Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2021-12-01

RS 2021-0766

Regionstyrelsen

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

Föredragande regionråd: Charlotte Broberg

Ärendebeskrivning

Regionrevisorerna har genomfört en granskning som syftat till att bedöma om regionstyrelsens styrning skapar förutsättningar för standardiserade och kostnadseffektiva underliggande it-tjänster utan avkall på verksamheternas behov av digitala tjänsters funktionalitet, tillgänglighet och säkerhet.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande till regionrevisorerna över projektrapport 3/2021 Strategisk styrning av it och digitalisering.

Regionrådsberedningens motivering

Regionrevisorerna har genomfört en granskning som syftat till att bedöma om regionstyrelsens styrning skapar förutsättningar för standardiserade och kostnadseffektiva underliggande it-tjänster utan avkall på verksamheternas behov av digitala tjänsters funktionalitet, tillgänglighet och säkerhet.

I Region Stockholm ligger fokus på samordning, effektivitet samt ökad trygghet och service för invånarna i samtliga verksamheter. Digitaliseringsarbetet tar avstamp i Strategin för it och digitalisering (RS 2019-0669, RS 2019-0829) och regionstyrelsen har det samordnande uppdraget för allt digitaliseringsarbete. Ett stärkt lokalt ägande av det operativa digitala utvecklingsarbetet på vårdgivarnivå kräver även en stärkt central förmåga för att slå fast gemensamma principer för den samlade informationsmiljön. Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar för att slå fast de ramar inom vilka vårdgivarna kan agera för att säkerställa att olika system bygger på en sammanhållen arkitektur, gemensamma standarder och en hög nivå av informationssäkerhet.

Som framgår av regiondirektörens tjänsteutlåtande råder skilda uppfattningar mellan revisionskontoret och regionledningskontoret om innebörden av en del skrivningar i budget avseende fastighets- och servicenämndens uppdrag. I den mån det råder tvekan om detta vill regionrådsberedningen tydliggöra att den tolkning av budgetskrivningar och syfte med nämnden som regionledningskontoret gör är den korrekta.

I övrigt framgår av tjänsteutlåtandet att regionledningskontoret delar uppfattningen att ett antal förstärkningar av förutsättningarna för verksamhetsanpassade digitala tjänster som vilar på en säker och kostnadseffektiv it-informationsmiljö kan behöva stärkas på ett antal punkter. Regionledningskontoret arbetar i stort redan med de rekommendationer som revisorerna ger avseende styrning av it och digitalisering. Arbetet sker inom ramen för implementeringen av den strategi som är beslutad.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande
2. Regionrevisorernas projektrapport 3/2021 – Strategisk styrning av IT och digitalisering

Irene Svenonius Charlotte Broberg

Regionledningskontoret
Andreas Hölne

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-11-08

RS 2021-0766

Regionstyrelsen

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

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande till regionrevisorerna över projektrapport 3/2021 Strategisk styrning av it och digitalisering.

Sammanfattning

Regionrevisorerna har genomfört en granskning som syftat till att bedöma om regionstyrelsens styrning skapar förutsättningar för standardiserade och kostnadseffektiva underliggande it-tjänster utan avkall på verksamheternas behov av digitala tjänsters funktionalitet, tillgänglighet och säkerhet.

Revisorernas samlade bedömning är att förutsättningarna för verksamhetsanpassade digitala tjänster som vilar på en säker och kostnadseffektiv it-informationsmiljö har förbättrats, men kan behöva stärkas på ett antal punkter.

Delar av revisorernas analys och rekommendationer har baserats på en icke-beslutad arbetsversion av den styrmodell som tas fram avseende it- och digitalisering. Styrmodellen baseras på styrande dokument[1] inom området och ska utgöra stöd för hur dessa ska tolkas för att säkerställa att it och digitaliseringen hanteras samlat och effektivt i linje med ordinarie styrning och ledning. Regionledningskontoret var tydliga med att modellen är under utformning och att revisorerna därför inte kunde grunda sin analys på den utan endast se den som information om arbete som pågår.

[1] Budget (RS 2020–0469), reglemente (RS 2020–0284), Policy för Innovation och digitalisering (LS 2014–0833) och Strategi för it och digitalisering 2020–2023 (RS 2019–0669, RS 2019–0829)

Utifrån att analysen trots detta bygger på information från det arbetsutkast som revisorerna tog del av så är delar av rapporten baserad på inaktuell information.

Regionledningskontoret arbetar i stort redan med de rekommendationer som revisorerna ger avseende styrning av it och digitalisering. Arbetet sker inom ramen för implementeringen av den strategi som är beslutad.

Regionledningskontoret delar däremot inte revisorernas syn på att fastighets- och servicenämndens (FSN) uppdrag behöver tydliggöras då förvaltningens bedömning är att revisorernas förslag inte går i linje med de av fullmäktige beslutade intentionerna för nämnden. Vidare gör revisorerna genom tolkningar av budgettexter gällande att FSN:s verksamhet ska konkurrensutsättas. Regionledningskontoret konstaterar att tolkningarna grundar sig på felaktigt återgivna budgettexter och bedömer att tolkningarna är mer långtgående är regionfullmäktiges intentioner. Konkurrensutsättning är ett av flera medel för FSN att arbeta med för att effektivisera sina tjänster.

Bakgrund

Regionrevisorerna har genomfört en granskning som syftat till att bedöma om regionstyrelsens styrning skapar förutsättningar för standardiserade och kostnadseffektiva underliggande it-tjänster utan avkall på verksamheternas behov av digitala tjänsters funktionalitet, tillgänglighet och säkerhet.

Revisorerna ställer sig frågan om styrningen av it-och digitaliseringsarbetet sker så att förutsättningar finns för verksamhetsanpassade digitala tjänster som vilar på en kostnadseffektiv och säker it- och informationsmiljö?

Revisorerna vill att regionstyrelsen i yttrandet särskilt svarar på följande:

- Hur regionstyrelsen avser säkerställa att FSN 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?
- Hur regionstyrelsen avser att säkerställa efterlevnaden av styrmodellen för it och digitalisering för att underlätta prioritering mellan olika behov och nyttor samt stärka förmågan att samskapa digitala tjänster?

- Hur regionstyrelsens roll gentemot FSN kan tydliggöras, bland annat när det gäller beslut och ansvar för kontraktering av it-tjänster, val av leverantörer och leverantörskontakter?

Regionledningskontorets förslag och motivering
Under våren 2021 har Region Stockholm inlett arbetet med att implementera en styrmodell för it och digitalisering. Styrmodellen bygger i huvudsak på budget, reglemente, policy för innovation och digitalisering samt strategi för it och digitalisering. Arbetet omfattar i stort de rekommendationer som revisorerna ger i rapporten.

Styrning av it- och digitaliseringsarbetet
Regionledningskontoret delar revisorernas syn på hur styrning av it- och digitaliseringsarbetet kan stärkas. Samtliga områden som revisorerna lyfter är områden som regionledningskontoret arbetar löpande med inom ramen för att ta fram och etablera en styrmodell för it- och digitalisering.

Regionledningskontoret delar revisorernas syn på att ägarskapet för it och digitalisering behöver formaliseras och att en förutsättning för det är en tydlig ansvarsfördelning kopplat till det formella mandat som regleras i reglementen och ägardirektiv. Eventuella justeringar av ägarskap har därför föreslagits som ändringar i reglemente istället för uppdrag i budget.

Genom att styrmodellen är uppbyggd för att säkerställa att styrningen av it- och digitalisering inte sker skilt från ordinarie styrning och ledning säkerställs också regionstyrelsen roll att styra, leda och följa upp arbetet. En sådan uppföljning omfattar både nämnder och bolag med särskilt utpekat ägarskap inom områden likväl som nämnder som nyttjar digitala tjänster. I det arbetet innefattas de uppgifter som revisorerna lyfter avseende kompetens, efterlevnad och prioritering mellan olika behov. Detta gäller också det stöd inom gränsdragningar avseende digitala tjänster som befinner sig i gråzoner mellan olika nämnder och bolag. Regionledningskontorets bedömning är att det utifrån reglementet ligger inom regionstyrelsen ansvar för samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens.

Regionledningskontoret delar däremot inte revisorernas syn på att fastighets- och servicenämndens (FSN) uppdrag behöver tydliggöras för att nämnden i praktiken ska kunna bidra till att fler nämnder och bolag för över verksamhetsstödjande system och it-infrastruktur till FSN. Regionfullmäktige var redan vid bildandet av FSN tydliga med att tjänsterna ska tillhandahållas på marknadsmässiga villkor med beaktande

av konkurrensneutralitet. Att såsom revisorerna föreslår ändra och förtydliga FSN:s roll skulle riskera påverka den grundläggande intentionen avseende konkurrensneutralitet. Regionledningskontorets bedömning är att FSN fortsatt behöver arbeta med effektiviseringar som ger genomslag på tjänsternas pris och kvalitet så att fler verksamheter vill nyttja nämnden tjänsteutbud.

Standardiserade och ändamålsenliga tjänster
Regionledningskontoret delar revisorernas syn på att ett samlat ägarskap kan underlätta standardisering av arbetsprocesser och skapande av gemensamma digitala tjänster som bygger på standarder.

Regionledningskontoret delar inte revisorernas syn på att ge FSN ett tydligare uppdrag att skapa en gemensam, kostnadseffektiv och säker it- och informationsmiljö då detta strider med Regionfullmäktiges intentioner avseende bildandet av nämnden. Regionledningskontoret bedömer att det är genom gemensamma målbilder och styrande dokument som en mer sammanhållen it-miljö med fler gemensamma tjänster skapas. FSN:s roll bör fortsatt vara att leverera dessa gemensamma tjänster så effektivt som möjligt.

Kontraktstyrning och konkurrensutsättning
Regionledningskontoret delar inte revisorernas syn på att det innebär ett ökat antal överenskommelser/avtal om varje digital tjänst enbart har *en* ägare. Alternativet skulle vara att varje enskild nämnd eller bolag skulle ha egna fullödiga överenskommelser/avtal inklusive den avtalsadministration det för med sig. Att samla detta hos en nämnd skapar enligt regionledningskontoret förutsättningar för att samordna och effektivisera administration istället för att sprida den på fler parter.

Regionledningskontoret delar inte revisorernas syn att på att kontraktsliknande arbetsformer riskerar att splittra arbetsuppgifter som egentligen hör ihop. Detta är något som vanligtvis hanteras inom ramen för kontrakten genom bland annat samverkansmodeller.

Revisorernas tolkning av budget 2021 leder fel då den bygger på en felaktigt återgiven text och resulterar i att ”Revisionen konstaterar också att regionens internt producerade tjänster ska konkurrensutsättas”. Korrekt återgiven lyder budget 2021 ”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.”. Med andra ord finns inget

direkt krav att tjänster ska konkurrensutsättas utan att det ses som en möjlig åtgärd vid sidan av effektiviseringsåtgärder. Denna feltolkning i kombination med revisorernas rekommendation om ett förändrat/förtydligat uppdrag leder vidare till ett resonemang där FSN omvandlas mer till en beställar- snarare än en utförarnämnd. Regionledningskontoret gör inte samma tolkning av budgetens innebörd och delar därmed inte heller revisorernas syn på utvecklingen av FSN:s roll.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer regionledningskontoret att ytterligare uppdrag enligt revisorernas rapport inte krävs och att revisorernas frågor ska anses besvarade.

Ekonomiska konsekvenser
Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Susanne Bayard
IT-direktör

Beslutsunderlag

1. Regionrevisorernas projektrapport 3/2021 – Strategisk styrning av IT och digitalisering

Beslutsexpediering

1. Regionrevisorerna

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2021-11-08

Regionrevisorerna

2021-09-23

Diarienummer
RK 2021-0012

Regionstyrelsen

Projektrapport 3/2021
Strategisk styrning av IT och digitalisering

Revisorerna i revisionsgrupp I beslutade vid sitt möte 2021-09-23 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2021-11-25.

Revisorernas samlade bedömning är att förutsättningarna för verksamhetsanpassade digitala tjänster som vilar på en kostnadseffektiv och säker it-informationsmiljö har förbättrats, men kan behöva stärkas på ett antal punkter.

Revisorerna vill särskilt ha regionstyrelsens svar på:

- Hur regionstyrelsen avser säkerställa att FSN 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?
- Hur regionstyrelsen avser att säkerställa efterlevnaden av styrmodellen för it och digitalisering för att underlätta prioritering mellan olika behov och nyttor samt stärka förmågan att samskapa digitala tjänster?
- Hur regionstyrelsens roll gentemot FSN kan tydliggöras, bland annat när det gäller beslut och ansvar för kontraktering av it-tjänster, val av leverantörer och leverantörskontakter?

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Kenneth Strömberg
Ordförande
Digital signering

Anette Carlstedt
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

Regionrevisorerna

2021-09-23

Diarienummer
RK 2021-0012

Fastighets- och servicenämnden

Projektrapport 3/2021
Strategisk styrning av IT och digitalisering

Revisorerna i revisionsgrupp III beslutade vid sitt möte 2021-09-23 att överlämna rapporten till fastighets- och servicenämnden för kännedom och möjlighet till yttrande senast 2021-11-25.

Revisorernas samlade bedömning är att förutsättningar för verksamhetsanpassade digitala tjänster som vilar på en kostnadseffektiv och säker it-informationsmiljö har förbättrats, men kan behöva stärkas på ett antal punkter. Det gäller bland annat behovet av att tydliggöra fastighets- och servicenämndens uppdrag när det gäller att skapa en gemensam, kostnadseffektiv och säker it- och informationsmiljö om hela regionens it-infrastruktur konsolideras i stället för bara delar av den. Vidare gäller det nämndens roll i förhållande till regionstyrelsen när det gäller ansvar för kontraktering av it-tjänster och val av leverantörer.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Anders Lönn
Ordförande
Digital signering

Anette Carlstedt
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

RAPPORT NR 3/2021

Strategisk styrning av it och digitalisering

Region Stockholm

Kort om rapporten

Regionfullmäktige har beslutat att regionen ska använda digitalisering och innovation som strategiska verktyg för att utveckla, effektivisera och kvalitetssäkra verksamheten samt erbjuda bättre samhällsservice. Förutsättningarna för verksamhetsanpassade digitala tjänster som vilar på en kostnadseffektiv och säker it-informationsmiljö har förbättrats genom det övergripande arbete som pågår i regionen, men kan stärkas på ett antal punkter. Det gäller bland annat behovet av att tydliggöra fastighets- och servicenämndens uppdrag när det gäller att skapa en gemensam, kostnadseffektiv och säker it- och informationsmiljö om hela regionens it-infrastruktur konsolideras i stället för bara delar av den. Vidare gäller det nämndens roll i förhållande till regionstyrelsen när det gäller ansvar för kontraktering av it-tjänster och val av leverantörer.

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

2 Utgångspunkter för granskningen 4
2.1 Motiv till granskningen 4
2.2 Revisionsfråga 5
2.3 Avgränsning 5
2.4 Bedömningsgrunder 5
2.5 Metod 7

3 Styrning av it- och digitaliseringsarbetet 8
3.1 Styrande dokument 8
3.2 Ansvar och roller 9
3.3 Fastighets- och servicenämndens roll 15
3.4 Ansvar för underleverantörer av it-teknik 17
3.5 Bedömning 18

4 Standardiserade och ändamålsenliga tjänster 19
4.1 Decentraliserat ansvar 19
4.2 Standardiserade regiongemensamma tjänster 20
4.3 Ändamålsenliga verksamhetskritiska digitala tjänster 25
4.4 Verktyg för prioritering av behov och nyttor 27
4.5 Bedömning 29

5 Kontraktstyrning och konkurrensutsättning 30
5.1 Kontraktsliknande arbetsformer 30
5.2 Konkurrensutsättning 31
5.3 Bedömning 32

1 Slutsatser och rekommendationer

Revisionen konstaterar att regionen befinner sig mitt i ett omfattande förändringsarbete när det gäller den regionövergripande styrningen och samordningen av it och digitalisering. Granskningen har därför fokuserat på förutsättningar och risker i nuläget. Revisionen har granskat 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.

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningens syfte är att förutsättningarna har förbättrats men kan behövs stärkas på ett antal punkter.

Revisionen har tidigare i flera sammanhang pekat på problem med informella styrsystem och ser därför positivt på att styrningen av it och digitalisering ska formaliseras och kopplas till det formella mandat som regleras i reglementen och ägardirektiv. Revisionen menar att detta är en förutsättning för en tydlig ansvarsfördelning. Revisionen bedömer att regionstyrelsen har påbörjat ett arbete för att tydliggöra ansvar och roller för regionens it- och digitaliseringsarbete samt ägarskap av digitala tjänster men bedömer att det finns oklarheter som behöver hanteras för att ytterligare tydliggöra roller och ansvarsförhållanden.

Regionstyrelsen har bland annat lämnat förslag på hur ansvaret för digitala tjänster ska fördelas mellan nämnder och bolag i s.k. samordningsområden. Revisionen bedömer att regionstyrelsen behöver följa hur nämnder som tilldelas ett samlat ägaransvar kan tillföras kompetens om unika verksamheters behov. Revisionen menar även att regionstyrelsen behöver tydliggöra ansvarsområden som exempelvis gränsdragningen mellan hälso- och sjukvårdsnämnden som ska äga beställar- och systemansvaret medan SLSO ska äga utföraransvaret för detsamma.

Revisionen bedömer att tydliga kanaler och forum möjliggör prioritering av behov och nyttor mellan samordningsområden samt prioritering mellan investeringar i regiongemensam it-infrastruktur och verksamhetsunika behov av digitala tjänster. 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.

Revisionen bedömer att förutsättningar finns för att öka regionens förmåga att konsolidera mängden it-system och skapande av en gemensam it-infrastruktur om ägarskapet för likartade verksamhetskritiska samlas inom en utpekad nämnd och verksamhetsstödjande digitala tjänster och it-infrastrukturtjänster samlas i fastighets- och servicenämnden (FSN). Men 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. För att förmå fler nämner och bolag att köpa nämndens tjänster har tjänsterna standardiserats, beskrivits och prissatts så att nämnder och bolag kan påverka sina kostnader genom nyttjandegraden av tjänsten. Revisionen menar att detta troligen inte räcker för att få de nämnder som inte redan

överfört sin it-infrastruktur till FSN att göra detta. Regionstyrelsen bör därför säkerställa att FSN 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.

Revisionen konstaterar att regionledningskontoret har utarbetat strukturer och verktyg för att öka förmågan att prioritera och balansera mellan olika behov när det gäller it-lösningar. Revisionen vill betona betydelsen av att regionstyrelsen säkerställer prioriteringsförmågan mellan olika utvecklingsbehovs nyttor. Utvecklingsbehov som beräknas leda till kostnadsbesparingar i it-miljön behöver balanseras mot nyttor som uppstår i kärnverksamheten och nyttor som stärker it-säkerheten och förmågan att stå emot cyberattacker

Revisionen bedömer att den nya it- och digitaliseringsstrategins inriktning om att gemensamma digitala tjänster ska vara huvudregeln och att varje digital tjänst enbart har *en* ägare sannolikt innebär ett ökat antal interna överenskommelser/avtal. Revisionen bedömer att de kontraktsliknande arbetsformerna mellan nämnder och bolag som tillämpas inom regionen därmed riskerar att öka administrationen i form av beskrivningar, avtal och överenskommelser, ibland i flera led, vilket driver kostnader utan att verksamheterna får mer ändamålsenliga digitala tjänster.

Kontraktsliknande arbetsformer internt mellan nämnder och bolag och externt med marknadsaktörer innebär att arbetsuppgifter som egentligen hör ihop delas upp och utförs av personer med olika organisatoriska tillhörigheter utifrån på förhand specificerade krav. Risk finns att verksamhetskritiska digitala tjänster inte uppfyller användarnas krav på funktionalitet eller tillgänglighet. Revisionen menar att det behövs arbetsformer som underlättar för dem med verksamhets- och it-kunskaper att oavsett organisationstillhörighet bygga gemensam kunskap för att underlätta innovation.

Revisionen konstaterar också att regionens internt producerade tjänster ska konkurrensutsättas och att tjänster som inte är marknadsmässiga utifrån pris och kvalitet ska utkontrakteras till externa aktörer, vilket uttryckligen gäller för FSN:s tjänster. Revisionen bedömer därför att nyttan med regelbunden konkurrensutsättning av interna tjänster och kontraktstyrning behöver sättas i relation till de kostnader det medför i form av administration samt risker för minskad innovationsförmåga.

Revisionen bedömer att FSN:s roll omvandlas mer till en beställarnämnd snarare än en utförarnämnd när allt mer av verksamheten ska utkontrakteras. Nämnden riskerar att endast bli en mellanhand mellan regionstyrelsen och nyttjande nämnder och bolag av tjänsterna å ena sidan och externa leverantörer som utför 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. Risk finns att kravet på standardisering, kontraktstyrning och konkurrensutsättning leder till ökad administration när it-tjänsterna ska beskrivas, utformas och omförhandlas vilket kan motverka kravet på innovation och digitalisering.

Rekommendationer:

- Regionstyrelsen bör säkerställa att FSN 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 FSN bör tydliggöras, bl.a. när det gäller beslut och ansvar för kontraktering av it-tjänster, val av leverantör och leverantörskontakter.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Fullmäktige har beslutat att regionen ska använda digitalisering och innovation som strategiska verktyg för att utveckla, effektivisera och kvalitetssäkra verksamheten, erbjuda bättre samhällsservice, öka patienters och resenärers delaktighet, samt bli en attraktivare arbetsgivare.[1] Respektive nämnd och bolag ansvarar för att digitalisera sin verksamhet så att verksamhetsmålen uppnås. Styrningen av digitaliseringsarbetet ska vara integrerad i respektive nämnd eller bolags verksamhetsstyrning. Men arbetet med digitala tjänster som stödjer verksamheten ska ske gemensamt med utgångspunkt i regionens samlade behov och krav.[2] Regionstyrelsen har uppgiften att samordna regionens digitaliserings- och innovationsarbete och definiera samt beställa regionens gemensamma it-tjänster[3] Tydlighet i *styrning, roller och ansvar* är en förutsättning för att underlätta samverkan mellan flera parter.

En annan förutsättning för digitalisering är *en gemensam it- och informationsmiljö* som underlättar informationsutbyte mellan olika aktörer.[4] Regionfullmäktige understryker i budget 2021 att den it-relaterade verksamheten ska bygga på gemensamma standarder och principer för att möjliggöra en gemensam it-infrastruktur och samspelande informationsmiljö som är robust och säker.[5] Inom regionen finns en mångfald av it-system som antingen är egenägd eller har upphandlats av marknadsaktörer. För att uppnå detta behöver it-miljöerna konsolideras. Detta påverkar kärnverksamheternas möjligheter att uppnå sina av fullmäktige uppsatta mål inom given budget eftersom it-systemens funktionalitet och infrastruktur mer eller mindre är inflätade i befintliga arbetsprocesser. Beslut om och styrning av konsolideringsarbetet kan därför inte ske helt frikopplat från kärnverksamheternas beslut om och styrning av digitaliseringsarbetet. Risk finns att regionstyrelsen inte har en tillräcklig regionövergripande bild över pågående digitaliserings- och konsolideringsarbete för att underlätta prioriteringsbeslut mellan olika behov och nyttor.

För att stärka och tydliggöra ansvaret för digitala tjänster har regionfullmäktige beslutat att varje digital tjänst ska ha *en* utpekad nämnd eller ett bolag som ägare. De nämnder och bolag som nyttjar tjänsten ska köpa tjänsten av den interna eller externa leverantören som tillhandahåller tjänsten,[6] vilket ska regleras skriftligt genom överenskommelser eller avtal. Nämnder och bolag får inte heller utföra arbete åt en annan nämnd eller annat bolag utan att få ersättning för det utförda arbetet.[7] All tjänsteproduktion, såväl internt som externt producerad, ska också jämföras med erbjudanden på marknaden genom regelbunden benchmarking eller konkurrensutsättning. När benchmarking tyder på att tjänsteproduktionen avviker pris- och kvalitetsmässigt i negativ bemärkelse från marknadens standarder ska handlingsplaner

[1] LS 2014–0833, Policy för Innovation och utveckling.
[2] RS 2019–0669, RS 2019–0829, Strategi IT och digitalisering 2020–2023.
[3] RS 2020–0284, Reglemente för regionstyrelsen.
[4] SKR, 2019, Utveckling i en digital tid – en strategi för grundläggande förutsättningar.
[5] RS 2020–0469, Budet 2021 för Region Stockholm.
[6] RS 2019–0669, RS 2019–0829. Strategi IT och digitalisering 2020–2023.
[7] RS 2020–0469, RS 2020–0740. Integrerad ledning och styrning.

utarbetas eller utkontraktering av tjänsterna övervägas.[8] Risk finns att kravet på standardisering, kontrastyrning och konkurrensutsättning av digitala tjänster leder till ökad administration när tjänsterna ska beskrivas, utformas och omförhandlas vilket kan motverka innovation och digitalisering.

Digitalisering handlar om att med digital teknik (digitala system och programvaror) och datadriven innovation skapa nya arbetssätt. Forskningen har visat att organisationers innovationsförmåga och effektivitet riskerar att minska om avståndet till it-verksamheten blir alltför stor.[9] Utformning av digitala tjänster är beroende av täta, tvärfunktionella samarbeten som tillåter att olika kompetenser samverkar snarare än att dela upp kompetenser i olika funktioner som samverkar utifrån kontratsliknande arbetsformer. Detaljerade krav kan sällan specificeras på förhand i ett beställningsunderlag. Kraven behöver successivt förfinas i dialog mellan användarna och it-utvecklarna.[10] Risk finns att digitalisering med på förhand fördefinierade krav och kontrakt innebära att verksamhetskritiska digitala tjänster inte ger den funktionalitet eller tillgänglighet som användarna behöver.

Revisonen har granskat om regionstyrelsens styrning skapar förutsättningar för standardiserade och kostnadseffektiva underliggande it-tjänster utan avkall på verksamheternas behov av digitala tjänsters funktionalitet, tillgänglighet och säkerhet.

2.2 Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga:
Sker styrningen av it- och digitaliseringsarbete så att förutsättningar finns för verksamhetsanpassade digitala-tjänster som vilar på en kostnadseffektiv och säker it- och informationsmiljö?

Den övergripande revisionsfrågan har brutits ner i följande delfrågor:

1. Hur säkerställs att roller och ansvar för it- och digitaliseringsarbetet är tydliga?
2. Hur balanseras krav på kostnadseffektivitet mot kravet på innovation och digitalisering?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser regionstyrelsens ansvar för styrning, samordning och uppföljning av it- och digitaliseringsarbetet inom regionen. Granskningen har avgränsats till övergripande ansvar och roller och samarbetsstrukturer för it- och digitaliseringsarbetet. Fastighets- och servicenämndens berörs i egenskap av intern it-leverantör.

2.4 Bedömningsgrunder

Budget 2021 för Region Stockholm, RS 2020–0469

[8] RS 2019–0669, RS 2019–0829. Strategi IT och digitalisering 2020–2023.
[9] Institutet för framtidsstudier, 2017, Bortom IT om hälsa i en digital tid.
[10] SOU 2021:1 Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering.

Berörda nämnder och bolag behöver ansvara för den it och digitalisering som direkt rör deras specifika kärnverksamhet. Regionstyrelsen ansvarar för digitalisering av det regiongemensamma verksamhetsstödet, som exempelvis administrativa system, för gemensamma regelverk och principer för digital utveckling, samt för it-infrastruktur. Tillsammans utgör det förutsättningar för att kärnverksamheterna ska kunna fokusera på sina respektive grunduppdrag. Hälso- och sjukvårdsnämnden ska ansvara för den it och digitalisering som krävs för att på ett effektivt sätt agera som beställare och ansvara för system som stödjer hälso- och sjukvårdssystemet. System och applikationer som krävs för att bedriva vård behöver dock hanteras vårdnära inom produktionen.

Integrerad ledning och styrning av Region Stockholm, RS 2020–0469, RS 2020–0740

Nämnder och bolag, har ett självständigt ansvar för att genomföra regionfullmäktiges beslut inom tilldelade ramar. Samtliga regionens verksamheter är en del av en helhet som ska samverka.

Varje nämnds och bolags redovisning inom Region Stockholm ska ge en rättvisande bild av kostnaden för att bedriva nämndens eller bolagets verksamhet. Av detta skäl får ”fria nyttigheter” där en nämnd eller ett bolag utför arbete eller ger service till en annan nämnd eller annat bolag utan att få ersättning för detta inte förekomma. En relevant intern prissättning ger återhållsamhet i nyttjandet av tjänsten och är därmed ett viktigt inslag för en fungerande ekonomisk hushållning.

Tjänster som utförs av en nämnd eller ett bolag för en annan nämnds eller ett annat bolags räkning ska regleras skriftligt. Sådan reglering benämns överenskommelse om den sker mellan nämnder och avtal om den sker mellan nämnd och bolag. Sådana överenskommelser och avtal hanteras enligt samma delegationsregler som gäller för externa inköp, såvida inte annat särskilt framgår av nämndens eller bolagets delegationsordning.

Policy för innovation och digitalisering, LS 2014–0833

De produkter, tjänster och metoder som används ska tillämpa de standarder som är fastställda av aktuella standardiseringsorgan, myndigheter etc. som är relevanta på marknaden. I beslut om investeringar eller nya satsningar ska nyttan för regionen som helhet prioriteras framför varje enskild verksamhets önskemål.

Strategi IT och digitalisering 2020–2023, RS 2019–0669, RS 2019–0829

Styrning av it och digitalisering ska vara integrerad i verksamhetsstyrningen. Ett tydligt ägarskap är en av de viktigaste framgångsfaktorerna för Region Stockholms digitalisering tillsammans med en högre grad av gemensamt arbete med utgångspunkt i regionens samlade behov och krav.

Tjänsteproduktion, både extern och sådan som sker i egen regi, ska genom regelbunden benchmarking eller konkurrensutsättning mätas i förhållande till marknadens förmåga för att säkerställa konkurrensmässiga tjänster och priser. I de fall

benchmarking visar på bristande effektivitet i den egna regin ska handlingsplaner tas fram eller konkurrensutsättning av verksamheten övervägas.

Reglemente för regionstyrelsen, RS 2020–0284

Regionstyrelsen har ett helhetsansvar för regionens verksamheter och har uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska leda och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av regionens hela verksamhet samt leda och samordna regionens arbete med e-hälsa, digitaliserings och innovation. Styrelsen ska också definiera och beställa regionens gemensamma it-tjänster samt samordna nämnders och bolags kontakter med gemensamma it-leverantörer.

Reglemente för fastighets- och servicenämnden RS 2020–0284

Nämnden ska tillhandahålla it- och servicetjänster i enlighet med nämnders och bolags beställningar mot ersättning. Ersättningen får inte överstiga nämndens självkostnad för den beställda verksamheten.

Nämnden ska mot ersättning erbjuda nämnder och bolag tjänster inom inköps- och upphandlingsstöd: löne- och personaladministration; ekonomi- och redovisningsadministration; internt producerad drift och förvaltning av it- och mt-tjänster: it-support och tjänster för samordning och koordinering av it-drift; operativ övervakning och administration av externt beställda it-tjänster; konsulttjänster för förvaltning och utveckling av it-system; annan typ av service.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning och intervjuer. Intervjuer har genomförts med företrädare på regionledningskontoret, serviceförvaltningen, hälso- och sjukvårdsförvaltningen (HSF), Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO), Karolinska Universitetssjukhuset.

Granskningen har genomförts av Inger Sohlberg (projektledare), Max Eliasson och Jacob Hallén på revisionskontoret.

3 Styrning av it- och digitaliseringsarbetet

3.1 Styrande dokument

För it- och digitaliseringsarbetet är det framförallt dokumenten Policy för innovation och digitalisering samt Strategi IT och digitalisering 2020–2023 som reglerar hur digitaliseringsarbetet ska genomföras.[11] Strategin, som fortsättningsvis benämns it- och digitaliseringsstrategin, kompletterar och utvecklar inriktningar i budget och policy.[12]

Regionens it-policyer och strategier har åtminstone sedan 2012 betonat vikten av att användarna ska ges inflytande över it-system, att it-systemen ska vara anpassade till verksamheten och leda till direkt nytta för verksamheten. Samtidigt har strategierna betonat att it-utvecklingen ska vila på öppna eller accepterade standarder, kommersiella produkter och standardsystem i så stor utsträckning som möjligt.[13]

Den tidigare it-strategin ersattes 2020 av den nu aktuella it- och digitaliseringsstrategin. Den nya strategin innehåller i princip samma ambitioner som tidigare it-strategier, men i stället för begreppen utveckling, förvaltning och drift av it-system används begrepp som *digitalisering och digitala tjänster*. I strategin definieras digitalisering som verksamhetsutveckling med hjälp av informationsteknik. En digital tjänst inbegriper ett it-system, en applikation eller enskilda funktioner som inklusive underliggande it-infrastruktur stödjer verksamhetsprocesser så att ett värde skapas för slutanvändaren av den digitala tjänsten.[14] Med begreppen vill fullmäktige tydliggöra att nämnder och bolag ska ställa krav på funktionalitet och nytta för verksamheten eller externa användare, och lämna över beslutet om hur tjänsten rent tekniskt konstrueras inklusive beslut om it-infrastruktur som ligger till grund för tjänsten till interna eller externa leverantörer.

It- och digitaliseringsstrategin fastslår att styrningen av verksamhetsutveckling som inbegriper it ska integreras i respektive nämnd och bolags verksamhetsstyrning och följa linjeansvaret. Ägandet av digitala tjänster ska inte separeras från verksamhetsansvaret och det kan inte överlåtas åt en teknikorganisation förutom när det rör sig om tekniska grundtjänster som it-infrastruktur med begränsad koppling till verksamhetsprocesser.[15]

Strategin betonar mer än tidigare strategier att nämnder och bolag ska samskapa digitala tjänster[16] där det är möjligt. Enbart om ett behov är unikt i förhållande till andra verksamheter inom regionen ska en särskild lokal digital tjänst utvecklas eller förvaltas.[17]

---

[11] LS-2015-0833, Policy för innovation och digitalisering och RS 2019–0669, RS 2019–0829. Strategi it och digitalisering 2020–2023.
[12] RS 2019–0669, RS 2019–0829. Strategi it och digitalisering 2020–2023.
[13] LS 1110–1224, IT-policy Stockholms läns landsting, LS-2015-0833 Strategi för innovation och digitalisering.
[14] Definition enligt RS 2019–0669, RS 2019–0829. Strategi it och digitalisering 2020–2023.
[15] RS 2019–0669, Strategi it och digitalisering 2020–2023.
[16] RS 2019–0669, Strategi it och digitalisering 2020–2023.
[17] RS 2019–0669, Strategi it och digitalisering 2020–2023.

It- och digitaliseringsstrategin innehåller därför endast övergripande skrivningar om styrning. Styrningen ska sen ske genom nämnder och bolags ordinarie styrnings- och ledningsprocess. Specifika satsningar och takten på digitaliseringen regleras genom uppdrag och mål i regionfullmäktiges årliga budget.[18]

Utifrån fullmäktiges styrning i budget, policy och strategier kan regionstyrelsen besluta om mer detaljerade styrande dokument i form av riktlinjer och tillämpningsanvisningar.

3.2 Ansvar och roller

3.2.1 Övergripande samordning

Regionstyrelsen ansvarar för att leda och samordna hela regionens arbete med *e-hälsa, digitalisering och innovation*.[19] Regionstyrelsen ska också etablera och upprätthålla samordningsstrukturer samt utforma regiongemensamma metoder, processer och verktyg som krävs för att digitaliseringsarbetet ska bedrivas effektivt.[20]

Ansvaret för verksamhetsutveckling inklusive inköp, utveckling och förvaltning samt drift av it-system är sedan många år decentraliserat.[21] Majoriteten av it-system och it-infrastruktur som används inom regionens olika verksamheter har upphandlats eller utvecklats lokalt av respektive nämnd eller bolag som därefter ansvarar för förvaltning och drift i egen regi eller genom utkontraktering till FSN eller externa leverantörer.

Flera försök har gjorts genom årens lopp för att tydliggöra ansvar och samverkansformer för gemensam verksamhetsutveckling med it-inslag.[22] Regionledningskontoret har t.ex. anskaffat en standardiserad samverkansmodell[23] för att formalisera och tydliggöra roller, mandat och beslutsfora som går tvärs över nämnder och bolags organisatoriska ansvar. Modellen började användas inom dåvarande SLL IT och har framförallt använts inom hälso- och sjukvårdsområdet eftersom ansvaret och det egenägda utförandet av hälso- och sjukvård är uppdelat i flera nämnder och bolag, till skillnad mot exempelvis kollektivtrafiken där ansvaret för trafiken är samlat i en nämnd. Men då modellen har implementerats på olika sätt inom regionens nämnder och bolag och varje beslut ändå ska tas i respektive nämnd eller bolags linjeorganisation uppger intervjuade att ansvar och styrning förblivit otydligt.

I en utvärderingsrapport om alternativ för konsolidering, standardisering och effektivisering av it-leveranserna som dåvarande landstingsstyrelsen beställt konstaterade konsultföretaget Gartner 2015 att styrningen av såväl verksamhet som it var komplex

[18] RS 2019–0829, Bilaga till budget 2020 Promemoria om styrande dokument.
[19] RS 2020–0284, Reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder.
[20] RS 2019–0669, Strategi it och digitalisering 2020–2023.
[21] LS 2017–0452, Mål och budget 2018.
[22] Regionrevisorerna (RK 201305–0031) Projektrapport nr 7/2013. Ett samlat grepp om IT-verksamheten.
[23] Pm3. Modellen har inte varit tvingande att användas men kommit att blivit standard främst inom vårdens verksamheter.

och i många fall otydlig inom dåvarande landstinget.[24] Ingen hade enligt Gartner ett utpekat helhetsansvar för it. Beställar- och leverantörrelationerna inklusive kontrakt och överenskommelser ansågs vara allt för otydliga. Konsultföretaget uppmanade i rapporten landstinget att etablera strukturer och former för gemensam styrning och samverkan för hela landstinget. Fullmäktige beslutade året därpå, 2016, om en strategi för innovation- och digitalisering i vilken det framgår att ägarstyrningen ska stärkas för att tydliggöra styrningen av it.[25] I budget för 2017 fick dåvarande landstingsstyrelsen i uppdrag att göra en översyn av landstingets it-organisation.[26] I Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande av uppdraget föreslås att styrning och ansvarsfördelning avseende it ska följa den ordinarie lednings- och styrningsmodellen och att det för varje it-stöd ska finnas *en* organisation som har det utpekade huvudansvaret. Denna intention fastslås i den nuvarande it och digitaliseringsstrategin.[27]

Revisionen har tidigare i flera sammanhang pekat på problem med informella styrsystem.[28] I en promemoria som varit på remiss under november 2020 – januari 2021 har regionstyrelsen formulerat hur styrningen av it och digitalisering kan stärkas.[29] Promemorian förtydligar it och digitaliseringsstrategins intention för hur ansvaret för it och digitala tjänster ska fördelas mellan nämnder och bolag och ändå följa deras ordinarie beslutsordning.[30] Det är regionfullmäktige som ska utse vilken nämnd eller bolag som får ägaransvar.[31] Ambitionen var att regionfullmäktige skulle besluta om regionstyrelsens förtydligande av ägarskapet på fullmäktigemöte i maj 2021, men regionstyrelsens förslag återremitterades och kommer i stället att beslutas i samband med budget 2022 som beslutas i november 2021. Regionledningskontoret har också utarbetat tillämpningsanvisningar som komplement till förslaget om stärkt styrning som ska beslutas under hösten 2021.[32] Tillsammans med it- och digitaliseringsstrategin går förslaget om stärkt styrning av it- och digitalisering och de tillämpningsanvisningar som ska beslutas under hösten under samlingsnamnet *styrmodell för it och digitalisering*.[33] Enligt intervjuer har man på flera håll i regionen påbörjat implementering av styrmodellen eftersom det i princip enbart saknas formellt beslut om nya reglementen för Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) för att styrmodellen ska vara formellt giltig i sin helhet.

---

[24] LS 2016-1366-2, Gartner. Alternativ för fortsatt konsolidering, standardisering och effektivisering av it-leveranserna.
[25] LS-2015-0833, Strategi för innovation och digitalisering.
[26] LS 2016–0257 Mål och Budget 2017 och LS 2018–0197, Utvecklad it-styrning inom SLL, inriktning och fortsatt arbete, tjänsteutlåtande landstingsdirektören.
[27] LS 2018–0197. Utvecklad it-styrning inom SLL, inriktning och fortsatt arbete, tjänsteutlåtande landstingsdirektören.
[28] Landstingsrevisorerna (RK 201606–0042) - Styrning och samordning av digitala stödsystem - e-hälsa. Projektrapport 5/2016.
[29] RS 2020–0242, Stärkt styrning av it och digitalisering.
[30] Förslaget grundar sig på dokumenten RS 2020–0469, Budget 2020 för Region Stockholm, LS 2018–0731, RS 2020–0284, Reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder, RS 2020–0740 Integrerad ledning och styrning, RS 2019–0669, Strategi it och digitalisering 2020–2023.
[31] RS 2020–0975, Arbete med it- och digitala tjänster, utkast 0.2. Ej beslutad.
[32] RS 2020–0975, Arbete med it- och digitala tjänster, utkast 0.2. Ej beslutad.
[33] RS 2020–0975, Arbete med it och digitala tjänster, Anvisning. Version 0.2.

3.2.2 Fördelning av ägararskap

Tidigare informella samordningsstrukturer ska enligt it- och digitaliseringsstrategin formaliseras och kopplas till det formella mandat som regleras i reglementen och ägardirektiv. En digital tjänst ska, som framgått, ha en utpekad nämnd eller ett bolag som ägare. Den nämnd eller bolag som får ett utpekat ägarskap ska kunna besluta om obligatoriska gemensamma tjänster. Dessa får inte dubbleras med lokala lösningar hos andra nämnder eller bolag utan godkännande från den nämnd eller det bolag som tilldelats ägarskap. Vidare ska den nämnd eller det bolag som har ägarskapet även få genomföra centralt samordnade upphandlingar i syfte att öka graden av gemensamma tjänster.

Ägarskapet för it och digitala tjänster grupperas i sex olika samordningsområden vars ägarskap fördelas på fyra nämnder: hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN), Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO), trafiknämnden och regionstyrelsen. Ansvarsfördelningen bygger i stor utsträckning på nuvarande ansvar för it-tjänster som indelas nedanstående tre kategorier:

Ägarskap för verksamhetskritiska digitala tjänster delas in i fyra samordningsområden; hälso- och sjukvårdsystem, vårdproduktion, kollektivtrafik och regional utveckling. Förslaget i promemorian är att HSN får ägarskap för digitala tjänster som stödjer hälso- och sjukvårdssystemet. HSN ansvarar redan idag för ca 130 sådana it-system och tjänster inklusive regional samordning av nationella tjänster.[34] SLSO föreslås få ägarskap för alla digitala system som stödjer vårdproduktionen. SLSO har sedan tidigare ett samordningsansvar för it-system som berör it och e-hälsa vilket kan likställas med det område de föreslås få ägarskap för. Trafiknämnden har i dag ett helhetsansvar för kollektivtrafiken, vilket gör det naturligt att nämnden får ägarskap för digitala tjänster som berör trafiken. Regionstyrelsen föreslås få ägarsvar för digitala tjänster som berör regional utveckling. Enligt intervjuer kommer antagligen verksamhetsstödjande digitala tjänster som stödjer övriga nämnder och bolags kärnverksamhet att inkluderas i samordningsområdet regional utveckling.

Ägarskap för verksamhetsstödjande digitala tjänster samlas i ett samordningsområde som föreslås ägas av regionstyrelsen. Det handlar om tjänster som är indirekta förutsättningar för att kärnverksamheten ska kunna utföra sina arbetsuppgifter inom områden som ekonomi, personal, inköp, ledning och styrning, dokument- och ärendehantering, extern webb och intranät

Ägarskap för it-infrastrukturtjänster samlas inom ett samordningsområde som också föreslås ägas av regionstyrelsen. Samordningsområdet inkluderar underliggande bastjänster som de direkt verksamhetskritiska och indirekt verksamhetsstödjande tjänsterna vilar på. Enligt promemorian om stärkt styrning av it och digitalisering omfattar området regionens it-infrastrukturtjänster kommunikationstjänster (telefoni och data); it-arbetsplats (inklusive hårdvara och arbetsplatsapplikationer); kapacitets- och applikationsplattformar (inklusive datahallar och driftstjänster);

[34] HSN 2020–1520. Yttrande över promemorian ”Stärkt styrning av it och digitalisering”.

användarstöd. Enligt intervjuer inkluderas även integrationstjänster, kontroll av identitet och behörigheter i begreppet it-infrastruktur.

Av remissyttranden till promemorian framgår att nämnder och bolag stöder förslagen om en tydlig fördelning av ägarskap och ansvarsområden samt en formaliserad samordning av it- och digitaliseringsfrågorna men lämnar också några synpunkter. Bland annat lyfter flera risker för ökad administration och att nämnder som tilldelas ett samlat ägaransvar kan komma att sakna kompetens om unika verksamheters behov. Vidare lyfts vikten av att se över gränsdragningsfrågor inom gemensamma områden. Vissa it-system kan inom vissa verksamhetsområden betraktas som administrativa eller karaktäriseras som it-infrastruktur, men vara nära knutna till kärnverksamhet inom andra verksamhetsområden.[35] SLSO uttrycker i sitt remissvar att ett förtydligande behöver göras när det gäller vad vårdproduktionen själva kan styra över avseende främst verksamhetsstödjande tjänster.[36] Styrelserna för Danderyds sjukhus, Södersjukhuset och Södertälje sjukhus ser en risk för intressekonflikt mellan vårdgivar- och regionansvar om SLSO tilldelas ansvaret för digitala tjänster som stöttar vårdproduktion vilket skulle kunna leda till suboptimering och att måluppfyllelse sker på bekostnad av andra nämnders förmåga att nå sina mål.[37]

3.2.3 Ägarens uppgifter och obligatoriska roller

Regionledningskontorets tillämpningsanvisningar syftar till att ge stöd till de fyra nämnder, som har ett utpekat ägaransvar för it och digitala tjänster, i deras praktiska arbete genom att ge tydliga uppdrag, ansvar, roller och gränsytor. Ansvar och roller följer styr- och ledningsstrukturen i regionfullmäktiges styrdokument integrerad ledning och styrning. Av de preliminära tillämpningsanvisningarna som fortsatt är under omarbetning framgår att det på en regionövergripande nivå ska finnas ett *digitaliseringsråd*, bestående av koncernledningen. Syftet med rådet är att skapa en gemensam riktning och agenda. Rådet ska utgöra ett stöd till regiondirektören vid beslut och ställningstaganden som berör regionövergripande beslut om it och digitalisering. Genom inrättandet av rådet ska it- och digitaliseringsfrågor i större utsträckning än i dag behandlas på koncernledningens beslutsarena. Digitaliseringsrådet ansvarar för den långsiktig planering och prioriteringen av det gemensamma digitaliseringsarbetet.

Inom regionledningskontoret inrättas också ett *samordningskansli* med uppgift att stödja den nämnd som har ett ägarskap för it och digitala tjänster. Kansliet ansvarar för att utveckla och förvalta styrmodellen för it och digitalisering inklusive tillämpningsanvisningen och tillhörande bilagor om obligatoriska roller. Samordningskansliet ska också stödja och bistå digitaliseringsrådet genom att bland annat ge rådet en aktuell regionövergripande bild av behov och pågående arbete med it och digitala tjänster. Kansliet ska också stödja nämnder och bolag med implementering av tillämpningsanvisningarna.

---

[35] T.ex. TN 2020–1411.
[36] SLSO 20–2222.
[37] DS 2020–1914, Sös 2020–1512, STS 2020–0293.

På regionövergripande nivå ska kompetens kring arkitektur, användbarhet, integritetsskydd, juridik, ekonomi, informatik och masterdata, informationssäkerhet, inköp och upphandling kunna tillhandahållas som stöd och råd till de nämnder och bolag som fått ägarskap för digitala tjänster. Knutet till samordningskansliet finns i dag ett arkitekturråd och fler kan komma att inrättas. Liknande specifika kompetenser ska även finnas inom den nämnd som har ägaransvar för ett samordningsområde.

Av de preliminära tillämpningsanvisningarna som är under omarbetning framgår också samordningsområdenas struktur och uppgifter. Varje samordningsområde ägs av direktören för den nämnd som fått ägaransvar. Varje samordningsområde består av ett eller flera tjänsteområden som vardera hanterar en eller flera it-tjänster. Varje tjänsteområde har en utsedd ”ägare av tjänsteområde” som utses av ägaren för samordningsområdet. Varje tjänst har en tjänsteansvarig som utses av ägare för tjänsteområdet. Bilagor till tillämpningsanvisningarna förtydligar ansvar och uppgifter för de tre rollerna ägare av samordningsområde, ägare av tjänsteområde och tjänsteägare. Eskalering för beslut eller hantering av oenigheter sker i samma ordning – från tjänsteansvarig till tjänsteområdesansvarig och vidare till ägare av samordningsansvar. Kan beslut eller oenigheter inte hanteras inom samordningsområdet lyfts frågorna till digitaliseringsrådet och slutligen regiondirektören.

Uppgifter som ingår i ägarskapet av ett samordningsområde är bland annat att inhämta behov och krav från de nämnder och bolag som ska nyttja tjänsten, att arbeta med gemensam prioritering, samsyn och koordinering samt att säkerställa att de digitala tjänsterna följer lagkrav och regionens informationssäkerhetspolicy.

3.2.4 Översyn av ägarskap för vårdproducerande digitala tjänster

Sedan tidigare finns en uppdelning över vilka it-system respektive nämnd och bolag ansvarar för. De förändringar i ägarskap som föreslås av regionstyrelsen promemoria om stärkt styrning av it och digitalisering innebär att den nuvarande indelningen behöver ändras. HSN ansvarar i dagsläget för cirka 130 it-system och tjänster, inklusive regional samordning av nationella tjänster. HSN lyfte i sitt remissyttrande till regionstyrelsens promemoria att den föreslagna indelningen av digitala tjänster innebär att vissa tjänster behöver byta ägare. Det finns tjänster som befinner sig i en gråzon mellan beställar- och systemansvaret som HSN ska äga och utföraransvaret som SLSO ska äga. Vissa tjänster som HSN förvaltar i dag kan behöva flyttas närmare vårdproduktionen och få SLSO som hemvist, till exempel bild- och funktion, e-remiss och e-recept. Andra tjänster som HSN idag ansvarar för kan behöva få regionstyrelsen som hemvist. Det handlar då om tjänster som kan klassificeras som it-infrastrukturtjänster. Det gäller till exempel regiongemensamma identitets- och behörighetsfrågor. Enligt intervjuer har ett arbete påbörjats med att se över fördelning av ägarskapet av digitala tjänster mellan de tre nämnderna.[38] Det pågår även en översyn av vilka tjänster som ska klassificeras som gemensamma, och vilka tjänster nämnder och bolag själv ska kunna förfoga över när det gäller anskaffning, utveckling och förvaltning.

[38] HSN 2020–1520. Yttrande över promemorian ”Stärkt styrning av it och digitalisering”.

Enligt intervjuer är det inte helt enkelt att ändra ansvarsfördelning för it-relaterade tjänster eftersom vissa beslut tidigare har tagits på fullmäktigenivå och andra på tjänstemannanivå vilket gör att ändringsbeslut riskerar att bli tungrodda.

3.2.5 Översyn av reglemente för SLSO

Av budget 2021 framgår att SLSO har ett samordningsansvar för it och digitalisering inom regionens vårdproduktion, men det framgår inte av nämndens nuvarande reglemente. För att SLSO formellt sett ska kunna ta ett ägaransvar behöver nämndens reglemente ändras. Enligt intervjuer har regionledningskontoret utarbetat ett förslag om ändringar i SLSO:s reglemente som tydliggör nämndens formella ansvar för digitala vårdproducerande tjänster. Om förslaget antas av fullmäktige i samband med budget 2022, kommer SLSO:s mandat att utökas från ren samordning och planering till styrning av hela tjänsternas livscykel såväl funktionella, organisatoriska, ekonomiska, juridiska, tekniska som säkerhetsmässiga. SLSO blir då den nämnd som får ansvaret att anskaffa ett nytt huvudjournalsystem samt ansvara för att vidareutveckla eller avveckla nuvarande journalsystem TakeCare. Diskussioner har förts huruvida TakeCare-förvaltningen ska flyttas från Karolinska universitetssjukhuset till SLSO. I dag är det Karolinska som tecknat avtal med CGM som äger standardsystemet TakeCare och det är Karolinska som förvaltar regionens anpassade lösningar av TakeCare. Även om SLSO får det formella ägaransvaret för vårdproducerande system inklusive journalsystem, kan det bli så att Karolinska fortsätter att förvalta och utveckla regionens journalsystem TakeCare, men på uppdrag av SLSO.

Samordningen av it-arbete som berör den egenägda vårdproduktionens it-system sker fram till fullmäktiges beslut i november inom ramen för SLSO:s befintliga samordningsuppdrag. Direktörsgruppen för samordningsuppdraget it och e-hälsa beslöt redan i september 2019 under ledning av regiondirektören att samla ägarskapet för alla vårdstödjande it-system med hemvist i SLSO.[39] Samordningen sker då genom en styrgrupp bestående av direktörerna för regionens vårdgivare, regionens it-direktör och direktörerna för HSF och Region Gotland. Direktörerna ansvarar för att gemensamma överenskommelser därefter beslutas och genomförs i deras respektive linjeorganisationer.[40] Vad gäller modernisering av vårdens it-miljö har regionstyrelsen enligt intervjuer det formella uppdraget och deltar både i styrgrupp (direktörsgruppen) och operativ styrgrupp. Här finns en tydlig koppling mellan de olika uppdragen.

Av intervjuer framgår att en del av den föreslagna samordningsstrukturen i den nya styrmodellen för it och digitalisering har arbetats fram inom ramen för FVM-programmet. Post-FVM-programmet startades när upphandlingen av journalsystemet inom FVM avbröts och drivs inom ramen för SLSO:s nuvarande samordningsuppdrag. Utvecklingsinitiativen inom post-FVM finansieras dock ännu så länge av regionstyrelsen eftersom SLSO ännu inte formellt har fått ägarskapet.

HSN framför i sitt remissyttrande till regionstyrelsens promemoria om stärkt styrning av it och digitalisering att SLSO skulle kunna tillhandahålla vårdproducerande

[39] Regionens intranät e-Hälsa och IT.
[40] Regionens intranät e-Hälsa och IT. Region Gotland är med eftersom de använder region Stockholms TakeCare konfiguration.

tjänster även till privata vårdgivare. Det kan därför bli så att SLSO får ansvar att leverera digitala tjänster för privata vårdgivare En förutsättning är att de privata aktörerna har avtal med regionen och att tjänsterna avser befintliga tjänster som nu tillhandahålls av HSN och att tjänsterna utgör en förutsättning för att bedriva vård inom regionen. För att SLSO ska kunna leverera sådana digitala tjänster till privata aktörer bör det enligt HSN finnas en särskild överenskommelse mellan HSF och SLSO där SLSO ges i uppdrag att ”på lika villkor tillhandahålla aktuella digitala tjänster till alla vårdgivare med avtal”.[41] SLSO tar inte upp frågan om leverans av digitala tjänster för privata vårdgivare utan nämner att det behövs ett förtydligande av vad som avses med vårdnära tjänster inom produktion.

3.3 Fastighets- och servicenämndens roll

Fastighets- och servicenämnden (FSN) bildades genom beslut om nytt reglemente för regionen och genom fullmäktiges budget för 2019.[42] FSN har två förvaltningar varav den ena är serviceförvaltningen dit flera stödfunktioner för hela regionen har flyttats. 2019 överflyttades den operativa, centralt samlade it-verksamheten inom SLL IT som tidigare inrymdes i dåvarande landstingsstyrelsens förvaltning och bytte namn till SF IT.

Redan i budget 2013 uttryckte dåvarande landstingsfullmäktige att SLL IT skulle vara en renodlad intern leverantör av it-tjänster till hela landstinget och att landstingsstyrelsens ansvar för ägarstyrning av SLL IT skulle tydliggöras och särskiljas från nämnder och bolags uppdragsstyrning.[43] Inom landstingsstyrelsens förvaltnings fanns tidigare dels en strategisk roll för it- och digitaliseringsarbetet, dels den operativa it-verksamheten som bedrevs inom SLL IT. I samband med bildandet av FSN och överflytten av SLL IT till FSN, bildades Strategisk IT inom regionledningskontoret. Strategisk IT är i nuläget en strategisk funktion med uppgift att fokusera på övergripande styrning och ledning av regionens it och digitalisering. FSN saknar tydlig roll i digitaliseringsarbetet

Nämnden har ingen utpekad roll i de styrande dokument som ligger till underlag för den nya styrmodellen för it och digitalisering eftersom de inte har något ägaransvar för it eller digitalisering. Det är regionstyrelsen som har ägaransvar för de it-infrastruktur och verksamhetstödjande tjänster som FSN ska tillhandahålla och det är därmed regionstyrelsen som beslutar om vilka tjänster nämnden ska erbjuda regionens nämnder och bolag. Det är också regionstyrelsen som enligt sitt reglemente ansvarar för att samordna nämnders och bolags kontakter med gemensamma it-leverantörer.

Det är enbart i promemorian om stärkt styrning av it som FSN:s roll i it och digitaliseringsarbetet nämns.[44] I promemorian står att FSN har en tydligt utpekat roll inom

[41] HSN 2020–1520, Yttrande över promemorian ”Stärkt styrning av it och digitalisering”.
[42] LS 2028–0731, Reglemente för regionstyrelsen och LS 2018–1455, Budget 2019 Region Stockholm.
[43] Regionrevisorerna, RK 201305–0031 Projektrapport nr /7 2013 Ett samlat grepp om IT-verksamheten.
[44] RS 2020–0242, PM Stärkt styrning av it och digitalisering.

området it-infrastruktur som en samlad intern leverantör utifrån övriga nämnder och bolags behov av it-relaterade tjänster.[45] Vidare framgår att nämnden har ett ansvar att samordna externa leverantörer för att skapa samordnande leveranser och välfungerande support till regionen medarbetare. Av tillämpningsanvisningarna som är under omarbetning framgår att FSN kan vara en av flera underleverantörer och bidra med hela eller delar av en digital tjänst vid sidan av andra externa aktörer.[46] Enligt reglementet för FSN ska nämnden erbjuda tjänster inte bara inom it-infrastruktur utan även förvaltning av it- och medicintekniska tjänster och konsulttjänster för förvaltning och utveckling av it-system. Nämnden förvaltar också i praktiken it-system åt några nämnder och bolag, till exempel HSN. En ändring av it-tjänsternas hemvist mellan SLSO och HSF får därför även konsekvenser för FSN då omfattningen av it-leveranser kan komma att förändras.[47]

Enligt intervjuer med regionledningskontoret innebär förslaget i promemorian om stärkt styrning av it och digitalisering[48] att FSN:s uppdrag, så som det är uttryckt i reglementet, behöver ändras för att nämnden i praktiken ska kunna bidra till att fler nämnder och bolag för över verksamhetsstödjande verksamhet och it-infrastruktur till FSN. Enligt intervju ska FSN ta ett större leveransansvar för verksamhetsstödjande tjänster och it-infrastruktur. Inom it-området ska nämnden utvecklas från att arbeta operativt med regionens it och it-infrastruktur till att bli en kompetent beställare och integratör av it-tjänster som kan upphandlas på marknaden. FSN:s nuvarande reglemente uppges vara för smalt och detaljerat för att nämnden ska kunna ta ett bredare leverantörsansvar och därför ska nämndens reglemente ändras.

I FSN:s aktuella reglemente tydliggörs att nämndens uppgift är att tillhandahålla it- och servicetjänster i enlighet med nämnders och bolags beställningar mot ersättning. Av budget 2020 framgår att FSN ansvarar för att i dialog med nämnder och bolag utveckla tjänsternas kvalitet och kostnadseffektivitet.[49] Det framgår vidare att FSN initialt ska bedriva en omfattande verksamhet i egen regi, men snarast genomföra en översyn av vilken verksamhet som bäst bedrivs i egen regi respektive upphandlas. I budget 2021 framgår det att FSN ska upphandla it-relaterade tjänster när deras egna tjänster inte är konkurrensmässiga. I regionfullmäktiges budget 2019 framgår däremot att regionstyrelsen ansvarar för upphandlingar och avtalsförvaltning gentemot leverantörer, samt uppföljning av kostnad och kvalitet av FSN:s it-leverans.[50] Enligt budget 2020 ska regionstyrelsen också löpande utvärdera FSN:s tjänster och vid behov vidta åtgärder.

Motstridiga skrivningar i reglementen och årliga budgetar medför enligt intervjuer att det i dagsläget är oklart om det är FSN eller regionstyrelsen som ansvarar för avtal med leverantörer av it-infrastruktur.

---

[45] RS 2020–0242 och RS 2020–0284, Reglemente för fastighetsnämnden.
[46] RS 2020–0975, Arbete med it och digitala tjänster. Anvisningar.
[47] FSN 2021–0038, Yttrande över remiss Stärkt styrning av it och digitalisering.
[48] RS 2020–0242, PM Stärkt styrning av it och digitalisering.
[49] RS 2019–0829. Budget 2020 Region Stockholm samt Bilaga 3: Principer för debitering av fastighets- och servicenämndens tjänster inom serviceområdet 2020.
[50] LS 2018–1455, Budget 2019 Region Stockholm.

Att det är FSN som ansvarar för leverantörskontakterna kopplat till digitala tjänster ska enligt intervjuer framgå av det förslag om ändring i reglemente för FSN som regionledningskontoret har utarbetat, men som ännu inte är beslutade av regionfullmäktige. Av förslaget till nytt reglementet för FSN ska det på ett tydligt sätt framgå att regionstyrelsen köper tjänster av FSN och att FSN själva ska besluta om de ska producera tjänsterna i egen regi eller upphandla dem av externa leverantörer enligt intervjuer med regionledningskontoret.

3.3.1 Operativt respektive strategiskt ansvar

Bildandet av FSN 2019 innebar även att strategiska och operativa frågor åtskildes. Regionstyrelsen fick ansvar för den strategiska ledningen av regionens it- och verksamhetsstödjande verksamhet och har tecknat avtal med FSN om att SF IT inom serviceförvaltningen ska erbjuda nämnder och bolag it-tjänster på marknadsmässiga villkor.[51]

Uppdelningen mellan strategiska och operativa frågor är inte oproblematisk enligt intervjuer. Regionstyrelsen ska arbeta strategiskt, ställa krav på och besluta om vilka it-infrastrukturtjänster som FSN ska erbjuda, men kan svårligen göra det utan bistånd från FSN. 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.

3.4 Ansvar för underleverantörer av it-teknik

I november 2019 fick regionstyrelsen i uppdrag av fullmäktige att genomföra en centralt samordnad upphandling av tjänster avseende it-drift, systemförvaltning och systemutveckling för regionens nämnder och bolag.[52] Av tjänsteutlåtande till upphandlingen framgår att upphandling koncentreras till kapacitets- och driftstjänster som ett första led. Arbete med kravställning och anbud pågår våren 2021.[53]

Redan i dag är en stor andel av kapacitets- och -driftstjänster utkontrakterad men den pågående upphandlingen uppges vara bredare för att regionen i större utsträckning ska kunna ta vara på marknadens utveckling kring teknik och säkerhet på ett kostnadseffektivt sätt. Ett annat syfte som framgår av intervjuerna är att få till stånd en effektiv förvaltning och samverkan mellan en kommande leverantör och FSN av leveranser från regionens övriga tjänsteleverantörer samt nämnder och bolag som använder tjänsterna. Upphandlingen omfattar alla nämnder och bolag, men de som har giltiga upphandlade kontrakt är undantagna under kontraktstiderna. Initialt

[51] RS 2019–0862, Överenskommelse med fastighets- och servicenämnden om tillhandahållande av it-tjänster. Tjänsteutlåtande.
[52] RS 2019–0237, Beslut om uppdrag i samband med delårsrapportering 20 november 2019.
[53] RS 2020–0206, Tjänsteutlåtande Upphandling av tjänster avseende it-drift.

omfattas mer än hälso- och sjukvårdens system, bland annat system som regionstyrelsen och FSN ansvarar för.

Enligt den nya styrmodellen för it och digitalisering är det nämnden som har ägaransvar för digitala tjänster som beslutar om och väljer leverantör beträffande systemutveckling och systemförvaltning. Enligt it- och digitaliseringsstrategin har ägaren av digitala tjänster ansvarar för att såväl hård- som mjukvara. Det är ägare av digitala tjänster som också ansvarar för att tillhandahålla miljöer som gör det möjligt för ägare av andra digitala tjänster att genomföra integrationstester.

3.5 Bedömning

Revisionen konstaterar att ett arbete har påbörjats för att tydliggöra förutsättningarna för regionens it- och digitaliseringsarbete samt ägarskap av digitala tjänster. Revisionen har tidigare i flera sammanhang pekat på problem med informella styrsystem och ser därför positivt på att styrningen av it och digitalisering ska formaliseras och kopplas till det formella mandat som regleras i reglementen och ägardirektiv. Revisionen menar att detta är en förutsättning för en tydlig ansvarsfördelning. Revisionen bedömer dock att förutsättningarna kan stärkas genom att ytterligare tydliggöra roller och ansvarsförhållanden.

I fullmäktiges strategi för it och digitalisering fastslås att ägarstyrningen ska stärkas. Regionstyrelsen föreslår i en promemoria att ägarskapet av digitala tjänster ska fördelas på fyra nämnder. Utgångspunkten i strategin är att arbetet med digitala tjänster ska ske gemensamt med utgångspunkt i regionens samlade behov. Förslaget att samla ägarskapet av digitala tjänster till fyra nämnder kan komma att krocka med det faktum att alla nämnder och bolag även fortsättningsvis ska ansvara för att digitalisera sin egen verksamhet. Revisionen bedömer därför att regionstyrelsen behöver följa hur nämnder som tilldelas ett samlat ägaransvar kan tillföras kompetens om unika verksamheters behov. Revisionen menar att regionstyrelsen, i och med sitt samordningsansvar, bör säkerställa tydlig gränsdragning inom gemensamma områden. Det gäller exempelvis tjänster som befinner sig i en gråzon mellan beställar- och systemansvaret som HSN ska äga och utföraransvaret som SLSO ska äga.

Revisionen bedömer att regionstyrelsens förslag för att förtydliga it- och digitaliseringsstrategins intention för hur ansvaret ska fördelas mellan nämnder och bolag i stort följer nuvarande ansvarsfördelning och beslutsordning. För att förslaget om ägarskap ska bli formellt giltigt behöver regionfullmäktige besluta om ändringar i SLSO:s reglemente. Om förslaget antas av fullmäktige i samband med budget 2022, kommer SLSO:s mandat att utökas från ren samordning och planering till styrning av vårdproducerande digitala tjänsters hela livscykel. Det innebär bl.a. att nämnden övertar ägarskapet av journalsystemet TakeCare från Karolinska även om förvaltningsarbetet fortsättningsvis sker i Karolinskas organisation. Revisionen bedömer att det kan innebära risk för otydlighet i ansvar mellan nämnderna framförallt när det gäller framtagande av verksamhetskrav, utveckling och kostnadsfördelning av digitala tjänster. Revisionen har tidigare även pekat på en risk för intressekonflikt mellan vårdgivar- och regionansvar om SLSO tilldelas ansvaret för digitala tjänster som

stöttar vårdproduktion som skulle kunna leda till suboptimering och att måluppfyllelse sker på bekostnad av andra nämnders förmåga att nå sina mål.

Revisionen bedömer att regionledningskontorets förslag till preliminära tillämpningsanvisningar tydliggör samordningsområdenas obligatoriska roller och eskaleringskanaler för prioritering och beslut och betonar vikten av att ett stöd för nämnder och bolag implementeras.

Revisionen bedömer att tydliga kanaler och forum möjliggör prioritering av behov och nyttor mellan samordningsområden samt prioritering mellan investeringar i regiongemensam it-infrastruktur och verksamhetsunika behov av digitala tjänster. 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.

Revisionen konstaterar att FSN i styrande dokument inte har någon formell roll i it- och digitaliseringsarbetet då nämnden inte har något ägaransvar i den nya styrmodellen. Nämnden ska enbart leverera tjänster på uppdrag av nämnder och bolag. Revisionen bedömer att FSN:s uppdrag behöver tydliggöras för att nämnden i praktiken ska kunna bidra till att fler nämnder och bolag för över verksamhetsstödjande system och it-infrastruktur till FSN. 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.

4 Standardiserade och ändamålsenliga tjänster

I styrdokumentet Policy för innovation och digitalisering uttrycker fullmäktige att arbetet med innovations- och digitaliseringsarbetet ska vara användardrivet men också att produkter, tjänster och metoder som används i digitaliserings- och innovationsarbetet ska bygga på standarder som är relevanta på marknaden för att underlätta informationsutbyte mellan interna och externa aktörer.[54]

4.1 Decentraliserat ansvar

Regionens decentraliserade ansvar för anskaffning av it-stöd underlättar tillvaratagande av användarnas perspektiv vid anskaffning av it-system. Men det har också enligt intervjuer bidragit till den stora mängden av verksamhetskritiska och administrativa it-system samt underliggande bastjänster som it-infrastruktur som systemen vilar på. I vissa fall innebär det även dubblering av system.

När underliggande tekniska bastjänster är spridda och består av många lokala varianter finns risk att koncernen löser samma tekniska problem gång på gång med dubbla resurser, vilket regionstyrelsen konstaterar i en promemoria inför beslut om den nuvarande it och digitaliseringsstrategin. Där gemensamma tjänster finns är tjänsterna i vissa fall eftersatta underhållsmässigt samtidigt som krav på integritet och säkerhet ständigt ökar. Förmågan att stå emot och försvara sig mot cyberhot är

[54] LS 2015–0833. Policy för innovation och digitalisering.

avgörande för att det ska vara möjligt och relevant att fortsätta digitalisera verksamheternas processer.[55]

I it- och digitaliseringsstrategin betonas att it-miljön behöver konsolideras för att standardisera och automatisera it-infrastrukturen. En standardiserad och automatiserad it-infrastruktur kan påskynda verksamhetens möjligheter att digitalisera och samtidigt öka sin it- och informationssäkerhet. Strategin framhåller också att regionens it-arkitektur så långt som möjligt ska följa marknadens strukturer och leveransmodeller så att regionens grundläggande it-komponenter kan samexistera och bytas ut eller fungera ihop med tjänster som allt eftersom anskaffas på marknaden. Det är regionstyrelsen som ansvarar för den övergripande samordning av regionens it-arkitektur. Ansvaret för att leda arkitekturarbetet och utveckla en koncerngemensam arkitektur har regionstyrelsen haft åtminstone sedan 2017.[56]

4.2 Standardiserade regiongemensamma tjänster

4.2.1 Omorganisera för att standardisera och konsolidera

En åtgärd för att minska mångfalden av it-system, eliminera dubblering av it-system eller konsolidera en mängd lokala varianter av it-tekniska lösningar är att samla likartad verksamhet under en nämnd eller ett bolag. Om likartade arbetsprocesser standardiseras underlättas skapande av gemensamma digitala tjänster som bygger på standarder. Den åtgärden har fullmäktige använt främst med fokus på hälso- och sjukvårdens it-verksamhet, först genom att år 2008 ge dåvarande landstingsstyrelsen i uppdrag att bilda SLL IT. Målet var att skapa en gemensam standard för it-verksamhet inom hälso- och sjukvården och uppnå besparingar.[57] Därefter fick landstingsstyrelsen i budget 2017 i uppdrag att göra en översyn av hela organiseringen av it inom dåvarande landstinget. Syftet var att främja digitalisering inom hälso- och sjukvården och en effektiv utveckling och drift av landstingets it-verksamheter.[58] Detta uppdrag var bakgrunden till att dåvarande SLL IT överfördes till den nybildade fastighets- och servicenämnden.

I och med bildandet av FSN samlades likartad operativ verksamhet som inte kategoriserades som kärnverksamhet i en gemensam nämnd. Regionstyrelsen utsågs till att vara beställare av de verksamhetsstödjande it-tjänsterna (lön, personal, ekonomi, redovisning, inköp, upphandling etcetera) och it-infrastrukturtjänsterna som FSN ska leverera till regionens nämnder och bolag.

Med *en* tydlig beställare, regionstyrelsen, och *en* tydlig intern leverantör, FSN, skulle standardiserings- och konsolideringsarbetet för både verksamhetsstödjande tjänster och it-infrastruktur underlättas. I regionfullmäktiges budget 2019 inför bildandet av FSN framgår att när utförandet av dessa verksamhetsområden samlats i en nämnd skulle processer kunna effektiviseras och specialistkompetens säkras. Dessutom

[55] RS 2019–0829. Bilaga till budget 2020 Promemoria om styrande dokument.
[56] LS 2016–0257. Budget 2017.
[57] LS 0810–0997, SLL-gemensam it-organisation.
[58] LS 2017–0180, Effektiv ledning, styrning och uppföljning inom Stockholms läns landsting. Uppdrag enligt budget 2017 (LS 2016–0257).

skulle det bidra till att regionens övriga nämnder och bolag kunde fokusera på sina kärnverksamheter.[59] Ett betydande förändringsarbete pågår fortfarande inom FSN och det är för tidigt att uttala sig om intentionerna kommer att realiseras. Som framgått i avsnitt 3.5 kan FSN:s uppdrag behöva förtydligas för att FSN ska ges förutsättningar för att åstadkomma kostnadseffektiva och säkra it-lösningar.

4.2.2 En intern leverantör

I budget för 2019 framgår att samtliga nämnder och bolag ska överföra sina verksamheter som berör verksamhetsstöd och it-infrastruktur till FSN och köpa tjänster av FSN.[60] Det framgår också att de nämnder och bolag som ännu inte nyttjar nämndens it-infrastrukturtjänster och som skulle kunna göra detta, bör göra det och att FSN bör prioritera att leverera tjänster till nämnder och bolag som ännu inte nyttjar nämndens it-tjänster. Att samla all it-infrastruktur inom regionen hos FSN ses som en förutsättning för att skapa en gemensam teknisk miljö som är tillräckligt modern och tillräckligt robust för att inte utgöra ett hinder för digitalisering.[61]

Dåvarande SLL IT inom landstingsstyrelsen var i princip enbart en it-leverantör till Karolinska, Södersjukhuset, Danderyds sjukhus, regionstyrelsen och HSN. Sedan SF IT bildades inom FSN har SLSO flyttat över sin it-verksamhet till FSN och enligt intervjuer kommer Södertälje sjukhus att flytta över sin it-verksamhet till SF IT under hösten 2021. Övriga nämnder och bolag hanterar sin it-verksamhet i egen regi eller kontrakterar ut den på egen hand till externa aktörer. Det är oklart i vilken utsträckning övriga nämnder och bolag har ambitioner att köpa it-tjänster från FSN.

I fullmäktiges budget för 2020 fick flera nämnder och bolag[62] i uppdrag att tillsammans med FSN utreda krav som måste vara uppfyllda för att överföra verksamhet som berör it-infrastruktur till FSN, men inga sådana utredningar har presenterats för politiken eller tjänstemannaledningen. Av budget 2021 framgår enbart i allmänna ordalag att samtliga avlämnande nämnder och bolag har ett ansvar för att underlätta planerade verksamhetsövergångar när det gäller stöd och serviceverksamhet.[63] I budget 2020 framgår att det är regionfullmäktige som beslutar om vilka av FSN:s tjänster som är obligatoriska för nämnder och bolag att köpa, men ett sådant beslut har inte fattats.[64]

4.2.3 Standardisering och prissättning av it-infrastrukturtjänster

I den utvärderingsrapport om alternativ för konsolidering, standardisering och effektivisering av it-leveranserna som dåvarande landstingsstyrelsen beställde av Gartner 2015 föreslog konsultföretaget att regionen skulle se över strukturerna för it-tjänster och tjänstebeskrivningarna samt skapa prisstrukturer och prislistor som medgav att nyttjande bolag och nämnder skulle kunna beställa funktionalitet snarare än teknik.[65]

---

[59] LS 2018–1455, Budget 2019 Region Stockholm.
[60] RS 2019–0829, Budget 2020 Region Stockholm.
[61] RS 2019–0829, Bilaga till budget 2020 Promemoria om styrande dokument.
[62] Kulturnämnden, SLSO, Södertälje sjukhus AB, Folktandvården AB, S:t Eriks ögonsjukhus AB, Aisab, Locum AB, Stockholm Care AB, MediCarrier AB och TioHundra AB.
[63] RS 2020–0469, Budget 2021 för Region Stockholm.
[64] RS 2019–0862, Överenskommelsen RS-FSN.
[65] LS 2016-1366-2, Gartner. Alternativ för fortsatt konsolidering, standardisering och effektivisering av it-leveranserna.

I budget 2019 fick regionstyrelsen och FSN i uppdrag att ingå avtal om mål, uppdrag och omfattning av de tjänster som FSN ska erbjuda regionens nämnder och bolag.[66] Under 2019 definierades tjänsterna samt en prismodell utifrån principer föreslagna av Gartner. En överenskommelse tecknades mellan regionstyrelsen och FSN i slutet av 2019. Överenskommelsen innebär att tjänsterna ska standardiseras för att möjliggöra effektivare arbetsprocesser inom FSN och därmed kostnadsminskningar för nämnder och bolag vilket ska motivera dem att köpa nämndens tjänster. Överenskommelsen mellan regionstyrelsen och FSN ska ligga till grund för nämnders och bolags lokala överenskommelser eller avtal med FSN om hur de ska nyttja tjänsterna om de väljer att köpa tjänster från FSN.[67]

Mellan FSN och nyttjande nämnder och bolag tillämpas ett beställarutförare-förhållande när det gäller it-tjänster i form av så kallad it-tjänstestyrning. Det innebär ett ansvarsförhållande där beställare uttrycker och beskriver behoven av it-stöd i form av krav på it-tjänster. It-leverantören levererar därefter it-tjänster utifrån villkor och priser som på förhand har specificerats mellan beställare och utförare i så kallade servicenivåavtal. It-tjänstehantering går ut på att it-leverantören tar ett helhetsansvar för it-tjänsten och dess ingående komponenter. Det inkluderar bland annat att korrigera fel i it-tjänster som uppstår efter produktionssättning eller andra ändringar i it-systemen om de påverkar avtalade servicenivåer. I praktiken innebär det att it-leverantören ska lösa akuta driftsproblem inklusive problem utan att invänta verksamhetens uppmaning att hantera problemen.

När beställaren uttrycker funktionella behov i form av tjänster kan beslut om underliggande it-teknik och it-infrastruktur överlämnas till interna eller externa it-leverantörer. När beslut om underliggande teknik och it-infrastruktur samlas hos *en* leverantör ges leverantören också möjlighet att konsolidera och standardisera it-tjänsterna. Leverantören kan därefter paketera sina tjänsteerbjudanden på ett standardiserat sätt i en tjänstekatalog. På så sätt blir det möjligt att minska variationen i utbudet av tjänster vilket möjliggör kostnadseffektiviseringar.

Prismodellen för de tjänster som FSN ska tillhandahålla regionens nämnder och bolag utgår från principer i fullmäktiges budget 2020.[68] Enligt bilagan ska en bärande princip för prissättning vara att det inte får förekomma några fria nyttigheter. En annan princip är att enhetspriset på tjänsterna ska bli lägre över tid och att kvaliteten ska förbättras. Priset för en tjänst ska påverkas av fördelningsnycklar, förändring av innehåll i tjänsterna och storlek på volymen som nämnder och bolag köper. Med en ökad transparens i priserna ska nämnder och bolag som nyttjar tjänsterna få ökade möjligheter att påverka sina kostnader eftersom priserna delvis påverkas av nyttjandegraden av tjänsten. Prismodellen vilar även på fullmäktiges modell för integrerad

[66] LS 2017–1455, Budget 2019 Region Stockholm.
[67] RS 2019–0862, Överenskommelse med fastighets- och servicenämnden om tillhandahållande av it-tjänster, tjänsteutlåtande.
[68] RS 2019–0829, Budget 2020 Region Stockholm, Integrerad ledning och Bilaga 3: Principer för debitering av fastighets- och servicenämndens tjänster inom serviceområdet 2020.

ledning och styrning och ska ge en rättvisande bild av kostnader och därmed skapa en återhållsamhet i nyttjandet av tjänsterna.[69]

Med utgångspunkt i överenskommelsen med regionstyrelsen har FSN under våren 2021 publicerat en tjänstekatalog på regionens intranät med tjänstebeskrivningar för de tjänster nämnden tänker erbjuda nämnder och bolag under 2022.[70] Syftet med tjänstekatalogen är att åskådliggöra de standardiserade tjänster som nämnden kommer att tillhandahålla under året. Dokumentet innehåller en kortfattad beskrivning av bastjänsterna och hur de prissätts samt vilka tilläggstjänster som kommer att finnas tillgängliga. Regionstyrelsen har enligt överenskommelsen med FSN ansvar för att ”medla och i sista hand döma” av i konflikter mellan nämnder och bolag när det gäller tolkningar av hur tjänstleveranserna ska utformas.[71]

Enligt fullmäktiges budget 2021 beslutar FSN om priser för respektive tjänst utifrån principer fastställda i årliga budgetar. Priserna ska årligen stämmas av med nyttjande nämnder och bolag. Blir differenserna för stora och nämnder eller bolag inte vill betala priset ska serviceförvaltningen enligt intervjuer lyfta frågan till regionledningskontoret för att utreda frågan i enlighet med överenskommelsen. Är oenigheten av strategisk art kan regionstyrelsen bidra med finansiering enligt intervjuerna.

Regionledningskontoret har skapat styrgrupper med representanter från bolag och nämnder som ska fånga och prioritera verksamheternas behov av it-infrastruktur. Styrgruppens prioriteringar utgör därefter underlag till regionstyrelsens beställningar av it-infrastrukturtjänster till FSN eller externa leverantörer. Serviceförvaltningens it-funktioner finns representerad i samtliga fyra styrgrupper. Regionledningskontoret har också skapat ett regionövergripande program, lyft av it-infrastruktur (LAIF), för att åstadkomma en regiongemensam it-infrastruktur.

4.2.4 Standardisering av verksamhetsstödjande digitala tjänster

I budget 2021 uttrycker fullmäktige att en konsoliderad stödverksamhet ska förebygga dubbelarbete och ge möjligheter att tillvarata skalfördelar. Därför ska samtliga nämnder och bolag så snart som möjligt överföra stödverksamhet till FSN.[72]

I fullmäktiges budget 2018 fick dåvarande landstingsstyrelsen i uppdrag att genomföra digitalisering av ledningsprocesser inklusive mål, uppdrag, internkontroll i ett gemensamt beslutsstödsystem.[73] Under 2018 digitaliserades delar av koncernens styrning, ledning och uppföljning genom anskaffning av ett gemensamt beslutsystem, Stödet,[74] en anpassning av standardsystemet Stratsys. Av budget 2019 framgår att det då fortfarande fanns en blandning av arbetssätt och it-stöd inom nämnder och bolag

[69] RS 2019–0862, Överenskommelse med fastighets- och servicenämnden om tillhandahållandet av it-tjänster, Tjänsteutlåtande.
[70] FSN 2021–0104, Indikativ tjänstekatalog och prisguide för serviceförvaltningens alla tjänster 2022.
[71] RS 2019–0862, Överenskommelse med fastighets- och servicenämnden om tillhandahållande av it-tjänster, tjänsteutlåtande.
[72] RS 2020–0469, Budget 2021 för Region Stockholm.
[73] LS 2017–0452, Mål och Budget 2018.
[74] LS 2017–1455, Budget 2019 för Region Stockholm.

och regionstyrelsen fick genom budgeten i uppdrag att fastställa vilka gemensamma krav som ska gälla för lokala ledningssystem och it-stöd.

Enligt intervjuer håller regionledningskontoret på att skapa strukturer och styrgrupper för att fånga behov och prioritera krav när det gäller verksamhetsstödjande digitala tjänster på samma sätt som kontoret har gjort för it-infrastrukturtjänsterna.

Även verksamhetsstödjande tjänster har standardiserats och beskrivits i form av tjänstebeskrivningar. De verksamhetsstödjande tjänster som regionstyrelsen ansvarar för finns med i dokumentet Indikativ tjänstekatalog och prisguide för alla tjänster som FSN ska tillhandahålla. Priserna baseras också på prisstrukturer beskrivna i fullmäktiges budget 2020.

4.2.5 Standardisering för att konkurrensutsätta tjänsterna

I budget 2021 betonar regionfullmäktige att ett viktigt syfte med att samla regionens gemensamma funktioner i FSN var att synliggöra och föra en dialog om kostnader. Tjänstebeskrivningar och prislistor per tjänst synliggör innehåll och kostnader så att nyttjande nämnder och bolag kan påverka sina kostnader när de avtalar om omfattning och servicenivåer vid köp av tjänster från FSN.[75]

Av de remissyttranden som inkommit med anledning av regionstyrelsens promemoria om stärkt styrning av it och digitalisering (se avsnitt 3.2.2) framgår att de tjänster som FSN tillhandahåller upplevs ha låg kvalitet och ett högt pris i förhållande till marknadsaktörer vilket också bekräftas av benchmarkstudier.[76] Nämnden ska enligt fullmäktiges budget 2021 effektivisera eller konkurrensutsätta en tjänst om tjänstens samlade produktionskostnad avviker från marknadsaktörernas pris för en tjänst med motsvarande kvalitet och innehåll. FSN ska så långt som möjligt erbjuda standardiserade tjänster som till kvalitet och pris erbjuds på marknaden fastslår fullmäktige i budget 2020.[77]

Av intervjuer framgår att nyttjande nämnder och bolag upplever att tjänsterna har fördyrats i och med att deras verksamheter har övertagits av FSN. En anledning till det kan vara att nämnder och bolag från och med 2020 fullt ut debiteras vad respektive tjänst kostar.[78] Tidigare har en del tjänster tillhandahållits som varit budgetfinansierade framförallt inom RLK, men budgetmedel har inte överförts till FSN eller nyttjande nämnder/bolag vid bildandet av FSN. Detta har lett till högre kostnader för övriga nämnder/bolag. En annan anledning kan enligt intervjuer vara att prissättningen för integrationstjänster, dvs. underliggande it-tjänster som behöver finnas för att digitala tjänster ska fungera tillsammans, inte hade anpassats till volymökningar och att den verkliga kostnaden numer slås ut på tjänsterna utifrån beslutet om att inga fria nyttigheter får förekomma. Andra faktorer som uppges bidra till att

[75] RS 2019–0862. Överenskommelse med fastighets- och servicenämnden om tillhandahållande av it-tjänster, tjänsteutlåtande.
[76] RS 2020–0206, Upphandling av tjänster avseende it-drift. Tjänsteutlåtande.
[77] FSN, 2020-10-12, Presentation Serviceförvaltningen chefsträff, Stefan Schildt.
[78] RS 2019–0829, Budget 2020 Region Stockholm. Bilaga 3: Principer för debitering av fastighets- och servicenämndens tjänster inom serviceområdet 2020.

nämndens tjänster upplevs ha blivit dyrare är att tidigare kostnader som dolts i verksamheterna synliggjorts när utförandet av verksamheterna flyttats över till FSN.

För att underlätta utvärderingen av tjänsternas kostnader och kvalitet har de tjänster som FSN tillhandahåller strukturerats på samma sätt som externa marknadsaktörer strukturerar sina tjänsteerbjudanden, dvs. erbjudandena är uppdelade i affärsvillkor, tjänstebeskrivningar, servicenivåer, principer för samverkan etcetera.

Den löpande interna uppföljningen av tjänsterna görs direkt mellan FSN och beställande nämnder och bolag utifrån deras lokala överenskommelser eller avtal. Men FSN rapporterar även på en övergripande nivå hur väl nämnden levererar enligt överenskommelser till regionledningskontoret.

4.3 Ändamålsenliga verksamhetskritiska digitala tjänster

Av it och digitaliseringsstrategin framgår att nämnder och bolag ska samskapa digitala tjänster där det är möjligt vilket förutsätter en sammanhållen strategi för digitalisering. Enbart om ett behov är unikt i förhållande till andra verksamheter inom regionen ska en särskild lokal digital tjänst utvecklas eller förvaltas. Det framgår också av strategin att nämnder och bolag som nyttjar gemensamma tjänster ska ha inflytande över tjänsternas utformning. I budget 2021 understryker regionfullmäktige att berörda nämnder och bolag behöver ansvara för den it och digitalisering som direkt rör deras specifika kärnverksamhet.

För att nyttjande nämnder och bolag ska få inflytande över verksamhetskritiska digitala tjänster knyts ägarskap av tjänster som stödjer en specifik kärnverksamhet till en nämnd med sådan verksamhet (förutom stöd till regional utveckling) och inte till regionstyrelsen som i fallet med it-infrastruktur och verksamhetsstödjande digitala tjänster. Som tidigare beskrivits (avsnitt 3.2.2) samlas verksamhetskritiska digitala tjänster som berör kollektivtrafik inom trafiknämnden, inom SLSO samlas tjänster för vårdproduktion och inom HSN samlas de tjänster som behövs för sjukvårdssystemet.

4.3.1 Strukturer för att samskapa gemensamma tjänster

Det är främst inom hälso- och sjukvårdsområdet som det enlig intervjuer är angeläget att öka samordningen av verksamhetskritiska digitala tjänster. Inom den egenägda vårdproduktionen är det främst akutsjukhusen och Karolinska universitetssjukhuset som behöver samordna och samskapa verksamhetskritiska digitala tjänster. Det finns även behov av samverkan med regionledningskontoret i de fall verksamhetskritiska tjänster påverkar it-infrastruktur och verksamhetsstödjande digitala tjänster.

En viktig förutsättning för att nämnder och bolag ska vilja samskapa och finansiera gemensamma digitala tjänster är att nämnder och bolag har liknande behov vid ungefär samma tidpunkt. Om verksamhetskritiska digitala tjänster ska vara gemensamma behöver nämnder och bolags kärnprocesser likna varandra. Verksamhetens kärnprocesser behöver enligt intervjuer med stor sannolikhet ändras när

gemensamma digital tjänster ska ersätta befintliga lokala tjänster eller när nya tjänster ska implementeras i kärnverksamheterna.

Gemensam planering och prioritering underlättas om det finns tydliga samverkans- och beslutsstrukturer. De tillämpningsanvisningar som regionledningskontoret tagit del av men håller på att omarbeta under hösten tydliggör obligatoriska roller, kontaktvägar och verktyg för gemensam planering, prioritering och implementering av gemensamma digitala tjänster. De tydliggör också eskaleringsvägar om nämnder och bolag inte kommer överens. Eskaleringsordningen följer ordinarie beslutsstruktur upp till regiondirektören som sista beslutande instans.

4.3.2 Konsolidering och standardisering av verksamhetskritiska digitala tjänster

Nämnder och bolag med ägaransvar för verksamhetskritiska digitala tjänster ansvarar för att de digitala tjänsterna är tillgängliga och beställningsbara för de verksamheter som har behov av dem. Verksamheterna beställer de tjänster de har behov av direkt av den leverantör som tillhandahåller dem, oavsett om det är en intern eller extern leverantör.

Revisionen tolkar skrivningen som att det är den nämnd som har ägaransvar av en digital tjänst som tecknar överenskommelser med FSN eller extern leverantör om grundläggande it-tjänster som ingår i den digitala tjänsten. Det innebär då att den som köper en digital tjänst inte behöver teckna en separat överenskommelse eller ett avtal om it-tjänst som ingår i den digitala tjänsten, de behöver däremot beställa digitala tjänster i de volymer de har behov av. För övriga tjänster avtalar respektive nyttjande nämnd och bolag om tjänster i FSN:s tjänstekatalog direkt med FSN eller extern leverantör.

4.3.3 Finansiering och prissättning av verksamhetskritiska digitala tjänster

Finansiering av digitala tjänster ska följa ordinarie beslutsordning, vilket innebär att den nämnd som har ägaransvar också ansvarar för finansiering och kostnadsfördelning av verksamhetskritiska digitala tjänster. Principen för prissättning grundar sig på de prisstrukturer som fullmäktige har angivit i budget 2020 och styrmodellen integrerad ledning och styrning. Principerna innebär att nämnder och bolag bär kostnader för sitt nyttjande av tjänsten enligt överenskommelser och avtal på samma sätt som för it-infrastruktur och verksamhetsstödjande tjänster. Ansvarig nämnd för ett samordningsområde ska ge en rättvisande bild av kostnaden för en digital tjänst och det ska tydligt framgå vilka kostnader som ingår för respektive tjänst. Prissättningen ska spegla kostnaden över tjänstens hela livscykel inklusive initiala uppstartskostnader och investeringsutgifter samt kostnader för att utföra, vidmakthålla, utveckla samt avveckla tjänsterna. Priset ska vara utformat så att nyttjande nämnd eller bolag har möjlighet att påverka sina egna kostnader.

4.4 Verktyg för prioritering av behov och nyttor

4.4.1 Portföljhantering

Att samla alla kommande och pågående utvecklingsuppdrag i en s.k. portfölj är ett användbart instrument för att underlätta prioritering mellan olika behov.[79] Till exempel för att prioritera mellan investeringar i regiongemensam it-infrastruktur eller ett nytt journalsystem för vårdproducerande nämnder och bolag. Det kan också underlätta för att prioritera mellan investeringar som ger olika nyttor, till exempel mellan investeringar som leder till kostnadseffektivitet och investeringar som ger nytta för patienter eller trafikanter. Enligt regionledningskontorets tillämpningsanvisningar ingår det i ägaransvaret för ett samordningsområde att upprätta en projektportfölj som omfattar pågående eller planerade utvecklingsinitiativ.

Portföljstyrning och portföljhanteringsverktyg har hittills använts på lokal nivå och kan ännu inte användas på regionövergripande nivå som underlag för regionövergripande prioriteringsbeslut.

Inom regionen finns ett portföljråd som under hösten 2019 arbetade fram gemensamma arbetssätt och förutsättningar för att hitta en minsta gemensam nivå för att portföljhantering ska kunna ske på regionövergripande nivå. Regionledningskontoret påbörjade våren 2021 arbetet med att etablera en regiongemensam portfölj. Den regionövergripande portföljhantering handlar enligt intervjuer om att undvika suboptimeringar. Portföljhanteringen ska ge underlag till diskussioner och prioritering i olika beslutsfora enligt intervjuer med regionledningskontoret. Portföljhantering underlättar också informationsutbyte mellan de fyra nämnder som har ägarskap för digitala tjänster och it-infrastruktur.

4.4.2 Möten, strategier, planer och finansiering

Enligt digitaliseringsstrategin utgör styrgrupper, arbetsgrupper och referensgrupper ett medel för samordning och beredning av beslut, men de är i formell mening enbart rådgivande till den nämnd eller bolag som fattar beslut. Den praktiska samordningen av regionens utvecklingsverksamhet med it-inslag har också hittills främst skett genom att nämnder och bolag finns representerade i varandras styr- och arbetsgrupper. Det är genom att delta i dessa styr- och arbetsgrupper nämnder och bolag informerar varandra om pågående arbeten. Arbetsgången har hittills varit sådan att deltagarna i styr- och arbetsgrupper tar med sig förslag på prioriteringar och utvecklingsinitiativ etcetera som man har kommit överens om i grupperna till sina egna nämnder och bolag för beslut enligt ordinarie beslutsstrukturer.

De föreslagna tillämpningsanvisningarna trycker på vikten av att varje ägare av ett samordningsområde inrättar erforderliga styrgrupper för beredning av frågor och beslut som rör digitala tjänster inom samordningsområdet. Det är i styrgrupperna med representanter för nyttjande nämnder och bolag som olika behov ska synkroniseras. Skillnaden med ett formellt ägaransvar jämfört med tidigare är att den nämnd som har ägarskap har mandat att fatta beslut som berör den digitala tjänsten. Det innebär att beslutet inte längre behöver tas av respektive nämnd eller bolag som nyttjar

[79] Digital förvaltning. https://www.digitalforvaltning.se/dimios/

tjänsten. Däremot behöver nämnder och bolag bestämma om de ska beställa just den tjänsten enligt delegationsordningen för respektive nämnd.

För varje samordningsområde ska det enligt föreslagna tillämpningsanvisningar förutom styrgrupper finnas en målbild och en strategisk plan som sträcker sig 4–10 år framåt i tiden. Den strategiska planen ska ligga som en del i fullmäktiges investeringsplan. Respektive samordningsområde ska också utarbeta en egen investeringsplan som tydliggör vilka driftskostnadskonsekvenser respektive investering medför. För varje samordningsområde ska det också finnas en mer operativ utvecklingsplan som sträcker sig 1–3 år framåt som omfattar både nyutveckling, förvaltning och prognos över priser för de ingående digitala tjänsterna. Den nämnd som är ägare av ett samordningsområde ansvarar för att följa ordinarie strukturer avseende uppföljning och rapportering med månadsrapport, tertialrapport, delårsrapport och verksamhetsberättelse och årsredovisning.

4.4.3 Indikatorer för beslutsunderlag och uppföljning

Fullmäktige vill öka digitaliseringstakten i regionens verksamheter och har därför uttryckt att digitaliseringstakten ska följas upp. Genom fullmäktiges budget för år 2018[80] fick dåvarande landstingsstyrelsen i uppdrag att utveckla en indikator på digital mognad[81]. En indikator på digital mognad finns också med i budget 2021.[82] Från och med 2021 ska respektive nämnd och bolag i sin årliga verksamhetsberättelse redovisa graden av digital mognad. Fullmäktige har satt målvärden för regionens genomsnittliga digitaliseringsmognad som innebär att den ska öka från 49 år 2021 till 55 år 2023.

För att få fram graden av digital mognad ska nämnder och bolag årligen genomföra en enkät till ledningsgrupper och personer med roll inom it eller digitalisering.[83] Mätningen görs med självskattningsverktyget DiMiOS[84], utvecklad av Göteborgs universitet på vetenskapliga grunder. Mätresultatet ska synliggöra nämnders och bolags svagheter respektive styrkor i digitaliseringsarbetet och kunna utgöra underlag för planering och prioritering av digitaliseringsarbetet. Resultatet av mätningarna ska också sammanställas i en årlig rapport med slutsatser om regionens sammantagna digitala utveckling som kan användas som underlag för regionövergripande beslut som berör it och digitalisering. Regionledningskontoret har genomfört en pilotmätning för att testa verktyget där sju av regionens nämnder och bolag har genomfört två mätperioder.[85]

---

[80] LS 2017–0452, Mål och Budget 2018.
[81] Digital mognad är organisationens förmåga att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering och hur väl organisationen förmår uppfylla kriterier för att lyckas med digitalisering.
[82] RS 2020–0469, Budget 2021 för Region Stockholm.
[83] Region Stockholm intranät - Digital mognad, hämtad 2021-06-11.
[84] DiMiOS står för Digital Mognad i Offentlig Sektor. Källa: https://www.digitalforvaltning.se/dimios/
[85] Källa seminarium 2021-04-23, Mätning för att skapa förflyttning, prioritera genom digital mognad, Offentliga rummet om digital mognad anordnad av SKR, Örjan Scheller och Christina Nilsson, digitaliseringsstrateger RS IT.

4.5 Bedömning

Revisionen konstaterar att en gemensam och standardiserad it-infrastruktur kan påskynda verksamhetens möjligheter att digitalisera, men också bidra till ökad it-säkerhet och ökad förmåga att stå emot och försvara sig mot cyberhot. Det tidigare decentraliserade ansvaret för it har, som regionstyrelsen själv konstaterar och revisionen tidigare pekat på, medfört en fragmenterad it-infrastruktur som delvis är föråldrad med eftersatt underhåll som ökar it-säkerhetsriskerna och försämrar förmågan att stå emot cyberhot. Revisionen bedömer att förutsättningar finns för att öka regionens förmåga att konsolidera mängden it-system och skapande av en gemensam it-infrastruktur. Genom att samla ägarskapet för likartade verksamhetskritiska respektive verksamhetsstödjande digitala tjänster och it-infrastrukturtjänster underlättas standardisering av arbetsprocesser och skapande av gemensamma digitala tjänster som bygger på standarder.

Revisionen noterar att fullmäktige i sin budget för 2019 har uppmanat bolag och nämnder att på frivillig väg överföra sin it-infrastruktur till FSN och köpa tjänster av nämnden. För att förmå nämnder och bolag att köpa tjänster av FSN har tjänsterna standardiserats, tjänstebeskrivningar utformas och tjänsterna prissatts utifrån en modell som ska ge nämnder och bolag möjlighet att påverka sina kostnader genom nyttjandegraden av tjänsten. Revisionen menar att detta troligen inte räcker för att få de nämnder som inte redan överfört sin it-infrastruktur till FSN att göra detta. Regionstyrelsen bör därför säkerställa att FSN 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

Vidare ska prissättningen av tjänster i enlighet med fullmäktiges modell för integrerad ledning och styrning ge en rättvisande bild av kostnader och återhållsamhet av nyttjande av tjänster vilket kan medföra återhållsamhet i nyttjandet av it-tjänsterna. Revisionen bedömer att strävan att nyttjandet i tjänsterna ska ske med återhållsamhet kan motverka fullmäktiges strävan om ökad digitalisering av verksamheterna. Revisionen menar att regionen därmed riskerar att gå miste om en kostnadseffektivisering i verksamheten som skulle kunna överstiga kostnaderna för nyttjandet av it-tjänsterna i sig.

Revisionen konstaterar att regionledningskontoret har utarbetat strukturer och verktyg för att öka förmågan att prioritera och balansera mellan olika behov när det gäller it-lösningar, som portföljhantering och mätning av digital mognad. Revisionen vill betona betydelsen av att regionstyrelsen säkerställer prioriteringsförmågan mellan olika utvecklingsbehovs nyttor. Utvecklingsbehov som beräknas leda till kostnadsbesparingar i it-miljön behöver balanseras mot nyttor som uppstår i kärnverksamheten och nyttor som stärker it-säkerheten och förmågan att stå emot cyberattacker.

5 Kontraktstyrning och konkurrensutsättning

5.1 Kontraktsliknande arbetsformer

Regionfullmäktige har beslutat att tjänster som utförs av en nämnd åt en annan nämnd eller bolag ska regleras skriftligt genom överenskommelser eller avtal. Nämnder och bolag får inte heller utföra arbete åt en annan nämnd eller ett annat bolag utan att få ersättning för det utförda arbetet.[86] Av kapitel 4 framgår att varje tjänst ska beskrivas i en tjänstebeskrivning och tjänstebeskrivningarna ska samlas i tjänstekatalog tillsammans med prislista. Varje nämnd eller bolag som nyttjar tjänsten tecknar utifrån tjänstebeskrivningen och prislistor en överenskommelse eller ett avtal med den nämnd som är tjänstägare och levererar tjänsten.

För it-infrastrukturtjänster och verksamhetsstödjande digitala tjänster ska först övergripande överenskommelser göras mellan tjänsteägaren, regionstyrelsen och leverantören FSN. FSN och nyttjande nämnder och bolag ska utifrån denna träffa lokala överenskommelser eller avtal sinsemellan. Regionstyrelsen eller FSN upphandlar i sin tur underliggande tekniska tjänster och produkter av leverantörer. Det innebär att tjänster ska beskrivas, utvärderas, upphandlas och omförhandlas i flera led. De nämnder och bolag som inte nyttjar FSN:s tjänster avtalar på motsvarande sätt köp av tjänster direkt från externa marknadsaktörer.

Även *verksamhetskritiska digitala tjänster* ska beskrivas i tjänstebeskrivningar av den nämnd eller det bolag som har ägaransvar för tjänsten. Nyttjande nämnd eller bolag tecknar därefter avtal med den utpekade leverantören som kan vara extern eller intern. Nämnden eller bolaget som har ägaransvar ska också teckna avtal med intern eller extern leverantör av it-system och grundläggande it-infrastrukturtjänster som ska ingå som en komponent i verksamhetskritiska digitala tjänster. Det kan göras med FSN eller externa aktörer. För verksamhetskritiska digitala tjänster som bedöms vara unika och lokala tecknar enskilda nämnder och bolag avtal med interna eller externa leverantörer.

Varje nämnd eller bolag är ansvarig för att följa lagar och förordningar som berör den egna verksamheten. Varje nämnd ansvarar också för att den information som nämnden producerar och använder är korrekt även om informationen tillhandahålls via digitala tjänster som ägs av en annan nämnd eller bolag.[87] Den nämnd eller det bolag som nyttjar den digitala tjänsten behöver därför säkerställa att informationen som processas genom den digitala tjänsten är tillförlitlig och aktuell. Nyttjande nämnder och bolag behöver därför ha inflytande över vilka kontroller som behöver finnas inbyggda i tjänsterna eftersom de har ansvar för att säkerställa att deras verksamheter bedrivas med hög säkerhet och följer kraven på informationssäkerhet. Att köpa

[86] RS 2020–0469, RS 2020–0740. Integrerad ledning och styrning.
[87] RS 2020–0975, Arbete med it och digitala tjänster, Anvisning. Version 0.2, LS 1112–1733 Informationssäkerhetspolicy, LS 2016–0646 Riktlinjer för informationssäkerhet (som ska ersättas av en verksamhetsskyddspolicy (RS 2020–0147) som ännu ej är beslutad av regionfullmäktige. Enligt PM till förslag om verksamhetsskyddspolicy är grundprincipen att varje nämnd eller bolag ansvarar för behov och åtgärder för att skydda verksamheten. Enligt 4 kap 6§ Hälso- och sjukvårdsförordningen har verksamhetschefen det yttersta ansvaret för sjukvårdande verksamhet.

tjänster och tillämpa kontraktliknande arbetsformer medför att rutiner, kontroller, eskaleringsvägar och ansvarsfördelning behöver dokumenteras och revideras vid behov vilket medför administration.[88]

5.2 Konkurrensutsättning

Enligt it- och digitaliseringsstrategin ska all tjänsteproduktion, såväl internt som externt producerad, jämföras med erbjudanden på marknaden genom regelbunden benchmarking och konkurrensutsättning. När benchmarking tyder på att tjänsteproduktionen avviker pris- och kvalitetsmässigt i negativ bemärkelse från marknadens standarder ska handlingsplaner utarbetas eller utkontraktering av tjänsterna övervägas.[89] Konkurrensutsättning av tjänsterna innebär administration i form av insamling och utvärdering av information om egenägda produktionskostnader för att få underlag till benchmarking.

I regionfullmäktiges budget för 2021 framgår att it-infrastruktur- och digitala verksamhetsstödjande tjänster som FSN tillhandahåller ska konkurrensutsättas.[90] De tjänster som FSN tillhandahåller får enligt nämndens reglemente prismässigt inte överstiga nämndens självkostnad för att producera tjänsterna. FSN finansieras från 2021 i princip med intäkter från nämnder och bolag som köper nämndens tjänster. För att utvecklas till en affärsmässig leverantör som ska kunna konkurrera enligt samma villkor som marknadens aktörer, pågår inom FSN ett omfattande förändringsarbete. En omorganisation är beslutad och gäller från 1 september 2021.

Att utkontraktera produktion av it-tjänster till externa aktörer ökar avståndet mellan nyttjaren av it-tjänsten och leverantören. Inom forskningen framhålls också allt mer att anskaffning av it-system i hög grad är kontext- och situationsberoende och del av en kreativ process där personer med verksamhets- och it-kunskaper över tid bygger gemensam kunskap. Det är ytterligare ett skäl för att beställare och leverantörer behöver etablera långsiktiga relationer för att samskapa ändamålsenliga verksamhetskritiska digitala tjänster. Arbetsformer som möjliggör täta, tvärfunktionella samarbeten som tillåter olika kompetenser att samverka är då att föredra framför kontraktsliknande arbetsformer. Kraven kan sällan specificeras på förhand beskrivas i ett beställningsunderlag utan behöver successivt förfinas i dialog mellan användarna och it-utvecklarna.[91]

En fördelen med en intern it-funktion är möjligheten att integrera den verksamhets- och it-kunskap som behövs för att samskapa ändamålsenliga och kostnadseffektiva digitala tjänster. En it-funktion som över tid har byggt upp en helhetsbild över alla it-lösningar inom regionen kan utifrån den kunskapen föreslå synergier, förebygga säkerhetsrisker och agera proaktivt.

---

[88] SOU 2021:1 Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering.
[89] RS 2019–0669, RS 2019–0829. Strategi IT och digitalisering 2020–2023.
[90] RS 2020–0469. Budet 2021 för Region Stockholm.
[91] SOU 2021:1 Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering.

Offentlig upphandling omgärdas av betydande formalia och administration jämfört med privata aktörer.[92] Regelverket utgår från att alla leverantörer ska ha samma möjligheter att vinna affären. Därför får upphandlare enligt lag inte ha någon förbindelse med potentiella leverantörer.[93] It-tjänster som ska stödja komplexa verksamheter behöver ha långsiktiga relationer för att ett utvecklings- och innovationsinriktat lärande ska kunna äga rum vilket försvåras vid utkontraktering då avtal och villkor ska omförhandlas regelbundet och kraven ställas på förhand.[94] Upphandlade tjänster ska inom kommunal verksamhet konkurrensutsättas med jämna mellanrum, inte sällan efter 3–5 år.[95]

FSN uppdrag när det gäller it-infrastruktur ska renodlats till att bli en kompetent beställare och integratör av it-tjänster som kan upphandlas på marknaden (se avsnitt 3.3.1). När nämndens it-tjänster allt mer ska köpas på marknaden karaktäriseras nämnden mer som en beställarnämnd snarare än en utförarnämnd. Nämnden hamnar i mellanrummet mellan vad som ska göras vilket beslutas av regionstyrelsen och hur det ska göras vilket bestäms av den externa leverantör som får kontraktet. Ansvaret för att beställa och kontrollera beställningen som tillhandahålls av leverantörer är ett ansvar som ligger på ägarna och nyttjarna av digitala tjänster.

5.3 Bedömning

Revisionen bedömer att den nya it- och digitaliseringsstrategins inriktning om att gemensamma digitala tjänster ska vara huvudregeln och att varje digital tjänst enbart kan ha *en* ägare sannolikt innebär ett ökat antal överenskommelser/avtal. Revisionen bedömer att de kontraktliknande arbetsformerna mellan nämnder och bolag därmed riskerar att öka den interna administrationen i form av beskrivningar, avtal och överenskommelser, ibland i flera led, vilket driver kostnader utan att verksamheterna får mer ändamålsenliga digitala tjänster.

Kontraktsliknande arbetsformer internt mellan nämnder och bolag och externt med marknadsaktörer innebär att arbetsuppgifter som egentligen hör ihop riskerar att splittras upp. För att få till stånd innovation behövs arbetsformer som tillåter att olika kompetenser över tid bygger gemensam kunskap och samverkar iterativt snarare än temporära kontraktsliknande arbetsformer. Revisionen ser en risk att verksamhetskritiska digitala tjänster inte uppfyller användarnas krav på funktionalitet eller tillgänglighet om kraven och lösningarna inte utvecklas i nära dialog mellan användare och it-utvecklare.

Revisionen konstaterar också att regionens internt producerade tjänster ska konkurrensutsättas och att tjänster som inte är marknadsmässiga utifrån pris och kvalitet

[92] Furusten, Staffan (2015). Dåliga kunder gör bra affärer! Ett dilemma i offentlig upphandling. Liber förlag.
[93] Furusten, Staffan (2015). Dåliga kunder gör bra affärer! Ett dilemma i offentlig upphandling. Liber förlag.
[94] Rognes, J. (2008): Ett kunskapsperspektiv på Outsourcing. Delrapport i projektet Ett kunskapsperspektiv på organisation och ledarskap. Studier om kunskapsprocesser och kunskapsorienterat ledarskap för innovation och förnyelse. SSE/EFI Working Paper Series in Business Administration No 2008:5. www.hhs.se.
[95] Furusten, Staffan (2015). Dåliga kunder gör bra affärer! Ett dilemma i offentlig upphandling. Liber förlag.

ska utkontrakteras och omförhandlas med jämna mellanrum. Samtidigt kan det försvåra uppbyggnad av långsiktiga kompetensbärande relationer mellan personer med verksamhets- och it-kunskap r som är en förutsättning för utveckling och innovation. Revisionen bedömer därför att nyttan med regelbunden konkurrensutsättning av interna tjänster och kontraktstyrning behöver sättas i relation till de kostnader det medför i form av administration samt risker för minskad innovationsförmåga. Nyttan och kostnaderna behöver också 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. Inte minst under pandemin har närhet mellan kärnverksamhet och it-verksamhet varit en förutsättning för att snabbt hitta användbara lösningar vilket har bidragit till att allt färre organisationer planerar att utkontraktera sin it-verksamhet.[96]

Revisionen bedömer att det finns en risk att kravet på intäktsfinansiering enligt självkostnadsprincipen kan hindra FSN från att genomföra proaktiva investeringar som kan öka efterfrågan på deras tjänster och därmed möjligheten att säkerställa en robust och säker it-miljö. Om kostnadsmodellen inte rymmer kostnader för rådgivning och kompetensuppbyggnad hos FSN finns risk att deras möjligheter att vara en attraktiv leverantör försvåras. Samtidigt arbetar en nämnd inte under samma villkor som en marknadsaktör. Detsamma gäller om de inte får tillräckliga volymer, dvs. når regionens fulla potential i stordriftsfördelar då inte alla nämnder och bolag behöver använda de interna tjänsterna. Revisionen menar även att FSN i nuläget har ett otydligt mandat att besluta om konsolidering av it-plattformar och grundläggande ittjänster, vilket hade kunnat bidra till effektiviseringen av nämndens interna processer och därmed minska kostnaderna så att fler nämnder och bolag väljer att köpa tjänster av nämnden.

Sammanfattningsvis bedömer revisionen att FSN riskerar att omvandlas mer till en beställar- snarare än en utförarnämnd. Detta kan innebära att nämnden 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.

[96] https://whitelane.com/europe-2020-2021/, https://www.paconsulting.com/insights/2020-nordic-it-sourcing-study/

Vad gör regionrevisorerna?

Regionrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av regionens nämnder och bolagsstyrelser. Revisionsuppdraget är det största inom kommunal verksamhet.

Att vara revisor är ett förtroendeuppdrag vars syfte är att med oberoende, saklighet och integritet främja, granska och bedöma verksamheten. Den övergripande uppgiften för revisorerna är att granska hur nämnder och styrelser tar sitt ansvar. De förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges och ytterst medborgarnas instrument för den demokratiska kontrollen. De har därmed en viktig funktion i den lokala självstyrelsen.

Ledamöter i nämnder och styrelser ansvarar inför fullmäktige för hur de själva, anställda och uppdragstagare genomför verksamheten. I ansvaret ingår att genomföra en ändamålsenlig verksamhet utifrån fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten, på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och med en tillräcklig intern kontroll samt att upprätta rättvisande räkenskaper.

I årsrapporter för nämnder och styrelser sammanfattar revisionskontoret den granskning som genomförts under det gångna året. Verksamhetsrevisionen redovisas löpande i projektrapporter. Publikationerna presenteras på regionrevisorernas webbsida på www.sll.se. Det går även att prenumerera på regionrevisorernas nyhetsbrev Nytt från regionrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna.rev@sll.se.

Region Stockholm

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm
Besöksadress: Hantverkargatan 25 b (T-bana Rådhuset)
Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se
Hemsida: www.sll.se
Org.nr: 232100-0016