Fastighets- och servicenämnden
Serviceförvaltningen
Ledning och utveckling
Eleonore Hammare

TJÄNSTEUTLÅTANDE

FSN 2021-0414

2021-11-29

Fastighets- och
servicenämnden

Yttrande över regionrevisorernas projektrapport 3/2021 Strategisk styrning av it och digitalisering

Ärendebeskrivning

Fastighets- och servicenämnden har beretts möjlighet att yttra sig över regionrevisorernas projektrapport Strategisk styrning av it och digitalisering.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande den
Regionrevisorernas projektrapport 3/2021 Strategisk styrning av it och digitalisering

Förslag till beslut

Fastighets- och servicenämnden föreslås fatta följande beslut.

1. Förvaltningschefens tjänsteutlåtande utgör fastighets- och servicenämndens yttrande över regionrevisorernas projektrapport 3/2021 Strategisk styrning av it och digitalisering.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Regionrevisorerna (även kallade revisorerna i detta tjänsteutlåtande) har genomfört en granskning av regionstyrelsens ansvar för styrning, samordning och uppföljning av it- och digitaliseringsarbetet inom regionen. Revisorerna ser ett behov av stärkt styrning och ger tre rekommendationer. Fastighets- och servicenämndens ansvar för att skapa en regiongemensam it-miljö bör tydliggöras i styrningen, regionstyrelsen bör säkerställa efterlevnad av it-styrningen och ansvarsfördelningen mellan fastighets- och servicenämnden och regionstyrelsen bör stärkas.

I detta ärende föreslås fastighets- och servicenämnden svara bland annat att det är riktigt att kontraktsstyrningen och affärsmodellerna för nämndens

tjänster inom it-området behöver förenklas, att det är en fördel om det kan klarläggas vilken frihetsgrad fastighets- och servicenämnden har i utformningen av tjänsterna, och instämmer i revisorernas bedömning att ett förtydligande runt vilka tjänster som ska vara gemensamma och vad som eventuellt är obligatoriskt i den gemensamma infrastrukturen skulle kunna leda till ett mer effektivt arbete med konsolideringen.

Ett fortsatt arbete med revisorernas förslag till fortsatt styrning och förenkling av fastighets- och servicenämndens leverans bedöms kunna ske inom linjen utan att det ger några särskilda ekonomiska konsekvenser. Ett stärkt arbete med konsolidering bedöms dock kunna leda till besparingar för regionen.

Bakgrund
Regionrevisorerna har för yttrande remitterat projektrapport 3/2021 Strategisk styrning av it och digitalisering. Rapporten avser en granskning avseende styrning, samordning och uppföljning av it- och digitaliseringsarbetet inom regionen. Rapportens övergripande fråga har varit om styrningen av it- och digitaliseringsarbete sker så att förutsättningar finns för verksamhetsanpassade digitala tjänster som vilar på en kostnadseffektiv och säker it- och informationsmiljö.

Av revisionsrapporten framgår att revisorerna konstaterar att de tidigare i flera sammanhang pekat på problem med informella styrsystem. Med anledning av detta ser revisorerna därför positivt på att styrningen av it och digitalisering ska formaliseras och att regionstyrelsen bedriver ett arbete för att tydliggöra hur styrningen kopplas till det formella mandat som regleras i reglementen och ägardirektiv. Revisorerna menar också att detta är en förutsättning för en tydlig ansvarsfördelning. Den sammanfattande bedömningen är att styrningen behöver stärkas på ett antal punkter, och revisionen ger följande huvudsakliga rekommendationer:

- Regionstyrelsen bör säkerställa att fastighets- och servicenämnden ges ett tydligare uppdrag att skapa en gemensam, kostnadseffektiv och säker it- och informationsmiljö om hela regionens it-infrastruktur konsolideras i stället för bara delar av den.

- Regionstyrelsen bör säkerställa efterlevnad av styrmodellen för it- och digitalisering för att underlätta prioritering mellan olika behov och nyttor samt stärka förmågan att samskapa digitala tjänster.

- Regionstyrelsens roll gentemot fastighets- och servicenämnden bör tydliggöras, bland annat när det gäller beslut och ansvar för kontraktering av it-tjänster, val av leverantör och leverantörskontakter.

Fastighets- och servicenämnden berörs i egenskap av ansvarig för en stor del av it-stödet i regionen och har därför beretts möjlighet att yttra sig.

Överväganden
Fastighets- och servicenämnden konstaterar att revisionen genomfört ett gediget arbete när det gäller att sammanfatta gällande strategier, liksom att ge en övergripande bild av de utmaningar som regionen har inom it-styrningen. Nämnden delar revisorernas bedömningar i många avseenden. Det är exempelvis mycket positivt att det pågår ett aktivt arbete vid regionstyrelsen för att ytterligare förtydliga och utveckla styrningen.

Att genomföra en granskning inom ett område som är föremål för snabb förändring möter alltid vissa utmaningar. I det här fallet har revisionsgranskningen delvis omfattat ett remissunderlag avseende stärkt styrning inom it- och digitalisering (RS 2020-0284). Utifrån faktaunderlag har det ännu inte fattats något beslut avseende de idéer som fanns med i remissen, och att det därför är oklart om och när en del av den styrning som revisorerna utgått ifrån i granskningen kommer att implementeras. Det gör att en del av de förändrade ansvar som är en utgångspunkt och beskrivs förhållandevis utförligt i rapporten måste uppfattas som förslag under utredning snarare än faktiska beslut som är under implementering. Det avser framförallt det som i rapporten beskrivs som förändrade och förtydligade ansvar regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och SLSO i syfte att knyta dessa nämnders idag informella ansvar inom digitaliseringsområdet till den formella styrningen.

I övrigt vill nämnden i några särskilda frågor konstatera följande.

Förmågan att styra mot verksamhetens behov
Revisorerna fastslår att den modell för samlad styrning som införts i regionen, PM3, implementerats olika vid olika nämnder. FSN saknar en utpeka roll i styrningen. Regionrevisorerna konstaterar att det finns planer på att i kommande beslut om styrningen förtydliga fastighets och servicenämndens roll, men framhåller samtidigt att:

Fastighets- och servicenämnden
Serviceförvaltningen
Ledning och utveckling
Eleonore Hammare

TJÄNSTEUTLÅTANDE

FSN 2021-0414

2021-11-29

> Uppgiften om att införskaffa och utföra it-infrastrukturtjänster är gränsöverskridande och både regionstyrelsen och FSN behöver tänka såväl i strategiska som operativa termer för att it-tjänsterna ska bli ändamålsenliga och kostnadseffektiva för regionens nämnder och bolag. Av intervjuerna framgår att det är FSN som har möjlighet att fånga upp behov och brister i it-infrastrukturtjänsterna i sina löpande dialoger med nyttjande nämnder. Regionledningskontoret är inte bemannade att löpande följa upp hur väl tjänsterna fyller nämner och bolags behov utan kommer att följa upp tjänsterna på aggregerad nivå.

Fastighets- och servicenämnden anser att det idag finns ett väl fungerande samarbete mellan serviceförvaltningen och regionledningskontoret som i viss mån tillgodoser behovet av en koppling mellan strategiskt- och operativt leveransansvar. Fastighets- och servicenämnden har på ett annat sätt än regionstyrelsen en daglig kontakt med användarna av nämndens tjänster. Det innebär också att nämnden har en annan förmåga att inhämta och analysera konkreta och i vissa fall detaljerade men viktiga behov hos verksamheten. Av den anledningen kan det därför ha betydelse om regionstyrelsen i det fortsatta arbetet med utveckling av styrningen tydliggör vilken frihetsgrad som finns för fastighets- och servicenämnden att på eget initiativ förändra och anpassa tjänsterna och leveransens utformning och omfattning utifrån nämndens bild av verksamhetens behov.

Revisionen bedömer vidare att de kontraktliknande arbetsformerna mellan nämnder och bolag riskerar att öka den interna administrationen i form av beskrivningar, avtal och överenskommelser. Ibland sker administrationen också i flera led, vilket driver kostnader utan att verksamheterna får mer ändamålsenliga digitala tjänster. I rapporten bedöms det nödvändigt att det införs arbetsformer som tillåter att olika kompetenser över tid bygger gemensam kunskap och samverkar iterativt snarare än temporära kontraktsliknande arbetsformer. Vidare lyfter regionrevisorerna att kravet på intäktsfinansiering enligt självkostnadsprincipen kan hindra nämnden från att genomföra proaktiva investeringar. Det kan omfatta investeringar med som kan öka efterfrågan på nämndens tjänster och därmed möjligheten att säkerställa en robust och säker it-miljö.

Fastighets- och servicenämnden instämmer i att överdrivet detaljerad kontrastyrning och för långt drivet efterliknande av marknadsmekanismer för styrning kan vara kontraproduktivt. Detta kan vara särskilt aktuellt när det gäller att svara upp mot verksamhetens behov av en flexibel och snabbt föränderlig leverans. Att bli betraktad som en leverantör är inte heller fullt ut förenligt med nämndens roll att ta ett aktivt ansvar för helheten inom regionens administration.

Sedan fastighets- och servicenämndens föregångare SLL IT inrättades har kontraktsstyrning och standardisering varit likställt med en förhållandevis detaljerad tjänsteindelning och en därpå följande tröghet i anpassning av tjänsterna. Denna tradition har fortsatt genom avtalet om regiongemensamma tjänster, även om detta i sin styrmodell är något mer flexibelt. Efterliknandet av marknaden, och strävan efter en detaljerad och rättvis fördelning av smala standardiserade tjänster har drivit fram en omfattande och kostsam hantering av tjänsteförvaltning, fakturering och prissättning. Nämnden gör själv bedömningen att denna administration idag leder till ökade kostnader utan att självklart leda till bättre leveranser.

Samtidigt konstateras att den modell som revisionskontoret varnar för inte behöver vara den enda formen för kontraktsstyrning. En alternativ modell, som idag tillämpas med exempelvis mellan fastighets- och servicenämnden och SLSO, utgår från en enkel och övergripande kontraktsstyrning där avtalet riktar in sig på en helhet och ett åtagande om en total kostnad som inte får öka för en oförändrad volym av en oförändrad tjänst. Leveransens innehåll utöver detta sköts i löpande dialog mellan nämnden och SLSO utan att varje aktivitet utformas som en tjänst med artikel och styckpris. Modellen är ännu i sin linda, men nämnden har goda förhoppningar om att denna typ av förenklad styrmodell kan leda till en mer flexibel leverans samtidigt som den ordning och reda som skapas genom kontraktstyrningen inte går förlorad.

Möjlighet att ta ansvar för helhet och konsolidering
Revisionskontoret konstaterar att fastighets- och servicenämnden saknar formell roll i styrningen, samt att det finns risker med ett decentraliserat ansvar utifrån att det finns risk för dubblering av system, utspridda tjänster, lokala varianter, dubbla resurser och därmed ökade kostnader och ineffektiva arbetssätt. Revisorerna konstaterar exempelvis att:

> ”... det är inte obligatoriskt för nämnder och bolag att överföra sin it-infrastruktur till FSN och köpa tjänster av nämnden. Om inte all it-infrastruktur samlas inom nämnden försvåras skapandet av en gemensam, kostnadseffektiv och säker it- och informationsmiljö vilket riskerar att hindra digitaliseringsarbetet och öka it-säkerhetsrisker.” (Rapporten sida 1).

Fastighets- och servicenämnden delar revisorernas bedömning en förtydligad styrning, där det tydligt framgår vilka tjänster som är lokala och vilka som ingår i en regiongemensam leverans, skulle kunna bidra till ett högre tempo i arbetet med konsolidering och realisering av synergieffekter.

Mot bakgrund av att revisorerna i sin granskning gör bedömningen att nämndens roll behöver förtydligas för att nämnden ska kunna bidra till att fler verksamheter överförs vill nämnden konstatera att det i regionfullmäktiges budget i samband med inrättandet av nämnden mycket tydligt framgått att ” Nämnden ska inom sitt ansvarsområde ta ett helhetsgrepp och ansvar kring frågor som rör effektivisering av Region Stockholms administration” (budget 2019, sidan 115). Det är dock riktigt som revisorerna konstaterar att denna del av nämndens grundläggande uppdrag inte återspeglas i vare sig reglemente eller övergripande styrdokument inom it-området.

Samtidigt fastslår nämnden att fastighets- och servicenämnden som en nämnd bland andra svårligen kan ges en överordnat styrande roll, särskilt inte med koppling till det egna uppdraget. Om styrningen ska utvecklas på det sätt som revisionskontoret efterfrågar för att säkerställa genomförande och effekthemtagning av konsolidering är tydliga riktlinjer kring vad som omfattas av den gemensamma it-leveransen och i vilken mån den är valbar den enskild mest betydelsefulla faktorn. Därutöver kan det eventuellt finnas skäl att också förtydliga regionstyrelsens roll som centralt samordnande och vilka mandat som följer på det uppdraget.

Om konkurrensutsättning

Regionrevisorerna pekar i sin rapport på två motstående risker. Fastighets- och servicenämndens tjänsteproduktion ska regelbundet jämföras med marknaden. Vid ineffektivitet ska åtgärder vidtas eller konkurrensutsättning ske. Detta kan leda till utkontraktering, i syfte att sänka kostnader. Samtidigt lyfter regionrevisorerna de kostnader det medför i form av administration samt risker för minskad innovationsförmåga. Nyttan och kostnaderna behöver enligt revisorernas rapport ställas mot de fördelar som finns med att ha en intern långsiktig leverantör som över tid bygger upp kunskap om kärnverksamheternas förutsättningar, rutiner och processer vilket kan gynna innovationsförmågan. Ett behov finns, menar rapportförfattarna, av att fastighets- och servicenämndens priser tillåts omfatta rådgivning och kompetensuppbyggnad.

Samtidigt lyfter revisorerna risken för att nämnden i en situation med ökad utkontraktering blir en mellanhand mellan regionstyrelsen och nyttjande nämnder och bolag av tjänsterna å ena sidan och externa leverantörer som utför hela eller delar av tjänsterna å andra sidan. Revisionen ser en risk att nämnden ses som en dyr administrativ överbyggnad av övriga nämnder och bolag snarare än en nämnd som utifrån verksamhetskännedom kan underlätta innovation, förebygga risker och möjliggör en gemensam och säker it-miljö.

Fastighets- och servicenämnden
Serviceförvaltningen
Ledning och utveckling
Eleonore Hammare

TJÄNSTEUTLÅTANDE

FSN 2021-0414

2021-11-29

Fastighets- och servicenämnden vill inledningsvis framhålla att revisorernas rapport kan uppfattas som att det finns ett inslag av automatik i utkontraktering kopplat till benchmarking. Det regionfullmäktige har beslutat är att ”Om fastighets- och servicenämndens samlade produktionskostnad för en tjänst avviker från marknadens pris för en tjänst med motsvarande kvalitet och innehåll ska nämnden vidta åtgärder för att effektivisera eller konkurrensutsätta tjänsten.” (Budget 2021, sidan 39.) Det innebär att det finns ett utrymme för nämnden att vidta interna effektiviserande åtgärder om man bedömer det som mer fördelaktig.

Även om fastighets och servicenämnden förstår de risker som revisionskontoret identifierat, är den bild som tecknas av möjligheter – eller snarare brist på möjligheter – inte det enda möjliga scenariet. Om nämndens roll som ansvarig för helhetssyn och samordning av regionens administrativa stöd kan ges en mer framskjuten roll, kan produktion av enskilda tjänster eller tjänsteområden ske internt eller externt utifrån effektivitetshänsyn. Den roll som då uppstår för nämnden, att kombinera löpande upphandling av viss produktion med en roll som tjänsteintegratör kan vara ett sätt att ta vara på fördelarna med konkurrensutsättning, samtidigt som behovet av en långsiktig partner i innovation och planering för regionens nämnder och bolag tillgodoses.

Ekonomiska konsekvenser

En effektiv och tydlig styrning av it- och digitalisering leder med stor säkerhet till ett mer effektivt samarbete, kortare beslutsprocesser och en ökad förmåga att ta tillvara synergier. En förenklad kommersiell hantering och mer övergripande kontraktstyrning leder även det till minskade kostnader för regionen.

De förslag som revisionskontoret har kan i huvudsak realiseras utan att det leder till några specifika kostnader utan kan genomföras genom arbete inom ram vid regionstyrelsen och fastighets- och servicenämnden, exempelvis inom ramen för den löpande förvaltningen av styrande dokument

Stefan Schildt

Förvaltningschef

Eleonore Hammare

Avdelningschef

Fastighets- och servicenämnden
Serviceförvaltningen
Ledning och utveckling
Eleonore Hammare

TJÄNSTEUTLÅTANDE

FSN 2021-0414

2021-11-29

Beslutsexpediering:

Akt
Regionrevisorerna, registrator

Region Stockholm

Signerad av
Eleonore Hammare SE2321000016-D72P

Signaturdatum
2021-11-29 18:27:50

Signerad av
Stefan Schildt SE2321000016-BVJ9

Signaturdatum
2021-11-29 18:40:31