretag som inte levererar i tid och inte heller alla gånger med god kvalitet. Behoven av systemutveckling är stora.

## 5.2. Verksamhetsstyrningssystem

Åda upphandlade 2016 en budgetprocesslösning för landskapsregeringen, Ålands hälso- och sjukvård och Mariehamns stad. Dessa tre parter avtalade därefter med Åda om implementering och driftsättning av budgetprocesslösningen. I avtalet överenskomms att gemensamma projektkostnader såsom licenser och införandeavgifter ersätts av landskapsregeringen till 75 % (inkluderande ÅHS andel) och Mariehamns stad till 25 %. Parterna står för sina egna kundspecifika kostnader.

Den årliga supportkostnaden fördelas så att parterna betalar 1/3 var. Mariehamns stad borde naturligtvis även betala 1/3 av de gemensamma kostnaderna för projektet. En styrgrupp med medlemmar från parterna och Åda arbetade 2015 med förberedelser inför upphandlingen.

I anbudsförfrågan anges att det är budgeterat för att anta en offert i storleksordningen 700.000 euro. Anbudspriset för den leverantör som valdes uppges vid utvärderingstillfället vara drygt 500.000 euro. Landskapsregeringen har under åren 2016 – 2019 erlagt totalt drygt 730.000 euro för sin andel av projektet.

Tidsplanen för införande av systemet är enligt avtalet senast 30.4.2017. Avtalet gäller till och med 31.3.2022 med möjlighet till förlängning 2 + 2 år. Projektledningen har skötts av leverantören. Styrgruppen har bestått av finanschefen, ekonomicheferna från ÅHS och Mariehamns stad, Ådas VD och projektledare samt leverantörens projektledning. Åda har inte haft någon stor roll i projektet.

Det har tagit längre tid än beräknat att implementera systemet. Först vid uppgörande av budget 2019 har systemets alla funktioner kunnat användas så gott som fullt ut. Integration mot LPA-systemet kvarstår. Under projektets gång har två nya moduler kallade verksamhetsrapportering och uppföljning/analys tillkommit. Den årliga support- och licenskostnaden fördubblades därmed från 10.419 euro till 21.139 euro för landskapsregeringens del.

Timpriset för konsulttjänster vid implementeringen har varit förhållandevis högt. Priset steg från 175 euro per timme i anbudet till 189 euro per timme år 2018 samt 190 euro per timme år 2019.

Verksamhetsstyrningssystemet har ersatt rapporteringsmodulen i ekonomisystemet. All löpande uppföljning inom förvaltningen ska framöver skötas med rapporteringsfunktionerna i systemet.

**Slutsatser och rekommendationer:**

- Landskapsregeringen borde kräva att staden ska stå för en rättvis andel för utvecklingsprojekt som bedrivs inom ramen för Åda. Det är helt orimligt att landskapsregeringen ska stå för alla kostnader för tekniska utvecklingsprojekt och i synnerhet för utredningar som berör stadens IT-miljö (se stycke 5).
- Projektet med att införa ett verksamhetsstyrningssystem inom förvaltningen upplevs ha förlöpt väl trots att det tagit längre tid än beräknat att få alla funktioner på plats och trots att kostnaderna blivit märkbart högre än beräknat.

**5.3. Löne- och personaladministrativt system**

Åda upphandlade 2016 ett löne- och personaladministrativt system ("LPA-system") för offentlig sektor på Åland. Processen startade 2015 då Åda via annons uppmanat intressenter att anmäla intresse för att delta i en konkurrenspräglad dialog. Dialogens syfte var att definiera prestanda- och funktionskrav samt avtalsvillkor som kan tillgodose Ådas behov. Det var från början klart att marknaden för LPA-system på svenska för finländska förhållanden och för åländska kollektivavtal är synnerligen begränsad.

Den konkurrenspräglade dialogen resulterade i att Åda tecknade ramavtal med den leverantör som lämnade anbud. De två andra leverantörerna som deltog i dialogen avstod från att lämna anbud.

Supportavtalet på befintligt lönesystem gick ut vid årsskiftet 2015/2016. Då upphandlingen och uppstarten av nytt LPA-system drog ut på tiden valde Mariehamns stad en av de andra leverantörernas lönesystem i stället för det system som upphandlades där även personaladministrativa delar ingick.

Åda avtalade med landskapsregeringen och Ålands hälso- och sjukvård om implementering och driftsättning av det upphandlade LPA-systemet. I avtalet specificeras alla ingående modulers kostnad samt övriga investeringskostnader såsom utbildning och tjänstekollektivavtal som ska hanteras. De gemensamma investeringskostnaderna fördelas mellan LR och ÅHS enligt antal anställda/pensionstagare 2015. Projektledartjänster och konsulttjänster vid implementering debiteras per timme (125 euro) och kundspecifik utveckling likaså (120 euro).

Kostnaderna för en förstudie 110.448 euro har betalats av LR och ÅHS i förhållande till antal anställda. Förstudien omfattade kravställning och dialogupphandling. Processen tog lång tid och kostnaderna bestående av juridisk konsultation och projektledning kan upplevas som förhållandevis höga.

I anbudsförfrågan sägs under punkten Minimiavrop att "Den vinnande anbudsgivaren är garanterad att Ålands landskapsregering avropar, inom en vecka efter att upphandlingsbeslutet vunnit laga kraft, LPA-systemets moduler angivna i prisbilagan".

Anslutet till ramavtalet finns en prisbilaga och en mall för ett avropsavtal. Totalpriset på de uppräknade modulerna uppgår till drygt 280.000 euro. Lägggs installationskostnad, uppskattad utbildningskostnad och uppskattade kostnader för projektledartjänster, konsulttjänster och kundspecifik utveckling till erhålls totalt drygt 380.000 euro.

Den årliga grund- och supportavgiften anges kalkylerat enligt 2000 årsarbeten till 166.000 euro. Ådas kostnader för driften tillkommer.

Tidsplanen för införande av systemet är enligt ramavtalet 9 månader efter erhållna processbeskrivningar, dock inte tidigare än 31.12.2017. Avtalet gäller 2 år från och med avtalets undertecknande (28.6.2016) med möjlighet till förlängning 1 + 1 år. Projektledningen har skötts av landskapsregeringen. Åda har inte haft någon stor roll vid implementeringen.

Interna styrgruppen har bestått av projektledaren (föredragande), finanschefen, ÅHS hälso- och sjukvårdsdirektör (under en period ersatt av IT-utvecklingschefen) samt Ådas VD. VD, projektledare och experter hos leverantören har deltagit vid externa styrgruppsmöten.

Styrgruppsmöten började hållas 2017. Externa styrgruppsmöten hölls som distansmöten. Leverantörens övergripande tidsplan för LPA-projektet godkändes på ett internt styrgruppsmöte i juni 2017. I oktober samma år insåg beställaren att överenskommen driftstart 1.1.2018 inte kommer att hålla. Leverantören medgav försening men förslog ibruktagande av löneräkning 1.1.2018 och därefter stegvis ibruktagande av övriga funktioner. I januari 2018 behandlas på externt styrgruppsmöte en ny tidsplan där landskapsregeringen ska ta i bruk lönesystemet 1.10.2018 och ÅHS 1.1.2019.

Advokat anlitas av Åda. I februari skickas brev till leverantören där juridiska konsekvenser av dröjsmålet med leveransen framförs. Svar avkrävs av leverantören gällande medverkan till avtalsregleringar som krävs på grund av dröjsmålet samt redogörelse av vilka resurser leverantören kommer att tillhandahålla för att fullgöra leveransen.

Ytterligare ett brev skickas som bemötande av leverantörens svar. Bland annat påpekas att trots att minimiavrop inte gjorts enligt ramavtalet skickades ett avropsavtal 29.9.2017 och vid styrgruppsmöte 7.6.2017 behandlades vad som ska levereras. Leveranstidsplanen är inte knuten till avropsavtalet utan till de processbeskrivningar som levererats, den sista av dessa den 13.4.2017. Förutsättningarna för hävning av ramavtalet och skadestånd framförs också.

Advokaten medverkade på ett flertal interna styrgruppsmöten. Ett styrgruppsmöte hålls också med leverantören i fastlandet. Interna styrgruppen beslöt 7.5.2018 att några s.k. HR-moduler inte avropas. Det beslöts också att inga fakturor från leverantören betalas på grund av otillräcklig specifikation och att de inte följer avtal. Det fanns en osäkerhet kring leveransförmåga och -vilja. Advokaten fick i uppdrag att formulera ett brev med hot om förtida upphörande av ramavtalet.

Av leverantörens svar framgår att man inte prioriterat ned projektet och att ett tilläggsavtal accepteras. Ett tilläggsavtal till ramavtalet med en bilagd detaljerad leveranstidsplan tecknas den 19.6.2018. Tilläggsavtalet syftar bland annat till ändringar i fråga om prisjusteringar samt att avtalsperioden förlängs på grund av leveransförseningen. I avtalet finns en skrivning ”Övriga moduler med koppling till HR-delen utgår ur beställningen och leveransåtagandet”.

På internt styrgruppsmöte 30.11.2018 konstaterades att lönesystemet inte kommer att kunna tas i bruk 1.1.2019 som planerat. På externt styrgruppsmöte 19.12.2018 konstaterades samma sak. Orsaker till att tidsplanen inte håller diskuterades. Därtill behandlades skatteförvaltningens brev med anledning av att landskapsregeringen inte förmått leverera uppgifter till inkomstregistret.

På externt styrgruppsmöte 29.3.2019 konstaterades att beställarens advokat tillställt leverantören ett ultimatum med hot om hävning enligt följande:

Till följd av leverantörens väsentliga dröjsmål och återkommande revisioner av tidsplaner beträffande faktisk leverans av LPA-systemet överväger Åda tillsammans med ÅLR och ÅHS följande alternativ:

1. Bereda leverantören ännu en sista tid att fullgöra sin leverans av LPA-systemet
2. Häva leveransavtalet i sämja med leverantören varvid parterna överenskommer om hävningsföljderna på ett sätt som minimerar skadeverkningarna och så att i vart fall delar av utfört arbete kan nyttjas av beställarsidan
3. Ensidigt häva leveransavtalet och inleda en ny upphandling av LPA systemet

För att kunna hålla sig kvar i leveransavtalet (enligt punkt 1 ovan) måste leverantören tillse att följande delar av leveransen är klara under april månad 2019:

1. Semesterberäkning ska fungera i alla tre klienter
2. Löneförhöjning ska vara klar och ska användas vid beräkning av aprils löner i alla tre klienter
3. Rapporteringen till inkomstregistret ska vara klar i alla tre klienter

Efter dessa prestationer förväntas övriga delar av LPA-systemet levereras utan dröjsmål.

Beställarsidan efterlyste fler resurser hos leverantören för att öka takten i projektet. Beställarsidan förbehåller sig rätten att under april månad sondera efter möjligheter att hitta någon som skulle ha förutsättningar att ta vid i projektet där leverantörens arbete upphör.

Interna styrgruppen fattade beslut om att anlita en konsult för att utreda realistiska handlingsalternativ och ta fram underlag för beslut om fortsättningen.

Konsulten har i sin rapport dragit några slutsatser. En är att projektet saknat styrning. Ställningstagandet är baserat på styrgruppsprotokoll där diskussioner noteras men utan att beslut tagits eller redogjorts för i någon större utsträckning. En annan slutsats är att leverantören inte i tillräcklig omfattning funnits fysiskt på plats hos landskapsregeringen. Detta kanske kan förklaras av att avtalet inte i någon form medger ersättning för resekostnader för leverantörens del (om beställaren kräver närvaro på plats betalas resekostnader). Ytterligare en slutsats är att landskapsregeringen inte har planerat för förändringar i arbetssätt, rutiner och kompetens inom löneenheten.



Konsulten rekommenderar en fortsättning med vald leverantör. Att avbryta och påbörja en ny upphandling bedöms som ett sämre alternativ.

I maj 2019 räknas löner för landskapsregeringens anställda i det nya systemet. Rapporteringen till inkomstregistret fungerar. En del funktioner saknas fortfarande vilket innebär att manuella rutiner måste användas. Pensioner, studiestöd och arbetslöshetsunderstöd hanteras i det gamla systemet.

Försenad driftstart har inneburit att löneräkning skett parallellt i det gamla och det nya systemet vid testskedet några månader 2018 och i början av 2019 för att få rapporteringen till inkomstregistret korrekt. Arbetsbelastningen på löneenheten har varit stor.

På internt styrgruppsmöte 26.6.2019 noteras vilka moduler som ingår i leveransåtagandet. Det är oklart om modulen lönebildning ska ingå i leveransen. I nuläget avstår styrgruppen från att avropa modulerna för utbildning och rekrytering. Konstateras att Ådas styrelse inte godkände ett nytt tilläggsavtal (prissättning, sanktioner mm) till ramavtalet som advokaten skissat på.

Hösten 2019 har ett tilläggsavtal till avropsavtalet tagits fram. Avtalet är under förhandling med leverantören. I nuläget finns därför ingen uppskattning på vad LPA-systemet slutligen kommer att kosta landskapet. Lönekostnader som bokförts på projektet utgör ca 342.000 euro. Övriga bokförda kostnader uppgår till ca 220.000 euro, varav ca 65.000 euro utgör juridiska kostnader.

Det finns indikationer på att det kommer att ta lång tid innan alla funktioner som ingår i leveransen av LPA-systemet är klara att tas i bruk. Löneenheten har resursbrist på grund av att personer slutat eller kommer att sluta.

#### **Slutsatser och rekommendationer:**

- Projektstyrningen bör förbättras inom landskapsregeringen. Det krävs ett stort engagemang av de som sitter i en styrgrupp. Möten måste hållas oftare och tidtabeller följas upp mer detaljerat. När det gäller det nya LPA-systemet har inte projektstyrningen varit avgörande för projektets framskridande. Problemen får i första hand tillskrivas leverantörens agerande.
- Leverantören har kraftigt underskattat LPA-systemets komplexitet. Beställaren verkar i början inte ha haft tillräckliga insikter i hur mycket arbete som krävs för lokalisering till åländska förhållanden av den produkt leverantörens lösning bygger på.
- Leverantören av LPA-systemet bör vid anbudsgivningen och avtalsuppgörandet varit medveten om att utlovad tidsplan var helt orealistisk. Leverantören har känt till att det efter att avtalet ingåtts och projektet påbörjats är mycket svårt för beställaren att bryta samarbetet. Skadeståndsklausulerna är förmånliga ur leverantörens synvinkel.



#### 5.4. Alarmcentralens system

Åda upphandlade 2017 ett nytt in- och utalarmeringssystem för alarmcentralens räkning. I mars 2018 ingicks avtal med vald leverantör. Åda företräder beställaren Ålands polismyndighet, till vilken myndighet alarmcentralen hör.

Avtal ingicks mellan Åda och Ålands polismyndighet. Implementeringen av det nya systemet beräknas pågå från den 1.4.2018 till 15.3.2020. Ansvarsområden för alarmcentralen, Åda och styrgruppen definieras. I den interna styrgruppen ingår polismästaren, Ådas ledning och projektledare samt inhyrd konsult.

Inför beslut om anskaffning av ett nytt system genomförde Åda i början av 2017 en förstudie. Investeringen uppskattades då till 2,6 MEUR varav 2,2 MEUR utgör systemet och resten arbetsinsatser och infrastruktur. I Ådas kalkyl är det tänkt att man ska hyra Mariehamns stads infrastruktur för systemet. Det borde från början ha varit klart att detta inte var en realistisk tanke.

Ådas projektkostnader uppskattas i avtalet med polismyndigheten till ca 440.000 euro. I anbudets prisbilaga som leverantören fyllt i anges totalkostnaden till 2,9 MEUR. I detta belopp ingår årliga kostnader för teknisk support och produktunderhåll (licenser) under avtalstiden 4 år och optionstiden 2 år.

I leverantörens anbud finns en betalningsplan som även finns i avtalet mellan Åda och leverantören. Av denna framgår investeringskostnaden och produktunderhållet skilt för sig. Investeringen uppgår till 1.536.303 euro. Produktunderhållet uppgår till 539.844 euro och teknisk support till 823.152 euro, totalt 1.362.990 euro under en 6-årig avtalsperiod.

Missförstånd har uppstått när polismyndigheten för budgetändamål begärt systemkostnaderna från Åda. Upphandlingens totalpris, inkluderande investerings- och driftskostnader, har angivits som investering i budgeten. I budget 2019 angavs totalinvesteringen till 3.350.000 euro.

I andra tilläggsbudget 2019 anhölls om 160.000 euro ytterligare för investeringen. Vid ärendets behandling i finans- och näringsutskottet bedömdes utgående från kända uppgifter den totala investeringskostnaden uppgå till ca 3 MEUR. Driftskostnaderna efter att systemet tagits i bruk bedöms uppgå till ca 3,7 MEUR för perioden 2020 - 2025. Den genomsnittliga årliga driftskostnaden bedöms således bli drygt 600.000 euro.

Ådas kostnadsuppskattning 440.000 euro i avtalet med polismyndigheten 2018 består av investering i IT-utrustning samt projektarbete och konsulttjänster omfattande ca 1620 timmar. Inför tilläggsbudget 2019 meddelar Åda att det behövs ytterligare 1720 timmar för projektet - en fördubbling jämfört med uppskattningen för ett år sedan. Kostnaderna för hårdvara och licenser har också visat sig överstiga indikationen kraftigt.

Driftskostnaden för systemet uppskattas i budget 2020 till 610.000 euro. Driftskostnaden är beroende av när systemet kan tas i bruk. Av avtalet med leverantören framgår att följande tre år sjunker kostnaden för produktunderhåll med

ca 140.000 euro. Åda uppskattar sina driftskostnader för systemet till 20.000 euro per månad. En specifikation av denna kostnad borde levereras.

Kostnaderna för det nya systemet uppgår till 2,1 MEUR per oktober 2019. IT-konsultkostnaderna från ett företag uppgår till ca 245.000 euro. Bifogat fakturorna från Åda finns specifikationer av utfört projektarbete. Allt är inte specificerat per datum och arbetsuppgift. Detta leder till att det är mycket svårt att koppla debiterad tid till uppnådda resultat i projektet och därmed bedöma om faktureringen är rimlig.

Åda har engagerat en konsult som teknisk projektledare och deltagare på styrgruppsmöten. Ytterligare konsulter inom nätverksteknik och systemintegrationer har anlåtats. Åda har anlutat jurist för arbete med upphandling och avtal. Inom allmänna förvaltningen finns juridisk sakkunskap när det gäller dylika frågor.

Anbudet från leverantören är relativt omfattande. Den tekniska beskrivningen är tydlig, bland annat finns en skiss över den nätverks- och serverstruktur som systemet kräver. Köparens många skyldigheter är definierade i anbudet.

Det finns indikationer på att ibruktagande av det nya systemet våren 2020 kommer att behöva skjutas fram. Systemet är stort och avancerat. Huruvida alla funktioner i systemet även behövs i de förhållanden som råder på Åland har inte hört till denna gransknings fokusområde.

#### **Slutsatser och rekommendationer:**

- Mot bakgrund av anbudet samt den höga kostnaden för Alarmcentralens nya system borde det varit klart från början att det är fråga om ett stort och komplext system. Dubbelt fler projekttimmar än indikerat behövs för projektets genomförande. Konsulter måste anlitas i hög utsträckning eftersom tillräckliga interna resurser för att hantera projektet inte har funnits. När det gäller bedömningen av resursbehovet har det brustit betänkligt inom Ådas ledning och projektledning.
- Åda har inte tillräckligt tydligt informerat om alla kostnader som är förknippade med beställningen. Investerings- och driftskostnader har sammanblandats. Ådas kostnader för drift av systemet har inte klargjorts för polismyndigheten. Man kan inte förvänta sig att polismyndigheten som beställare har den sakkunskap som krävs för att bedöma IT-relaterade investerings- och driftskostnader i projektet.
- Då det nya systemet ska tas i bruk behöver befintliga resurser hos alarmcentralen förstärkas.

Mariehamn, den 10 december 2019

  
Dan Bergman  
Landskapsrevisor

