Fastighets- och servicenämnden
Serviceförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE

FSN 2021-0526

2022-02-10

Fastighets- och
servicenämnden

Yttrande över Centralt samordnade upphandlingar för koncerngemensam inköpsdigitalisering (RS 2021-0153)

Ärendebeskrivning
Fastighets- och servicenämnden har beretts möjlighet att yttra sig över remissen Centralt samordnade upphandlingar för koncerngemensam inköpsdigitalisering.

Beslutsunderlag
Serviceförvaltningens tjänsteutlåtande den 10 februari 2022
Remiss – Centralt samordnade upphandlingar för koncerngemensam inköpsdigitalisering

Förslag till beslut
Fastighets- och servicenämnden beslutar följande.

1. Fastighets- och servicenämnden yttrar sig i enlighet med förvaltningschefens förslag.

Förvaltningens förslag och motivering

Bakgrund
Regionstyrelsen har genom remiss bjudit in fastighets- och servicenämnden att yttra sig över förslag till centralt samordnade upphandlingar för koncerngemensam inköpsdigitalisering.

Regionledningskontoret avser föreslå att regionfullmäktige ger regionstyrelsen i uppdrag att projektetablera och genomföra upphandlingar av gemensam upphandlings- och avtalstjänst samt gemensam e-handels- och beställningstjänst. Av 18 identifierade områden föreslås i remissen att Region Stockholm upphandlar följande två tjänster:

1. Gemensam e-handels- och beställningstjänst
2. Gemensam upphandlings- och avtalstjänst

De nya it-stöden föreslås köpas som tjänst på marknaden genom avtal med löptider på fem plus fem år. Serviceförvaltningen föreslås enligt remissen få i uppdrag att förvalta själva avtalen och att förvalta kommande avtal, inklusive rätten att besluta om justeringar och förlängningar.

Genom att upphandling genomförs som en central upphandling, blir nämnder och bolag bundna av avtalen och indirekt förhindrade att etablera motsvarande tjänster på annat sätt lokalt. Finansiering föreslås ske genom att region Stockholms nämnder och bolag bär kostnaden för nyttjandet av tjänsterna samt för gemensam administration och förvaltning. Genom att avtalen läggs på fastighets- och servicenämnden att förvalta, uppfattar serviceförvaltningen att fastighets- och servicenämnden också förväntas genomföra prissättning och fakturering av tjänsterna.

Styrelsen för Locum AB yttrar sig över remissen avseende fastighetsverksamheten. Detta yttrande avser enbart serviceverksamheten.

Överväganden
Serviceförvaltningen ser positivt på att steg tas för en fortsatt och ökad digitalisering av inköpsverksamheten. Förvaltningen bedömer också att regionstyrelsens beskrivning av nyttorna, där ökad avtalstrohet, ökad automatisering och ökad kvalitet i upphandlingsprocessen är realistiska och realiserbara effekter av införandet av den typ av it-stöd som remissen avser.

Serviceförvaltningen ser också positivt på att ytterligare steg tas till att införa helt koncerngemensamma it-stöd inom det administrativa området. Likaså uppfattar förvaltningen att den inriktningen ligger väl i linje med regionfullmäktiges strategi för it-och digitalisering, där hög grad av gemensamt arbete pekas ut som en avgörande framgångsfaktor.

I några avseenden anser dock förvaltningen att beslutsunderlaget bör förtydligas innan regionfullmäktige fattar beslut.

<u>Förvaltningsansvar omfattar verksamhetsutveckling såväl som avtalsförvaltning</u>
Förvaltningen vill framhålla att även när it köps som tjänst får beställaren ett ansvar för att äga och förvalta it-tjänsten på ett sätt som är bredare och mer omfattande än den rena avtalsförvaltningen. I den fortsatta hanteringen av ärendet är det önskvärt att regionstyrelsen tydliggör sin syn på ägarskap av tjänsterna, inklusive ansvar för tjänsternas utveckling och prioritering. I detta ingår också koppling till verksamhetsutveckling och

harmonisering av frågor som rör informationsägarskap, informations-säkerhet och integritet.

I förslaget finns en skrivning att verksamheterna ska få ett avgörande inflytande över tjänsternas utformning. Detta anser serviceförvaltningen vara positivt men det sätter också fokus på att förvaltning av it-tjänster är en bredare verksamhet än avtalsförvaltning. Förvaltningsorganisationen måste förutom att hantera avtalet också ta ansvar för att samla in, bearbeta, prioritera och utveckla verksamheternas kravställning på tjänsterna över tid. Detta kan resultera i avtalsförändringar och nya krav på tjänsterna. Det kan också innebära verksamhetsförändringar och behov av nya arbetssätt identifieras. Förvaltningsorganisationen har då ansvar för att stödja samtliga nämnder och bolag i genomförandet och för att nå full effekt av digitalisering och ständiga förbättringar i tjänsterna. Det är således angeläget att ägarskap, ansvar för kravställning och kravprioritering samt andra frågor som rör systemförvaltningen är tydligt utredda.

Serviceförvaltningen anser att det vore önskvärt att regionstyrelsen tydligare beskriver hur ägande av tjänsterna, gemensam konfiguration, kravdialog med verksamheten och andra frågor som normalt hanteras genom förvaltningsobjekt enligt pm3 eller motsvarande förvaltningsmodell ska hanteras med avseende på de system som nu föreslås etableras. Särskilt viktigt är det att beskriva om avsikten är att fastighets- och servicenämnden ska tillföras ett uppdrag som systemägare för regionens upphandlingsstödjande system och it-tjänster, eller om detta ansvar ska vara kvar hos regionstyrelsen. Ansvaret för avtalsägarskap och beslut om förlängning bör sedan följa förvaltningsansvaret, även om den nämnd som har förvaltningsansvaret för tjänsterna kan nyttja serviceförvaltningens tjänster för såväl objektförvaltning som avtalsförvaltning.

<u>Beslut om gemensam digitalisering är bredare än beslut om kommersiell samordning</u>
Nära knutet till frågan om vem som har det långsiktiga ansvaret för utveckling av arbetssätt och förvaltning av de digitala tjänsterna är frågan om hur beslut fattas om gemensamma digitala stöd i regionen. Det finns idag förhållandevis få sådana beslut och det aktuella ärendet kan bli en föregångare genom att definiera vad som ska vara samordnat och gemensamt och vad som får etableras lokalt och unikt.

Serviceförvaltningen ser positivt på att gemensamma tjänster införs och uppfattar att det ligger i linje med regionens strategi. Eftersom det finns få

samordningsbeslut är det samtidigt viktigt att de beslut om samordning som nu fattas hanteras på ett tydligt och konsekvent sätt.

Serviceförvaltningen uppfattar att avsikten är att regionen ska införa gemensamma digitala tjänster för upphandling och inköp. Det omfattar i så fall, utöver samordning på avtalsnivå, även gemensam förvaltning, gemensam utveckling av processer och metoder för inköp och gemensamma krav på de processtödjande digitala tjänsterna.

Det finns samtidigt också utrymme att tolka remissen som att det är den kommersiella hanteringen, som genom centralt samordnad upphandling och gemensam avtalsförvaltning ska tillvarata synergier och storleksfördelar på marknaden som avses, medan regionstyrelsen lämnar öppet för att implementeringen av tjänsterna ska hanteras lokalt. Med en sådan tolkning tecknas gemensamma avtal, mot vilka nämnder och bolag kan avropa likartade – men likafullt unika – lokala instanser av systemet.

Serviceförvaltningen anser att beslut om upphandling bör föregås av att det förtydligas på vilket av dessa båda alternativ regionstyrelsen menar att beslutet avser. Om ambitionen är att införa gemensamma digitala tjänster i en gemensam instans, bör det föregås av ett tydligt och specifikt beslut från fullmäktige, snarare än att det görs indirekt genom ett beslut om centralt samordnade upphandling. Utan ett sådant beslut begränsas projektet till kommersiell samordning av licensavtalen.

Utmaningar kopplat till köp av it som tjänst

Av remissen framgår att genom att köpa it som tjänst överlåts en stor del av arbetet med den tekniska förvaltningen till leverantören av tjänsterna. Detta är naturligtvis en stor fördel om behoven är tydligt gemensamma inom koncernen och i relativt stor grad också gemensamma med marknaden i övrigt.

Serviceförvaltningen instämmer i att detta kan vara bra, men menar att beslutsunderlaget också bör omfatta en analys av gängse utmaningar kopplat till köp av it som tjänst. Utöver att standardiserade digitala tjänster normalt innebär begränsade möjligheter att anpassa tjänsten utifrån kundunika krav bör man särskilt beakta integritetsfrågor och integrationer. Av regionstyrelsens promemoria framgår inte om och hur dessa frågor har analyserats i tillräcklig omfattning.

När det gäller integritetsfrågor behöver den marknadsanalys som föregår upphandlingen omfatta en analys av vilka dataöverföringar som kommer

att ske, och till vilket land dessa sker. Särskilt fokus bör läggas på möjliga tredjelandsöverföringar och hur integritetsfrågor och frågor som rör upphandling och sekretess kan hanteras av marknadens aktörer och regionens krav. Denna analys behöver ta i beaktande krav utifrån bland annat tryckfrihetsordningen, dataskyddsförordningen samt offentlighets- och sekretesslagen. I särskilda fall kan också säkerhetsskyddslagen och relaterade lagar ha betydelse för analysen. När analysen är klar bör regionstyrelsen redan gjorda marknadsanalys göras på nytt med beaktande av dessa krav.

En fördel med att köpa it som tjänst är som sagt att ansvaret för exempelvis drift överlåts på annan part. Nackdelen är samtidigt att drift och förvaltning av system överlåts på olika parter för olika system, istället för att regionen får en sammanhållen driftmiljö med den kontroll över information och tillgänglighet som följer på detta. Av särskild vikt i det sammanhanget är att tidigt analysera vilka beroenden till andra system de aktuella tjänsterna har, och att säkerställa att de på marknaden tillgängliga tjänsterna kan tillgodose regionens behov. Detta bör hanteras i marknadsanalysen, innan upphandlingsstrategin fastställs och upphandlingarna av de aktuella tjänsterna inleds.

Mot bakgrund av att regionstyrelsen har identifierat 18 möjliga tjänster, som på olika sätt stöder inköps- och upphandlingsprocessen, kan antalet integrationer korsvis mellan funktionerna bli stort. Utöver integrationer inom upphandlingsområdet har system av denna typ sannolikt bredare beroenden mot regionens övriga system, exempelvis personkataloger och behörighetskataloger, inloggningslösningar och – om inte dokumenthanteringen ska ske manuellt – mot diarium och samarbetslösningar. Det är av stor vikt att säkerställa att de upphandlande tjänsterna har funktioner för att maskinellt läsa ut och återföra nödvändig information.

Finansieringsmodellen kan leda till ökad fakturering från fastighets- och servicenämnden till övriga nämnder

Serviceförvaltningen tolkar remissunderlaget som att regionstyrelsen avser föreslå regionfullmäktige att särskilda medel avsätts för införandet, om cirka fyrtio miljoner kronor. När det gäller den löpande förvaltningen är förslaget att löpande förvaltningkostnader fördelas baserat på bolagens totala inköpsvolym.

Serviceförvaltningen vill framhålla att det innebär nya uppdrag för förvaltningen att förvalta avtalen och att den föreslagna

finansieringsmodellen innebär att kostnaden ska fördelas på förvaltningens kunder. Genom att de nya tjänsterna inte föreslås vara valbara, utan ingår i centralt samordnade upphandlingar uppstår en situation där fastighets- och servicenämnden kan komma att åläggas ansvar för fördelning av en ny och obligatorisk avgift. Förvaltningen vill betona vikten av att ett sådant ansvar först blir föremål för tydliga beslut i regionfullmäktige, samt att regionstyrelsen bistår förvaltningen i att förklara bakgrunden till finansieringsmodellen för Region Stockholms övriga nämnder och bolag.

I kombination med att regionfullmäktige ställer krav på minskade administrativa kostnader kommer denna finansieringsmodell sannolikt att möta motstånd under den period som löper från att de nya tjänsternas förvaltning etableras och debitering påbörjas, till dess nämnder och bolag har realiserat besparingar baserat på det nya systemet. Det ska också framhållas att små aktörer, som har små upphandlingsfunktioner, kan uppleva det svårt att realisera effekterna av systeminförandet i termer av sänkta kostnader, eftersom den tid som frigörs sannolikt omfattar bara del av tjänst.

Förvaltningen konstaterar vidare att finansieringen eventuellt också bör knytas mot nyttjandegrad av tjänsterna, så att de nämnder och bolag som har en stor nytta av tjänsterna också betalar mer för dem. En modell där storleken på den upphandlande enheten är avgörande kommer sannolikt upplevas som orättvis, i synnerhet av de större aktörerna. Det är också relevant att fundera på om en den föreslagna finansieringsmodellen är förenligt med ILS krav på att kostnaden ska tas där nyttan uppstår. Det är inte självklart att den som gör stora (men kanske få) upphandlingar har mer nytta av systemstödet än den som gör många (men kanske små) upphandlingar i systemet.

Beroende på licensmodell för systemstödet bör det också uppmärksammas att den totala inköpsvolymen inte kan användas som fördelning av kostnaderna fullt ut. Vissa systemstöd har en transaktionskostnad medan andra har kostnad per användarlicens eller intervall av användarlicenser, vilket kan vara användbart för att fördela löpande förvaltningskostnader utifrån.

Serviceförvaltningen är sammanfattningsvis positiv till förslaget och ser att ansvaret för kommande avtalsförvaltning ligger helt i linje med serviceförvaltningens uppdrag.

Kommersiella överväganden i övrigt
Inriktningen för upphandlingarna uppges vara att anskaffa tjänster och inte system. Det finns en viss risk att detta är ett krav som kan överprövas då det finns systemstöd på marknaden som inte uppfyller det kravet. Den risken kan dock minimeras i upphandlingsarbetet genom att tydligt beskriva regionens behov av tjänsteanskaffning istället för enskilda system.

Föreslagen avtalstid anges till 5+5 år, vilket är en relativt kort tid för ett e-handelssystem – finns det möjlighet att utöka avtalstiden vore det bra.

Ekonomiska konsekvenser
Om förslaget genomförs kommer nya kostnader för upphandlingsstödet behöva fördelas till regionens nämnder och bolag. Om detta ansvar fördelas till fastighets- och servicenämnden kommer nämndens debitering till övriga nämnder och bolag att öka på ett sätt som i nuläget är svårt att kvantifiera. Till dess nämnder och bolag genomfört besparingar motsvarande de ökade kostnaderna, kommer den föreslagna finansieringsmodellen upplevas som svår i förhållande till kravet på att den administrativa kostnadens andel av nämnders och bolags totalkostnader ska minska.

Stefan Schildt
Förvaltningschef

Ragna Forslund
Avdelningschef Upphandling

Beslutsexpediering:
Akt
Regionledningskontoret, registrator

Region Stockholm

Signerad av
Ragna Forslund SE2321000016-7QM4

Signaturdatum
2022-02-10 20:43:14

Signerad av
Stefan Schildt SE2321000016-BVJ9

Signaturdatum
2022-02-11 11:58:00