



PM 2013:83 RI (Dnr 031-332/2013)

Beslutsprocess och underlag inför införandet av gemensam IT-service, GS-IT, revisionsrapport nr 4/2013

Remiss från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som yttrande över stadsrevisionens rapport "Beslutsprocess och underlag inför införandet av gemensam IT-service, GS-IT – revisorsrapport nr 4/2013 hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

I rapporten *Beslutsprocess och underlag inför införandet av gemensam IT-service, GS-IT* har stadsrevisionen redovisat sin granskning av gemensam IT-service. Uppdraget har varit att bedöma om kravställande och upphandling skett utifrån gällande lagstiftning och fullmäktiges intentioner vad gäller införande av gemensam IT-service.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret konstaterar att det redan av revisionsrapporten sammanfattande bedömning avseende huvudfrågorna framgår att processen för införande av gemensam IT-service har skett i enlighet med gällande lagstiftning, stadens policys och fullmäktiges intentioner som de uttrycks vid respektive tidpunkt.

Mina synpunkter

Det är ett viktigt besked att revisionsrapportens sammanfattande bedömning är att processen med att införa GS-IT har skett i enlighet med gällande lagstiftning, stadens policys och fullmäktiges intentioner samt att upphandlingens genomförande har skett i enlighet med lagen om offentlig upphandling och stadens upphandlingspolicy.

Det är av största vikt att ta till sig de förbättringar som stadsrevisionen tar upp i sin rapport och ta lärdom inför kommande upphandlingar. Därutöver är det också viktigt att fortsätta arbetet med att lösa de problem som fortfarande kvarstår inom vissa verksamheter, såsom skolorna.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som yttrande över stadsrevisionens rapport ”Beslutsprocess och underlag inför införandet av gemensam IT-service, GS-IT – revisorsrapport nr 4/2013 hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 8 maj 2013

STEN NORDIN

Bilaga

Revisionsrapport nr 4 2013 Beslutsprocess och underlag inför införandet av gemensam IT-service, GS-IT

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Karin Wanngård, och Tomas Rudin (båda S) och Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta
Att som yttrande avge nedanstående text

Revision syftar ytterst till lärande. Revisionen ska förvisso granska kommunstyrelsens maktutövande och ytterst konsekvenserna av densamma. I normalfallet torde dock revision syfta till att de maktutövande utifrån kunskap och granskning lär sig av revisionsrapporter. Det bygger dock på en vilja och beredskap att ta till sig av revisionen såväl i fråga om områden där revisionen uttrycker beröm som där revisionen har mer kritiska synpunkter.

Därför är det angeläget att såväl konsolidera och utveckla de områden där revisionen uttrycker gillande som att självkritiskt överväga de områden där revisorerna har kritik.

I fråga om GS-IT uttrycker revisionen gillande för hur formalian hanterats. Det är viktigt att konstatera att stadens tjänstemän givet de direktiv som givits av stadsledningskontoret och den politiska majoriteten har hanterat en stor och komplex upphandling.

Det är också viktigt att påpeka att det som nu är GS-IT är resultatet av, vilket framgår av revisionsrapporten, en process som pågått (initialt i bred politisk enighet) under flera år med strävan att effektivisera och konsolidera stadens IT-verksamhet.

Det måste dock konstateras att utfallet inte i alla delar blev det som staden eftersträvade och att det, som revisorerna påpekar, beror på ett antal beslut som grundas på annat än underlag och kunskap.

Tydligast kommer det till uttryck i revisionens rapport om beslut och beslutsunderlag där revisorerna skriver:

” Ett omfattande utredningsarbete har genomförts genom ÖSA-projektet och andra förstudier.

Utredningarna innehållande både kvalitativa och kvantitativa analyser, genomförda med respektive utan konsult. Utredningarna i de olika faserna har skickats på remiss till stadens samtliga förvaltningar och bolag.

I två viktiga frågor bygger dock inriktningsbeslutet mer på principiell grund än på utredningarnas resultat. Det gäller dels om det gemensamma IT-stödet ska omfatta fackförvalt-

ningarna (utanför S:t Erik Net) och stadens bolag, dels outsourcing. I båda fallen har kommunfullmäktige beslutat i enlighet med policyn om konkurrens och valfrihet. Av utredningsmaterialet vi tagit del av framgår att inför genomförandebeslutet har jämförelse skett av outsourcing och andra alternativ utifrån kostnads- och verksamhetssynpunkt för i huvudsak stadsdelsnämnderna.

Motsvarande jämförelse har inte skett för fackförvaltningarna och bolagen.”

Det som här sägs är att den initiala processen i form av ÖSA-projektet (2005) grundades på kunskap med syfte att effektivisera och utveckla stadens IT-verksamhet. De beslut som sedan fattas från 2007 och framåt tar sin utgångspunkt inte i beprövad kunskap utan mer i en principiell grund (eller tyckande om man så vill) om att alla verksamheter ska ingå och att verksamheten ska outsourcas oavsett om det är mest fördelaktigt för Stockholms skattebetalare och brukarna av kommunala IT-system.

Än mer tydligt blir det i revisionens rapport när det framgår att underlag och beräkningar i allt väsentligt grundats på administrativa system i huvudsakligen stadsdelsförvaltningarna - de system och de förvaltningar som minst kom att påverkas av systemförändringen.

Det leder också i ett senare skede till kostnadsökningar som inte gått att förutse när behoven av anpassningar är större än vad bristfälliga underlag gett vid handen. Det är i grunden en oansvarig hantering av stadens ekonomi att genomföra en sådan här förändring utan att analysera vad den får för konsekvenser i facknämnder och bolag.

Trots ett direkt beslut i kommunstyrelsen har ingen detaljerad krav- och behovsanalys genomförts vilket senare förklarar många av de problem som kommer att uppstå i verksamheterna. Stadsledningskontoret förklarar detta i sitt yttrande med att ”omfattande diskussioner pågick med utbildningsförvaltningen för att identifiera de speciella krav som skolmiljöerna ställer”. Givet utfallet och hur väl skolorna tycks anse att systemet fungerar är det underligt att detta skulle ha skett.

Givet revisorernas redovisning blir processen mer begriplig – men inte mer försvarbar. Det som skulle ha varit en seriös analys var i stället en en-dagars-workshop med ett begränsat antal deltagare vars synpunkter inte får genomslag i utkastet till förfrågningsunderlag. När det gäller bolagen har synpunkter överhuvudtaget inte efterfrågats vilket leder till stora behov av lokala lösningar, såväl maskinellt som personellt, med konsekvensen av högre kostnader.

Med anledning av detta finns det anledning att ompröva stora delar av projektet och överväga en ny upphandling för att pröva alternativa sätt att förbättra effektivitet samtidigt som behoven tillgodoses. Det är viktigt att Stadsledningskontoret i en sådan process för kommunstyrelsen redovisar hur lärdomarna som kommer till uttryck i revisionsrapporten påverkar den fortsatta processen.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Karin Wanngård, Tomas Rudin och Olle Burell (alla S), Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP) med hänvisning till reservationen av (S) och (MP) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av Ann-Margarethe Livh (V) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Göra en konsekvensanalys av revisionsrapporten
2. Utreda vilka åtgärda som bör vidtas innan nya avtal tecknas
3. Samt därutöver anföras

Efter en svidande kritik från stadsrevisionen konstaterar ansvarigt borgarråd att ”det är av största vikt att ta till sig de förbättringar som stadsrevisionen tar upp i sin rapport och ta lär-

dom inför kommande upphandlingar. Därutöver är det också viktigt att fortsätta arbetet med att lösa de problem som fortfarande kvarstår inom vissa verksamheter, såsom skolor”.

Det är ödmjukt och insiktsfullt men för att inte bara stanna vid ”läpparnas bekännelse” borde man också i praktiken ta till sig av kritiken genom att utreda vilka åtgärder som behöver vidtas istället för att som stadsledningskontoret gör i punkt efter punkt argumentera mot revisorernas granskning i ett slags försvarstal för den egna handläggningen.

Revisorernas huvudsakliga kritik är mycket allvarlig och kan sammanfattas i följande punkter;

1. Brister i beslutsunderlaget rörande kostnadsanalyser samt behovs- och kravanalyser
2. Man har inte tillgodosett behovet av en helhetssyn på administrativ effektivitet och IT-stöd samt underlag i form av risk- och kostnadsanalyser inför de olika besluten
3. Besluten avseende GS-IT har framför allt bedöms ha skett utifrån fullmäktige fastställda policy för konkurrens och valfrihet när det gäller att verksamheten ska läggas ut på entreprenad
4. Brister på information och kommunikation
5. Mer detaljerad krav- och behovsanalys borde gjorts för fackförvaltningar och bolag.
6. Dokumentationen man tagit del av visar inte heller att det genomförts en mer detaljerad krav- och behovsanalys i enlighet med stadsledningskontorets uppdrag med avseende på utbildningsverksamheten.

Revisorernas kritik mot den ideologiskt motiverade affären och den nonchalanta hanteringen av fackförvaltningarnas och bolagens synpunkter är uppenbart en öm punkt för stadens ledning och sammanfaller med vänsterpartiets kritik. Att jämförelse mellan outsourcing och andra alternativ samt detaljerade krav- och behovsanalyser före implementering inte gjordes för fackförvaltningar och bolag som omfattar en betydligt större del av stadens budget är osannolikt oprofessionellt för det som kanske är världens största it-projekt inom området.

ÄRENDET

Stadsrevisionen har granskat införandet av gemensam IT-service utifrån följande områden:

1. Underlag till projektets mål och målformulering
2. Beslut och beslutsunderlag
3. Förankring av besluten inom nämnder och bolag
4. Upphandlingsprocessens genomförande (inklusive behovsanalys och kravställande)
5. Avtalets utformning utifrån verksamhetens behov
De huvudsakliga revisionskriterierna som utgjort bedömningsgrunder för granskningen baserades på följande:
 - Lagen om offentlig upphandling (LOU)
 - Stadens policy för upphandling (kommunfullmäktige februari 2007) med tillhörande anvisningar
 - Anvisningar till policys för upphandling och konkurrensutsättning
 - Tillgänglig, jämförbar praxis avseende upphandling av IT-tjänster
 - Fullmäktiges, identifierbara, intentioner vad gäller införande av Gemensam IT-service

Den sammanfattande bedömningen i rapporten utifrån de ställda revisionsfrågorna visar att:

- Processen för införande av GS-IT har skett i enlighet med gällande lagstiftning, stadens policys och kommunfullmäktiges intentioner som de uttrycks vid respektive tidpunkt.
- Kommunfullmäktiges intentioner med införandet av GS-IT framgår av de beslut som fattades 2007 och 2008. Granskningen visar att de förändringar och preciseringar som framgår av projektdirektiv, projektplaner med mera avspeglar de intentioner fullmäktige haft.
- När det gäller upphandlingens genomförande utifrån lagen om offentlig upphandling och stadens upphandlingspolicy är bedömningen att formalia i upphandlingsunderlaget är i enlighet med lagen och stadens policy.
- Upphandlingsunderlaget fångar de vanligt förekommande delar som normalt identifieras i en upphandling av denna art.
- Avtalet innehåller i allt väsentligt de vanligt förekommande komponenter som kan förväntas i ett avtal av denna karaktär.
- En förankring inför införandet av GS-IT har skett vid olika informationstillfällen, genom skrivelser samt i deltagande i olika projektgrupper. På chefsnivå har det till stor del funnits en acceptans för de grundläggande tankarna om standardisering och konsolidering.
- Generellt redovisas en positiv bild av hur standardiserade och konsoliderade system som e-postsystem och standardarbetsplats fungerar idag.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 april 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret kan glädjande konstatera att det redan av revisionsrapportens sammanfattande bedömning avseende huvudfrågorna framgår, att processen för införande av gemensam IT-service har skett i enlighet med gällande lagstiftning, stadens policy och fullmäktiges intentioner som de uttrycks vid respektive tidpunkt. Upphandlingens genomförande har skett i enlighet med lagen om offentlig upphandling och stadens upphandlingspolicy.

Projektet GS-IT är ett av de största som genomförts i världen inom detta område. Det är tillfredsställande att projektet inte bara hållit sin budget och tidplan, utan även enligt revisionskontorets granskning har genomförts på ett korrekt sätt.

Stadsrevisionen har pekat ut förbättringsområden. Revisionsrapporten utgör ett viktigt underlag i stadsledningskontorets utvecklingsarbete och utgör viktiga lärdomar inför kommande projekt i staden.

Stadsledningskontoret delar dock inte revisorernas uppfattning avseende några frågor. Det gäller brister i beslutsunderlaget rörande kostnadsanalyser samt behovs- och kravanalyser. I flera av de utredningar som genomförts inför stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2008 har kostnader, organisatoriska samt tekniska aspekter vid lokal drift i egen regi, central drift i egen regi samt outsourcad drift jämförts. En jämförelse baserad på resultat från internationella benchmarkinganalyser¹ kompletterad med Stockholms stads egen benchmarkinganalys² av stadens tidigare IT-miljö visar på lägre kostnad för arbetsplatssystemet i alternativet outsourcing. Detta utgjorde sedan ingångsvärden för stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2008 samt vid framtagning av underlag för upphandlingen.

Stadsledningskontoret delar inte heller revisorernas beskrivning, att behov av helhetssyn på administrativ effektivitet och IT-stöd samt underlag i form av risk- och kostnadsanalyser inte tillräckligt tillgodosetts inför de olika besluten.

På grund av GS-IT-projektets omfattning och komplexitet beslutades att den metod för riskanalys enligt stadens projektmodell, som normalt tillämpas, skulle kompletteras med en utökad riskanalys. Denna genomfördes av extern konsult i form av ett antal workshops.

På grund av GS-IT-projektets komplexitet och det stadsövergripande införandeprojektets betydande omfattning genomfördes även kvalitetssäkring och analys av genomförbarhet för GS-IT av extern konsult. Kvalitetssäkringen genomfördes i fyra steg under perioden september 2008 till april 2009. I kvalitetssäkringsrapporterna kan bland annat noteras att omfattande diskussioner pågick med utbildningsförvaltningen för att identifiera de speciella krav som skolmiljöerna ställer.

I revisionsrapporten anføres att besluten avseende GS-IT framför allt bedöms ha skett utifrån av fullmäktige fastställd policy för konkurrens och valfrihet (beslut 2007-03-26) när det gäller att verksamheten skulle läggas ut på entreprenad. Stadsledningskontorets uppfattning är att detta inte är en helt korrekt beskrivning.

Beslut om entreprenad framgår av de olika kommunfullmäktigebesluten som fattats om införandet av GS-IT. Kommunfullmäktiges beslut är givetvis styrande för kommunstyrelsens och dess kontors arbete.

¹ Rapport NOST – Förstudie grundläggande IT-tjänster (Dnr 125-2124/2007)

² IT Optima 2006 Benchmark av IT

Revisorerna hänvisar till att det i stadens Policy för konkurrens och valfrihet anges att beslutsunderlaget inför en upphandling ska innehålla en analys ur ett kostnadsperspektiv och att så inte har skett inom ramen för GS-IT. Stadsledningskontoret konstaterar att syftet med denna analys är tydligt uttryckt i policyn, att analysen ska göras som en indikation på om nämnden har utrymme i budget för att ställa de krav i upphandlingen som avses. Stadsledningskontoret menar att revisorerna inte bedömt projektet efter policyns faktiska innebörd. Kommunfullmäktige har prövat kostnaden för GS-IT genom att i budget 2009-2011 avsätta centrala medel för projektet.

I revisionsrapporten pekas på brister i information och kommunikation. Stadsledningskontoret anser att kommunikation och förankring har varit betydligt mer omfattande och bredare än vad som framgår av revisorernas rapport. Kommunikationen kring förändringsarbetet har pågått under lång tid. I bedömningen av kommunikationsinsatserna måste också hänsyn tas till när olika beslut fattats i fullmäktige.

Kommunfullmäktiges genomförandebeslut om stadsövergripande gemensam IT-service fattades den 8 september 2008. Den första kommunikationsplanen upprättades redan i oktober 2008, den andra under 2009 tillsammans med utbildningsförvaltningen. Av kommunikationsplanen från 2008 framgår tydligt att syftet är att kommunikationsplanen ska ligga till grund för stadens nämnders och bolags egen planering med att utforma en egen kommunikation kring GS-IT. Här framgår också att ”Varje chef i staden har ett ansvar för att förmedla, förklara och förankra nyttan och behovet av GS-IT och den verksamhetsförändring som ska genomföras.”

Förvaltnings- och bolagschefer fick tidigt under våren 2008 information vid förvaltnings- och bolagschefsmöten. Särskilda informationsinsatser genomfördes dessutom för dessa. Därtill hade GS-IT-projektet en facklig referensgrupp med representanter knutna till Cesam som löpande följde projektet. Under åren 2008-2011 genomfördes presentationer om GS-IT vid 25 av 27 IT-chefsmöten. Projektets informations- och utbildningsinsatser har dokumenterats i projektrapporten som överlämnats till revisorerna.

Det finns dock all anledning för kontoret att lära av projektet i kommande stora projekt och se hur vi kan utveckla arbetet vidare. Det är viktigt att mottagarna tar till sig det som kommuniceras och att kontoret prövar olika metoder för att nå dialog och kommunikation.

Revisionsrapporten pekar på att en mer detaljerad krav- och behovsanalys borde genomförts för fackförvaltningar och bolag. Efter att kommunstyrelsen fattat inriktningsbeslut om GS-IT 2007 genomförde kommunstyrelsen flera utredningar och analyser³ som också utgjort underlag för upphandlingen. När det gäller bolagen beslutades i samförstånd med AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och MICASA Fastigheter AB att dessa, som de allra första enheterna i Stockholms stad, skulle gå in i GS-IT och fungera som piloter för övriga bolag men också tillföra kunskap till förvaltningssektorn. Redan under sommaren 2008 hade stadsledningskontorets IT-avdelning genomfört besök på respektive bolag för att gå igenom förutsättningar för införandet.

I revisionsrapporten nämns att en omfattande dokumenterad dialog har ägt rum mellan stadsledningskontorets IT-avdelning och utbildningsförvaltningen/ skolorna. Revisorerna anser dock att den dokumentation man tagit del av inte visar att det genomförts en mer detaljerad krav- och behovsanalys i enlighet med stadsledningskontorets uppdrag med avseende på utbildningsverksamheten.

Stadsledningskontoret vill understryka att det har genomförts en löpande och frekvent dialog med representanter för utbildningsförvaltningen i arbetet med förfrågningsunderlaget.

³ Analys av nuläget avseende IT-infrastrukturen (Zipper)
IT-inventering 2008 (Ramböll)
Införande av stadsövergripande gemensamma IT-tjänster (Deloitte)