



STADSREVISIONEN
www.stockholm.se/revision

Bilaga

Nr 4
Februari 2013
DNR 420-142/2012

Revisionsrapport



BESLUTSPROCESS OCH UNDERLAG INFÖR INFÖRANDET AV GEMENSAM IT-SERVICE, GS-IT



Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Fördjupade granskningar som sker under året kan också publiceras som revisionsrapporter.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN

Revisionskontoret

www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 D, 1 tr

Postadress: 105 35 Stockholm

Telefon: 08-508 29 000

Fax: 08-508 29 399



Till
Kommunstyrelsen

Beslutsprocess och underlag inför införandet av gemensam IT-service, GS-IT


Revisorsgrupp 1 har den 19 februari 2013 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 4 2013).

Införandet av gemensam IT-service har inte bara varit en omstrukturering av IT-stödet utan det har också varit ett förändringsprojekt som påverkat samtliga verksamheter. Genomförd granskning visar bland annat att kommunfullmäktiges intentioner med införandet av GS-IT avspeglas i preciseringar i form av projektdirektiv, projektplaner, osv. men att det finns vissa brister i beslutsunderlaget vad gäller kostnadsanalyser samt behovs- och kravanalyser. Vi vill understryka att det i stora projekt som GS-IT finns ett behov av helhetssyn på administrativ effektivitet och IT-stöd samt underlag i form av risk- och kostnadsanalyser.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 24 maj 2013.

På revisorernas vägnar


Bengt Akalla
Ordförande


Stefan Rydberg
Sekreterare



Beslutsprocess och underlag inför införandet av gemensam IT-service, GS-IT

Revisionskontoret har med hjälp av konsult genomfört en granskning av beslutsprocess och underlag i form av utredningar, m.m. inför införandet av gemensam IT-service, GS-IT. Syftet med granskningen är att bedöma om kravställande och upphandling skett utifrån gällande lagstiftning och fullmäktiges intentioner vad gäller införandet av gemensam IT-service. Granskningen har inte omfattat en utvärdering om fullmäktiges mål uppnått eller om projektet genomförts enligt Stockholms stads modell för projektstyrning.

Den upphandling som genomfördes för leverans av GS-IT omfattade arbetsplatssystem (PC, skrivare och dyligt), konsoliderad applikationsserverdrift (samordning av servrar där lokala verksamhetssystem körs) och servicedesk (support och service för användarnas dagliga användning). Upphandlingen omfattade inte gemensamma verksamhetssystem såsom ekonomisystem och personalsystem.

Processen avseende införande av gemensam IT-service, GS-IT påbörjades genom att kommunfullmäktige i budgeten för 2005 beslutade att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna till administrativa effektiviseringar. En översyn av stadens administration påbörjades under 2005. Översynen kom att omfatta den interna stöd- och serviceadministrationen, bland annat vad gäller IT-området. Med översynen m.m. som underlag fattade kommunfullmäktige beslut (2007-04-16) om att ge kommunstyrelsen i uppdrag att konsolidera och standardisera stadens IT-infrastruktur samt förbereda införande av en stadsövergripande gemensam IT-service. I budgeten för 2008 beslutade kommunfullmäktige att uppdraga till kommunstyrelsen genomföra tidigare nämnda uppdrag med tillägget ”med inriktning att verksamheten läggs ut på entreprenad”. Därefter har kommunfullmäktig fattat ett genomförandebeslut (2008-09-08) i frågan.

I konsultens rapport beskrivs beslutsunderlag och beslutsprocess närmare. Där redovisas också iakttagelser och bedömningar utifrån genomförd granskning. Revisionskontoret vill dock lyfta fram några områden som kommenteras nedan.

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, m.m. avspeglar de intentioner fullmäktige haft. Som underlag till besluten har kommunfullmäktige och kommunstyrelse haft ett omfattande beslutsunderlag. Besluten bedöms dock framför allt ha skett utifrån av fullmäktige fastställd policy för konkurrens och valfrihet (beslut 2007-03-26) när det gäller att verksamheten skulle läggas ut på



STADSREVISIONEN

SID 2 (2)
DNR 420-142/2012
2013-02-19

entreprenad. I policyn anges att beslutsunderlaget inför en upphandling ska innehålla en analys ur ett kostnadsperspektiv. Det underlag konsulten tagit del av i granskningen visar att det inför genomförandebeslutet har skett en jämförelse mellan outsourcing och andra alternativ utifrån kostnads- och verksamhetssynpunkt för i huvudsak stadsdelsnämnderna men inte för fackförvaltningar och bolag.

Vid behandlingen av genomförandebeslutet 2008 beslutade kommunstyrelsen att ge stadsledningskontoret i uppdrag att genomföra en mer detaljerad krav- och behovsanalys för fackförvaltningarna, bolagen och utbildningsverksamheten (skolorna). En omfattande dokumenterad dialog har bland annat skett mellan stadsledningskontorets IT-avdelning och utbildningsförvaltningen/skolorna. Någon mer detaljerad krav- och behovsanalys har dock inte genomförts i enlighet med kommunstyrelsens beslut 2008.

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.

En förankring inför införandet av GS-IT har skett vid olika informationstillfällen, skrivelser samt deltagande i olika projektgrupper. På chefsnivå har det till stor del funnits en acceptans för de grundläggande tankarna om standardisering och konsolidering. När det gäller medarbetarnivån och ute i skolorna har det funnits viss misstro mot införandet av GS-IT.

Sammanfattningsvis bedöms att kommunfullmäktiges intentioner med införandet av GS-IT avspeglas i preciseringar i form av projektdirektiv, projektplaner, osv. Vidare bedöms upphandlingen vad gäller formalia vara i enlighet med lagen om offentlig upphandling och stadens policy på området. Granskningen visar dock att det funnits vissa brister vad gäller beslutsunderlaget. Outsourcing har ställts mot andra alternativ utifrån kostnads- och verksamhetssynpunkt när det gäller stadsdelsnämnderna men det har inte skett för facknämnderna och bolagen. Krav- och behovsanalys har inte genomförts i den omfattning som kommunstyrelsen beslutat. En mer utvecklad kommunikation och förankring i ett tidigt skede hade sannolikt också underlättat genomförandet.

Maria Lindgren Persson
Projektledare

Stockholm stads Revisionskontor

Granskning relaterad till införandet av gemensam
IT-service



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och avgränsning.....	4
2.3. Revisionsfrågor	4
2.4. Revisionskriterier.....	4
2.5. Metod	5
2.6. Avrapportering.....	5
3. Bakgrundsbeskrivning	6
3.1. Kort om rapportens struktur	6
3.2. Översiktlig beskrivning av processen för gemensam IT-service	6
4. Granskningens resultat	14
4.1. Underlag till mål och målformulering	14
4.2. Beslut och beslutsunderlag	15
4.3. Förankring av besluten inom nämnder och bolag	16
4.4. Upphandlingsprocessens genomförande (inkl behovsanalys och kravställande)....	18
4.5. Avtalets utformning utifrån verksamhetens behov	21

Bilagor:

Bilaga 1 Källförteckning

Bilaga 2 Intervjuer

1. Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av Stockholms stads revisionskontor granskat införandet av gemensam IT-service.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kravställande och upphandling skett utifrån gällande lagstiftning och fullmäktiges intentioner vad gäller införande av gemensam IT-service.

Vår sammanfattande bedömning utifrån de ställda revisionsfrågorna är att processen för införande av gemensam IT-service har skett utifrån gällande lagstiftning, stadens policys och fullmäktiges intentioner som de uttrycks vid respektive tidpunkt. Det har funnits brister vad gäller beslutsunderlag. Analys av alternativa lösningar utifrån kostnads- och verksamhets-synpunkt borde ha skett i större omfattning för fackförvaltningar och bolag. En mer detaljerad krav- och behovsanalys borde genomförts för fackförvaltningar och bolag. Det borde även under processens gång skett en mer utvecklad kommunikation om gemensam IT-service, syfte etc.

Underlag till projektets mål och målformulering

Med utgångspunkt i budget för 2005 angående utredning om möjligheterna till administrativa effektiviseringar togs en projektplan fram som beskrev mål, aktivitets- och tidsplan, budget, organisation etc. De förändringar och preciseringar av målsättningarna som skett under processens gång, och som framgår av projektdirektiv/-planer, avspeglar de inriktnings- och genomförandebeslut som fullmäktige fattat.

Beslut och beslutsunderlag

Kommunfullmäktige har fattat inriktnings- och genomförandebeslut. Omfattande utredningsunderlag har funnits inför de besluten. I två viktiga frågor bygger besluten mer på principiell grund än på utredningarnas resultat. Det gäller dels om det gemensamma IT-stödet ska omfatta fackförvaltningarna 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.

Förankring av besluten inom nämnder och bolag

Det har funnits en acceptans för de grundläggande tankarna om standardisering och konsolidering. Chefer har som regel själva uppfattat IT-miljön som för fragmentariserad och spretig. Delar i besluten har inte förankrats, främst där fackförvaltningar och bolag med verksamhetsspecifika system anser sig fått försämringar och ökade kostnader. En mer utvecklad tidig kommunikation och förankring hade sannolikt underlättat införandet.

Upphandlingsprocessens genomförande (inkl behovsanalys och kravställande)

Upphandlingen har genomförts i enlighet med upphandlingslagstiftningen och stadens policy. Upphandlingsunderlaget fångar de vanligt förekommande delar som normalt identifieras i en upphandling av denna art. Det har funnits ett behov av en mer detaljerad krav- och behovsanalys för fackförvaltningarnas, skolornas och bolagens specifika behov. Nu fick vissa problem som torde ha kunnat hanteras i förfrågningsunderlaget, istället åtgärdas under implementeringen.

Avtalets utformning utifrån verksamhetens behov

Avtalet innehåller i allt väsentligt de vanligt förekommande komponenter som kan förväntas i ett avtal av denna karaktär.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Stockholms kommunfullmäktige beslutade i september 2008 att en gemensam IT-service för stadens nämnder och bolag skulle realiserars genom att verksamheten konsoliderades och lades ut till extern leverantör avseende tjänsterna: lokal serverdrift, Service Desk och arbetsplatssystem. Avtal skrevs mellan Stockholms stad och Volvo IT i juni 2009. Projektet är nu avslutat. Införandet av GS-IT har påverkat samtliga verksamheter och beskrivs av projektet som ett förändringsprojekt där teknik och verktyg införts i hela staden på ett standardiserat sätt. I samband med genomförandet har det framförts viss kritik från verksamheterna både vad gäller kostnader och funktionalitet. Det har också framkommit positiva synpunkter som anger att införandet medfört en standardhöjning när det gäller IT-stödet

2.2. Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kravställande och upphandling skett utifrån gällande lagstiftning och fullmäktiges intentioner vad gäller införande av gemensam IT-service.

Granskningen omfattar inte en utvärdering om fullmäktiges mål uppnåtts eller om projektet genomförts enligt stadens modell för projektstyrning. En sådan utvärdering genomförs av stadsledningskontoret.

2.3. Revisionsfrågor

Granskningens syfte preciseras i följande revisionsfrågor:

- ▶ Vilket underlag finns till projektets mål och målformulering?
- ▶ Vilka beslut har fattats fram till och med upphandlingen och med vilket beslutsunderlag?
- ▶ Hur har besluten förankrats inom nämnder och bolag?
- ▶ Hur har upphandlingsprocessen genomförts (inkl behovsanalys och kravställande)?
- ▶ Har avtalet utformats utifrån verksamheternas behov?

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- ▶ Stadens policy för upphandling (KF 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

2.5. Metod

Granskningens innefattar två huvudkomponenter, granskning av projektets mål, målformulering, beslut och hur dessa har förankrats, samt själva upphandlingsprocessens genomförande inkluderande utformning av avtal.

Informationsinsamling baseras på genomläsning av skriftliga dokument och intervjuer med kommunstyrelsen (stadsledningskontoret), en facknämnd, en stadsdelsnämnd och ett av stadens bolag.

2.6. Avrapportering

Informationslämnare har beretts tillfälle att faktagranska utkast till rapport.

3. Bakgrundsbeskrivning

3.1. Kort om rapportens struktur

För att ge en bild av hur delarna i den omfattande och komplicerade processen för stadens införande av gemensam IT-service hänger ihop ger vi i avsnitt 3.2 en översiktlig beskrivning av hela processen. Beskrivningen bygger i allt väsentligt på utdrag från projektrapporter och dylikt.

I de därefter följande avsnitten redogör vi för granskningens resultat.

3.2. Översiktlig beskrivning av processen för gemensam IT-service

3.2.1. Förstudier och beslut

I budget för 2005 beslöt kommunfullmäktige att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna till administrativa effektiviseringar. Med anledning av detta bildade stadsdirektören under hösten 2005 en projektorganisation som fick i uppdrag att genomföra en översyn av stadens administration (ÖSA dnr 030-2455/2005). I projektplanen från 1 november 2005 beskrivs mål, aktivitets- och tidsplan, budget, organisation etc. Översynen skulle omfatta den interna stöd- och serviceadministrationen inom funktionsområdena ekonomi, personal, IT, lokaler, upphandling/ inköp samt kontorsadministration. Översynen inkluderar samtliga stadens förvaltningar och bolag, stadsledningskontoret samt Stadshus AB.

En projektledare ledde projektorganisationen och en styrgrupp fanns under ledning av stadsdirektören. Det fanns en referensgrupp med representanter för förvaltnings- och bolagschefer samt referensgrupper för delprojekten.

Projektet kartlade de berörda administrativa funktionerna, jämförde stadens administrativa organisation med andra organisationer samt gjorde jämförelser internt inom staden, analyserade stadens samlade administration, lämnade förslag till beslut gällande exempelvis val av framtida organisation samt lämnade förslag till genomförande gällande åtgärder, tidsplan etc.

I projektdirektiven för utredningen angavs också att frågan om vilka möjligheter och problem som finns med gemensam service särskilt skulle belysas.

Projektmålen för ÖSA-projektet framgår av stadsdirektörens och projektledarens projektplan från 1 november 2005. Projektmålen enligt planen var:

- ▶ En kartläggning ska göras av stadens administration avseende bl.a. dimensionering, kvalitet, arbetssätt, kostnad och lokalisering.
- ▶ Stadens administration ska jämföras med andra organisationers administration avseende bl.a. dimensionering, kvalitet, arbetssätt, kostnad och lokalisering.
- ▶ Förslag till förändring för att minska stadens administrativa kostnader och höja kvaliteten t.ex. med hjälp av rationaliseringar av processer, organisatoriska förändringar, bättre tekniskt verksamhetsstöd, kompetensutveckling och ökad professionalisering.

Följande avgränsningar i projektplanen påverkade inriktningen på analysen av IT:

- ▶ Analysen skall inte avse nämnders/bolags kärnverksamhet.
- ▶ Projektet skall inte analysera möjligheten att helt eller delvis överlåta driften av administrativ stödfunktion till en extern organisation.

På förekommen anledning (det s k KITT-avtalet¹) analyserade emellertid projektet frågan om externt utförande inom ramen för delprojekt IT-administration.

Genomförandet av översynen gjordes i två huvudsakliga steg. Det första steget omfattade en kartläggning av nuläget och resultatet av denna presenterades i en delrapport som överlämnades till styrgruppen i december 2005. Det andra steget, den s k börlägesprocessen, ledde till ett förslag om hur stadens stöd- och servicefunktioner kunde effektiviseras och/eller få en högre kvalitet vilket presenterades i en slutrapport.

Nulägeskartläggningen byggde i huvudsak på besök i olika förvaltningar och bolag samt på uppgiftsinsamling via enkäter. Enkäterna och besöken syftade till att göra såväl en kvantitativ som kvalitativ kartläggning av befintlig verksamhet, dvs. kartlägga befintliga arbetssätt och rutiner för de utvalda arbetsprocesserna.

Nulägeskartläggning visade att det fanns stora skillnader i resursförbrukningen inom förvaltningarna och bolagen sinsemellan, men även att det inte tycktes finnas någon tydlig korrelation mellan denna resursförbrukning och den användarupplevda kvaliteten. Detta har framkommit i den kvantitativa undersökningen (enkätundersökningen) men också i den *kvalitativa* undersökningen (intervjuer, besök, referensgruppsmöten m m). Projektet konstaterade efter nulägesanalysen bl a följande:

- ▶ IT i Stockholms stad är ett tydligt resultat av en långtgående enhetsvis uppbyggnad och de konsekvenser detta medför.
- ▶ Det råder en uppenbar brist på stadsövergripande styrning och standardisering inom IT-verksamheten i staden.
- ▶ Det infrastrukturella IT-stödet i Stockholms stad kostar ur ett stadsövergripande perspektiv betydligt mer än det skulle kunna göra.
- ▶ Det infrastrukturella IT-stödet i staden håller en ur ett stadsövergripande perspektiv lägre kvalitet än det skulle kunna göra.

Utredningen konstaterade för att uppnå ett fungerande och kostnadseffektivt IT-stöd krävdes en standardiserad och kontrollerad IT-miljö. Allt måste ställas i relation till vad det kostar. Utredningen skriver att en öppen och fri IT-miljö kan tyckas attraktivt för vissa men det kostar mer i drift och support än den IT-miljö utredningen föreslår. Detta, enligt utredningens uppfattning, utan att ge någon direkt verksamhetsnytta.

I ÖSA-rapporten påpekas att projektet haft i uppdrag att analysera berörd administration ur ett stadsövergripande perspektiv. De förslag till effektiviseringar som redovisas i rapporten har i huvudsak ett sådant perspektiv vilket kan innebära att en enskild förvaltning inte nödvändigtvis uppfattar förändringarna som en kvalitetshöjning. Det var emellertid projektets uppfattning att det lokala och det stadsövergripande perspektivet generellt inte står i motsättning till varandra och bedömningen är att förslagen till övervägande del är fördelaktiga ur bägge perspektiven.

¹ Genom KITT-avtalet hade TietoEnator bl a driftansvar för flera av stadens gemensamma verksamhetssystem samt telefoni och de centrala delarna av S:t Erik Net-konceptet. I KITT-avtalet fanns också ett antal oförhandlade optioner som medgav outsourcing av delar av eller om så önskades i princip hela det infrastrukturella IT-stödet.

Översynen omfattade den administrativa delen av skolorna och inte den pedagogiska verksamheten för eleverna i EDU-nätet ².

Utredningens förslag till förändringar sammanfattas i följande tre punkter:

- ▶ Genomför en fullständig konsolidering av den distribuerade infrastrukturella miljön.
- ▶ Genomför en fullständig konsolidering av den resterande infrastrukturella IT-miljön.
- ▶ Inrätta en gemensam service, det vill säga organisation och arbetssätt för gemensam drift, support, förvaltning och utveckling av det infrastrukturella IT-stödet.

Utredningen föreslog att genomförandet initialt skulle omfatta de befintliga så kallade S:t Erik Net-förvaltningarna³. Dessa omfattade samtliga stadsdelsförvaltningar samt ett antal fackförvaltningar. Stadens skolor var vid utredningstillfället anslutna till ett separat nät (EDU), men hade i princip samma tekniska miljö som S:t Erik Net-förvaltningarna.

Utöver förslagen till förändringar föreslog utredningen att följande utreds vidare:

- ▶ Bolagens och övriga fackförvaltningars (de som inte är S:t Erik Net-förvaltningar) förutsättningar för att anslutas till en gemensam servicefunktion.
- ▶ Förutsättningar för en standardisering och anslutning till en gemensam servicefunktion gällande IT i skolan (EDU-nätet) och publika datorer.
- ▶ Möjligheten att integrera det administrativa nätet och EDU-nätet.
- ▶ Förutsättningar för att drift, support och förvaltning av lokala verksamhetssystem kan anslutas till en gemensam servicefunktion.

Projektets uppfattning när det gäller outsourcing sammanfattades på följande sätt:

Verksamheten gemensam service med dess ingående processer bör byggas upp och etableras internt i staden innan eventuell konkurrensutsättning.

Projektet överlämnade sitt utredningsförslag till styrgruppen den 19 april 2006.

Utredningsförslaget skickades omgående ut på remiss till stadsledningskontoret och samtliga förvaltningar och bolag för yttrande senast den 31 augusti. Stadsledningskontorets yttrande hade beretts av stadsdirektörens stab. Projektet lämnade också ett förslag till genomförandeplan som överlämnades till styrgruppen den 1 juni 2006.

Utredningens förslag rörande standardisering inom det infrastrukturella IT-stödet till stadens verksamheter mötte i allt väsentligt positiva reaktioner av berörda förvaltningar och bolag i sina remissyttranden. I fråga om konsolidering inom det infrastrukturella IT-stödet finns det en positiv grundton men vissa frågetecken rörande tillvägagångssätt och lönsamhet. I frågan om en gemensam servicefunktion för det infrastrukturella IT-stödet finns också en positiv in-

² EDU-nätet var ett nätverk som fanns i skolornas publika utrymmen som lektionssalar, bibliotek och matsal. Verksamhetssystem som exempelvis ekonomisystem och personalsystem kunde inte nås från datorer anslutna till detta nätverk.

³ S:t Erik Net var en delvis konsoliderad och delvis konceptuell standard för i huvudsak arbetsplatssystem med tillhörande IT-tjänster som togs fram och infördes i samband med stadsdelsreformen i slutet av 1990-talet. S:t Erik Net-förvaltningarna var idrottsförvaltningen, konsumentförvaltningen, kulturförvaltningen, kyrkogårdsförvaltningen, skönhetsrådet, stadsledningskontoret, stadsmuseiförvaltningen, stadsrevisorerna, utbildningsförvaltningen, USK, valnämnden, överförmyndarnämnden samt samtliga stadsdelsförvaltningar.

ställning, även om åsikterna gick isär både med avseende på den föreslagna organisationsformen och de redovisade besparings- och effektivitetsvinsterna.

Stadsledningskontoret såg i sitt yttrande positivt på utredningens förslag rörande konsolidering, standardisering och gemensam service för det infrastrukturella IT-stödet. Förslagen skulle utgöra ett första steg i utvecklingen av en ny organisation av utveckling, förvaltning och drift av IT som stöd för verksamheten. Verksamhetsutvecklingen med IT var i vissa avseenden decentraliserad till de olika nämnderna, vilket begränsade möjligheterna till en normering av IT-utvecklingen. Utredningens förslag presenterade en väg att hantera vissa gemensamma lösningar på ett enhetligt och sammanhållet sätt.

Stadsledningskontoret framhöll att IT-infrastruktur i alla väsentliga avseenden var en icke strategisk och verksamhetsoberoende stödfunktion som rätt tillämpad både kunde och borde vara stadsgemensam. Stadsledningskontorets förslag var att staden snarast skulle påbörja samordningen av det infrastrukturella IT-stödet för hela staden. Stadsledningskontoret förordade vidare att i det fortsatta arbetet ha som huvudinriktning att gemensam IT-service ska drivas av extern entreprenör.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2007-02-20 (dnr 030-2455/2005) innehöll stadsledningskontorets synpunkter och förslag samt övriga remissinstansers synpunkter. Förslag och synpunkter framgår ovan.

Tjänsteutlåtandet innehöll även stadsledningskontorets förslag till beslut. Enligt förslaget borde kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande med avseende på IT: "Kommunstyrelsen får i uppdrag att konsolidera och standardisera stadens IT-infrastruktur samt förbereda införande av en stadsövergripande gemensam IT-service i enlighet med detta tjänsteutlåtande."

Kommunstyrelsen föreslår i utlåtande 2007:46 R1 kommunfullmäktige besluta följande: "Kommunstyrelsen får i uppdrag att konsolidera och standardisera stadens IT-infrastruktur samt förbereda införande av en stadsövergripande gemensam IT-service".

Föredragande borgarrådet anförde bl.a. följande: "Jag instämmer i stadsledningskontorets förslag att staden snarast ska påbörja samordningen av det infrastrukturella IT-stödet för hela staden med sikte på att ha en gemensam lösning under 2009. Detta förberedande arbete ska ha som huvudinriktning att gemensam IT-service ska drivas av extern entreprenör.". Borgarrådsberedningen tillstyrkte föredragande borgarråds förslag.

Kommunfullmäktiges inriktningsbeslut 16 april 2007

Kommunfullmäktige beslutade den 16 april 2007 (KF 2007-04-16, utl. 2007:46) att ge kommunstyrelsen i uppdrag att konsolidera och standardisera stadens IT-infrastruktur samt förbereda införande av en stadsövergripande gemensam IT-service i enlighet med förslag i tjänsteutlåtande (Dnr 030-2455/2005).

Enligt fullmäktigebeslutet omfattade uppdraget till kommunstyrelsen följande:

- ▶ Konsolidera den distribuerade, administrativa servermiljön i hela förvaltningssektorn.
- ▶ Standardisera all övrig administrativ infrastrukturell it i hela förvaltningssektorn.
- ▶ Omorganisera det administrativa IT-stödet till gemensam service i hela förvaltningssektorn.
- ▶ Utredda bolagens anslutning med målsättningen att de också ska omfattas.

- ▶ Paketera och sälj IT som tjänst.
- ▶ Se organisatoriskt över förvaltningsansvaret för berörd infrastruktur.
- ▶ Utredda hur staden kan konsolidera även lokala verksamhetssystem och driften/förvaltningen av dessa.
- ▶ Utredda förutsättningarna för att it i skolan (EDU) även ska omfattas och se sedan till att så sker.
- ▶ Utredda hur staden kan få in även övrig publik IT.

I budget för 2008 (Bilaga 4:4) uppdras åt kommunstyrelsen att:

”Konsolidera och standardisera stadens IT-struktur samt förbereda införandet av en stadsövergripande gemensam IT-service med inriktning att verksamheten läggs ut på entreprenad”.

Med budget 2008 och fullmäktiges beslut 2007-04-16 som direktiv genomförde stadsledningskontorets IT-avdelning en förstudie (Förstudie grundläggande IT-tjänster (NOST)) där det ingick att analysera och föreslå hur stadsdelsförvaltningarna ska kunna konsolidera, standardisera och leverera IT-tjänster, både vad gäller organisation och teknik. Förstudien tog även hänsyn till hur fackförvaltningarna skulle anslutas i efterföljande fas.

Förstudien, konsultrapporter och annat framtaget underlag ligger till grund för IT-avdelningens tjänsteutlåtande (dnr 031-826/2008) den 11 april 2008. Ärendet remitterades till nämnder och bolagsstyrelser.

Kommunfullmäktiges genomförandebeslut den 8 september 2008 (dnr 031-826/2008)

Kommunfullmäktige beslutade den 8 september 2008 i enlighet med IT-avdelningens tjänsteutlåtande om Införande av stadsövergripande gemensam IT-service (Utl. 2008:134) följande:

1. En stadsövergripande gemensam it-service med uppgift att tillhandahålla det infrastrukturrella IT-stödet inrättas för att ingå i servicenämnden enligt förslag i detta ärende.
2. Servicenämnden ges i uppdrag att genom centralupphandling och/eller omförhandling av stadens befintliga avtal inom IT-området skapa de förutsättningar som krävs för leverans av gemensam IT-service genom extern entreprenad.
3. För alla Stockholms stads nämnder blir det obligatoriskt att avropa gemensam IT-service avseende tjänsterna:

- ▶ Arbetsplatssystem.
- ▶ Lokal serverdrift
- ▶ Service Desk med support

Övriga tjänster kan avropas efter överenskommelse med servicenämnden.

4. Från stadens nämnder överförs utföransvar för tjänster enligt beslutspunkt 3 successivt till servicenämnden under perioden 1 januari 2009 till den 31 december 2010.
5. Styrelsen för Stockholms Stadshus AB uppmanas att arbeta med inriktning att från stadens bolag överförs utföransvar för tjänster enligt beslutspunkt 3 successivt till servicenämnden.
6. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utforma nytt reglemente för servicenämnden avseende utföransvar för tjänster enligt beslutspunkt 3.
7. Kommunstyrelsen ska i nära samverkan med servicenämnden bereda och förankra nya processer och arbetssätt samt utforma tjänsteutbudet avseende gemensam it-service i enlighet med detta utlåtande.

Kommunfullmäktiges beslut enligt ovan gav kommunstyrelsen för egen del att besluta följande:

1. Kommunstyrelsen ger stadsledningskontoret i uppdrag att under 2008 förbereda standardisering och konsolidering av organisation, processer och IT-infrastruktur i syfte att underlätta övergång till gemensam IT-service 2009 samt konkurrensutsätta verksamheten.
2. Kommunstyrelsen ger stadsledningskontoret i uppdrag att genomföra en mer detaljerad krav- och behovsanalys för det lokala IT-stödet på fackförvaltningar, för bolagens lokala IT-miljö samt för utbildningsverksamheten, det vill säga både det administrativa nätet och skol-datanätet med anslutna datorer (EDU-nätet).
3. Kommunstyrelsen ger stadsdirektören i uppdrag att vidta nödvändiga åtgärder i syfte att genomföra standardisering och konsolidering av det infrastrukturella IT-stödet.
4. Kommunstyrelsen delegerar till stadsdirektören, med möjlighet till vidaredelegation, att teckna avtal gällande berörda avtalsområden samt att vid behov vidta sådana förändringar, kompletteringar och/eller tillägg till avtal med berörd leverantör, som utifrån avtalade åtaganden och affärsmässiga grunder är påkallade.
5. Genomförandekostnader 2008 och 2009-2011 beaktas i samband med upprättande av stadsledningskontorets verksamhetsplan samt budget för respektive år.

Direkt efter fullmäktiges beslut inleddes ett arbete för att fånga behov och att analysera verksamheternas krav för en upphandlings kravspecifikation och förfrågningsunderlag.

Av projektdirektiven för genomförandeprojekt Gemensam Service IT, beslutad av stadsdirektören 6 november 2008 framgår nedanstående projektmål.

Gemensam IT-service för stadsdelsnämnderna samt facknämnder och bolag ska enligt kommunfullmäktiges beslut realiseras genom att nedanstående mål uppfylls:

- ▶ Konsolidering av den distribuerade, administrativa servermiljön i hela staden.
- ▶ Standardisering av all övrig administrativ infrastrukturell IT i hela staden.
- ▶ Omorganisation av det administrativa IT-stödet till Gemensam Service i hela staden. Utförandet av verksamheten ska vara utlagt på entreprenad.
- ▶ Utredning med förslag till och eventuellt genomförande av organisatoriska förändringar avseende förvaltningsansvaret för berörd IT-infrastruktur.
- ▶ Konsolidering av drift och IT-nära förvaltning av lokala verksamhetssystem i hela staden.
- ▶ Konsolidering, standardisering och omorganisation till Gemensam Service IT avseende skolornas pedagogiska IT-miljöer (EDU).
- ▶ Utredning och genomförande av plan för hantering av övrig publik IT i Gemensam Service.

Uppfyllandet av projektmålen ovan skulle föregås av en mer detaljerad krav- och behovsanalys för det lokala IT-stödet på fackförvaltningar, för bolagens lokala IT-miljö samt för utbildningsverksamheten.

3.2.2. Upphandlingen

Enligt stadens IT-program (Dnr 031-2486/2007) ska staden vid IT-upphandling köpa IT som tjänst. Detta innebär att kraven specificeras utifrån vilken nytta tjänsterna ska leverera ur ett funktionellt perspektiv och vilka servicenivåer staden ställer krav på, snarare än utifrån vilka resurser som krävs för att leverera tjänsterna. Detta innebär i sin tur att de tekniska kraven

och krav på produkter som ska användas inte alltid behöver specificeras i samma omfattning som vid traditionell systemupphandling.

Upphandlingen genomfördes som en förhandlad upphandling med föregående annonsering enligt Lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

Förutom verksamhetsmässiga frågor sattes ramverk för upphandlingsarbetet av dels lagstiftningen (LOU), dels en vilja att genomföra en upphandling som skapar konkurrens. Det var viktigt att inte detaljstyra kraven i upphandlingen för hårt, vilket kunde resultera i att leverantörerna inte fick möjlighet att använda sin förmåga till att skapa en kostnadseffektiv leverans.

Av förfrågningsunderlaget (Dnr 125-2164/2008) framgår att upphandlingen omfattar ett gemensamt och standardiserat IT-stöd för stadens förvaltningar och bolag. Upphandlingen omfattade arbetsplatssystem och support på arbetsplatssystemet för stadens samtliga administrativa användare och elever, med ett fåtal undantag som specificerades i förfrågningsunderlaget. Vidare omfattade upphandlingen konsolidering, standardisering och fortsatt drift av servrar för lokala verksamhetssystem.

Med konsolidering och standardisering avses färre varianter av datorer, skrivare, programvaror men också samordning till färre antal servrar, datahallar, skrivare och datalagringsserverar.

Inför och under arbetet med att utforma ett förfrågningsunderlag inventerades behov och nuvarande infrastruktur. I de tidiga inventeringarna noterades att det i flera fall saknades data om hur IT-miljön såg ut. Det var först i överföringsprojektet efter avtalstecknande som stadens förvaltningar och bolag tog fram en mer heltäckande bild av sin verksamhet.

Verksamheternas önskemål tillvaratogs löpande under arbetet med förfrågningsunderlaget bland annat genom kunskapsinhämtande och diskussioner i projektets olika referensgrupper. Dessutom genomfördes workshops med förvaltningar, bolag och skolor. Under dessa workshops presenterades utkast till förfrågningsunderlaget och synpunkter togs in och beaktades.

Upphandlingen var en så kallad förhandlad upphandling med stegen i leverantörskvalificering och anbud. I kvalificeringen var kraven formulerade för att identifiera och säkerställa att de leverantörer som lämnade anbud skulle ha tillräcklig storlek, ekonomi, kompetens och erfarenhet för att fullgöra det åtagande förfrågningsunderlaget innebar.

Den 23 september 2008 bjöd Stockholms stad in leverantörer att lämna sitt intresse att delta i den kommande upphandlingen. Det resulterade i att nio ansökningar kom in. Av dessa kvalificerade sig fyra leverantörer genom att skriftligt i sin intresseanmälan påvisa att de kunde svara upp mot de krav Stockholms stad ställde. De fyra leverantörerna var CSC, EDB, IBM och Volvo IT. IBM meddelade senare att de inte avsåg att lämna anbud varvid Stockholms stad därmed fortsatte med de tre återstående leverantörerna.

Under tiden leverantörerna arbetade med kvalificeringsfasen pågick i staden ett arbete med att ta fram ett förfrågningsunderlag (FFU). Mycket av underlagen som behövdes i form av nulägesbeskrivning med volymuppgifter och behov kring stadens IT-infrastruktur fanns att tillgå från de utredningar som legat till grund för beslutet om införande av gemensam it-service. Förfrågningsunderlaget skickades i månadsskiftet november/december ut till de leverantörer som kvalificerat sig att lämna anbud. Leverantörerna hade därefter fram till 20 februari 2009 på sig att lämna in sitt anbud. Efter att respektive anbudsgivare lämnat in kompletta skriftliga underlag fick de tillfälle att under två timmar göra en muntlig anbudspresentation för upphandlingsgruppen och referensgrupper i staden.

Förhandling syftade till att säkerställa att anbuden var kompletta samt att "normalisera" anbuden i syfte att säkerställa att de utvärderingsmässigt gick att jämföra, det vill säga att göra en så kallad nollställning av anbuden. Stadens förhandlingsgrupp var en mindre grupp om sju personer och de enda som hade all information och mötte leverantörerna. De som förde förhandlingen var IT-direktören som ledde arbetet och biträdades av biträdande avdelningschef för stadsledningskontorets IT-avdelning, huvudprojektledare för GS-IT, en jurist från stadsledningskontorets IT-avdelning och en jurist från den juridiska avdelningen på stadsledningskontoret. I gruppen ingick dessutom chefen och en upphandlingsexpert från serviceförvaltningens upphandlingsavdelning.

Upphandlingsarbetet avslutades med att avtal skrevs mellan Stockholms stad och Volvo IT den 22 juni 2009.

4. Granskningens resultat

4.1. Underlag till mål och målformulering

Under processen från den övergripande målsättningen i budget för 2005 fram till upphandling av gemensam IT-service sker preciseringar och förändringar av målsättningarna genom de direktiv som tas fram i anslutning till kommunfullmäktiges beslut.

Utöver uppdraget i budget 2005 har kommunstyrelsen vid beslut om omorganisation av stadsledningskontoret i mars 2005 beslutat att ge stadsledningskontoret i uppdrag att arbeta med administrativa effektiviseringar.

Utifrån de övergripande förutsättningarna tog stadsledningskontoret fram en projektplan, daterad 1 november 2005, som beskriver mål, omfattning och avgränsningar för ÖSA-projektet.

Med ÖSA-projektets slutrapport, remissyttranden från förvaltningar och bolag samt den nya majoritetens syn på valfrihet och konkurrens som grund avger stadsledningskontoret ett tjänsteutlåtande, med förslag till kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens beslut i ärendet.

Enligt kommunfullmäktiges inriktningsbeslut 16 april 2007 fick kommunstyrelsen i uppdrag att konsolidera och standardisera stadens IT-infrastruktur samt förbereda införande av en stadsövergripande gemensam IT-service i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Dessutom angavs i budget för 2008 (Bilaga 4:4) under Aktiviteter som ska leda till att kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet och inriktningsmål uppnås: "Konsolidera och standardisera stadens IT-struktur samt förbereda införandet av en stadsövergripande gemensam IT-service med inriktning att verksamheten läggs ut på entreprenad.", vilket också är i enlighet med tjänsteutlåtandet.

För nästa steg i processen, förstudien Förstudie grundläggande IT-tjänster, tas det inte fram några särskilda projektdirektiv. Förstudien genomförs utifrån kommunfullmäktiges inriktningsbeslut och budget 2008.

Förstudien ligger till grund för stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2008-04-11 till kommunstyrelsen, med förslag till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Den 8 september 2008 fattade kommunfullmäktige ett genomförandebeslut i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Genomförandebeslutet inarbetades i projektdirektiven för genomförandeprojektet Gemensam Service IT, som beslutades av stadsdirektören 6 november 2008.

Vår bedömning

Vi bedömer att de förändringar och preciseringar av målsättningarna som skett under processens gång, och som framgår av projektdirektiv/-planer mm, avspeglar kommunfullmäktiges inriktningsbeslut och genomförandebeslut. Av det ursprungliga beslutet i budget 2005 framgår inte att outsourcing inte ska analyseras, vilket däremot tas upp som en avgränsning i projektplanen för ÖSA. Av upplysningar vi fått under granskningen svarar den avgränsningen mot den dåvarande majoriteten i fullmäktiges uppfattning i frågan.

4.2. Beslut och beslutsunderlag

Under processen som började med kommunfullmäktiges beslut 2004 i budget 2005 om att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna till administrativa effektiviseringar är det två beslut som lägger grunden för den upphandling av stadsövergripande IT-infrastruktur som genomförts:

- ▶ Kommunfullmäktiges inriktningsbeslut 16 april 2007
- ▶ Kommunfullmäktiges genomförandebeslut 8 september 2008.

Kommunfullmäktiges inriktningsbeslut 16 april 2007

ÖSA-projektet överlämnade ett utredningsförslag till styrgruppen den 19 april 2006. Utredningsförslaget skickades omgående ut på remiss till stadsledningskontoret och samtliga förvaltningar och bolag för yttrande senast den 31 augusti 2006. Nästa steg i processen var stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 20 februari 2007, med utgångspunkt från projektets slutrapport och remissyttrandena.

Anledningen till den långa tiden mellan remissyttrandena och tjänsteskrivelsen var främst valet i september 2006. Enligt uppgift tas inte stora beslut som det aktuella ärendet strax innan ett val. Vid en ny majoritet ska sedan de nytilträdande ha rimlig tid att påverka beslutet som ska fattas.

Tjänsteutlåtandet följer i huvudsak ÖSA-utredningen, men med ett undantag – stadsledningskontoret förordar att i det fortsatta arbetet ha som huvudinriktning att gemensam IT-service ska drivas av extern entreprenör. Stadsledningskontoret anger att IT-infrastruktur är i alla väsentliga avseenden en icke strategisk och verksamhetsoberoende stödfunktion. Denna uppfattning ansluter till den nya majoriteten i fullmäktigs syn på konkurrens och valfrihet som framgår av "Stockholms stads policy för konkurrens och valfrihet", som beslutades 2007-03-26. Av policyn framgår "All verksamhet som inte är myndighetsutövning eller strategisk ledningsfunktion skall upphandlas i konkurrens eller erbjudas brukarna genom valfrietssystem". Mot denna bakgrund tas beslut att även fackförvaltningarna och bolagen ska omfattas av den gemensamma IT-servicen, dock förutsatt en mer detaljerad krav- och behovsanalys innan anslutning.

Policyn för konkurrens och valfrihet har i fortsättningen varit styrande för den fortsatta inriktningen mot outsourcing, inte ÖSA-utredningens uppfattning.

Konkurrens och valfrietspolicyn säger att "I beslutsunderlaget inför en upphandling måste finnas en tillförlitlig analys av kostnaderna för att driva verksamheten i fråga." och "Resultaten av analysen skall jämföras med kostnaden för den verksamhet som bedrivs före upphandlingen.". Vi har i granskningen inte tagit del av någon dokumentation som före inriktningsbeslutet visar kostnadsmässiga, organisatoriska etc konsekvenser av en outsourcing.

Kommunfullmäktiges genomförandebeslut 8 september 2008

Mot bakgrund av kommunfullmäktiges inriktningsbeslut och budget 2008 genomför stadsledningskontorets IT-avdelningen en förstudie som avges 2008-03-10. Förstudien analyserade och föreslog hur stadsdelsförvaltningarna skulle konsolideras, standardiseras och leverera IT-tjänster, både vad gäller organisation och teknik. Förstudien tog även hänsyn till hur fackförvaltningarna skulle anslutas i en efterföljande fas. I förstudien ingick inte analys av stadens bolag och endast en begränsad analys av fackförvaltningarna.

Förstudiens fokus på stadsdelsförvaltningarna motiverades av deras relativt standardiserade IT-miljö. Förstudien konstaterade att bolagens och fackförvaltningarnas IT-miljöer är mer

diversifierade och att en mer detaljerad krav- och behovsanalys skulle behöva genomföras före en konsolidering av IT-stödet.

I förstudien jämfördes kostnader, organisatoriska samt tekniska aspekter vid lokal, central och outsourcad drift för stadsdelsförvaltningarna. Dokumentation vi tagit del av visar att många verksamheter inte kunnat redovisa omfattningen av den egna IT-verksamheten, vilket försvårat en kostnadsjämförelse.

Förstudien och annat framtaget underlag ligger till grund för IT-avdelningens tjänsteutlåtande "Förslag till införande av stadsövergripande gemensam IT-service" den 11 april 2008. Ärendet remitterades till nämnder och bolagsstyrelser.

Tjänsteutlåtandet innehåller sammanfattat förslag till fullmäktige om beslut att stadens alla verksamheter ska avropa gemensam IT-service samt förslag om att kommunstyrelsen ger stadsledningskontoret i uppdrag att genomföra en mer detaljerad krav- och behovsanalys för fackförvaltningarna, bolagen och utbildningsverksamheten (skolorna).

Vår bedömning

Ett omfattande utredningsarbete har genomförts genom ÖSA-projektet och andra förstudier. Utredningarna innehållande både kvalitativa och kvantitativa analyser, genomförda med respektive utan konsulter. 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 fackförvaltningarna (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.

Fullmäktiges majoritets syn på outsourcing vid respektive tidpunkt avspeglas i direktiv och beslut. Av projektplanen till ÖSA-utredningen framgår att outsourcing inte ska analyseras som alternativ. Den nya majoriteten i fullmäktige beslutar sedan att outsourcing ska ske.

4.3. Förankring av besluten inom nämnder och bolag

I en omfattande process, som införande av gemensam IT-service, sker ett stort antal informationsutbyten som kan leda till förankring av besluten. Genom de intervjuer, möten, enkäter etc som genomförts i utredningarna har kunskapen om gemensam IT-service successivt ökat i verksamheterna, vilket i sin tur skapat en bättre grund för förankring.

ÖSA-projektet hade en referensgrupp med den huvudsakliga uppgiften att bidra med synpunkter på projektarbetet och fungera som bollplank åt projektledningen. I referensgruppen ingick en person från stadsledningskontoret, en från facknämnd, två från stadsdelsnämnder och två från stadens bolag. De fackliga kontakterna skedde genom en annan referensgrupp - den centrala samverkansgruppen (Cesam). Delprojektet IT-administration hade inom ramen för ÖSA en egen referensgrupp med främst IT-chefer.

Genomförandeprojektet Gemensam Service IT, som omfattade delprojekten upphandling, organisation, teknisk standard och transition, hade en styrgrupp med tre deltagare från stadsledningskontoret, två från stadens bolag, tre från stadsdelsförvaltningar och två från fackförvaltningar. Därutöver fanns referensgrupper.

Genom att delta i olika grupper i projekten gavs verksamheterna en möjlighet att påverka och förankra synpunkter till och från verksamheten.

Inför upphandlingen genomfördes workshops där utkast till förfrågningsunderlaget presenterades och synpunkter togs in. Vid ungefär samma tidpunkt togs en kommunikationsplan för genomförandeprojektet fram.

Särskilt informationsmaterial togs fram riktat mot skolorna eftersom det var från skolorna som de mest kritiska synpunkterna förts fram. I informationsmaterialet framfördes bl a fördelarna för skolorna, både i den administrativa och pedagogiska verksamheten, med gemensam IT-service. Något motsvarande informationsmaterial för övriga verksamheter har vi inte tagit del av. Vid en av våra intervjuer framfördes att stadsledningskontoret under förstudieperioden har "informerat men inte kommunicerat" – vilket betyder att information har givits om byte av datorer och andra förändringar, men inte förklaringar till vad syftet och vinsten med det skulle vara. Detta har angivits som en väsentlig förklaring till den misstro mot gemensam IT-service som vi uppmärksammat bland medarbetare i förvaltning och bolag.

Det bästa sättet att få en uppfattning om de väsentliga beslutens förankring hos nämnder och bolag är att gå igenom de remissyttranden som avgivits i samband med kommunfullmäktiges inriktningsbeslut och genomförandebeslut.

Förslag rörande *standardisering* inom det infrastrukturella IT-stödet till stadens verksamheter mötte i allt väsentligt positiva reaktioner av berörda förvaltningar och bolag i sina remissyttranden. I fråga om *konsolidering* inom det infrastrukturella IT-stödet fanns det en positiv grundton men vissa frågetecken rörande tillvägagångssätt och lönsamhet. I frågan om en *gemensam servicefunktion* för det infrastrukturella IT-stödet fanns också en positiv inställning, även om åsikterna gick isär både med avseende på den föreslagna organisationsformen och de redovisade besparings- och effektivitetsvinsterna. Stadsdelsförvaltningarna var som regel mer positiva till förslagen än fackförvaltningarna. Därav följer även att S:t Erik Net-förvaltningarna var mer positiva än övriga.

Inför kommunfullmäktiges genomförandebeslut skickades stadsledningskontorets "Förslag till införande av stadsövergripande gemensam IT-service" på remiss till nämnder och bolag. Uppfattningarna i denna andra remissomgång förfaller överensstämma väl med den första remissomgången. Den största skillnaden är att de delar av staden som inte tillhörde St Erik Net-förvaltningen varit fylligare och tydligare i denna andra remissomgång, vilket var naturligt eftersom man denna gång var mer direkt berörda av förslagen. Ställningstagandet om att outsourcing skulle ske ser inte ut att ha påverkat förvaltningarnas och bolagens uppfattning i någon nämnvärd omfattning.

Den vanligaste och viktigaste kommentaren från fackförvaltningar och bolag var behovet av en detaljerad krav- och behovsanalys för att målen om effektivitet och kostnadsbesparingar ska uppnås.

Vår bedömning

På chefsnivå har, av vad som framgår av dokumentationen och intervjuerna, det funnits en acceptans för de grundläggande tankarna om standardisering och konsolidering. Cheferna har som regel själva uppfattat IT-miljön som för fragmenterad och spretig. Däremot finns det fortfarande delar i besluten som inte har förankrats, men väl accepterats. Det gäller områden med verksamhetsspecifika system där fackförvaltningar och bolag anser de fått försämringar och ökade kostnader.

Under förstudierna fanns på medarbetarnivå och ute i skolorna som regel inte den insikt cheferna hade och misstänksamheten mot gemensam IT-service var därför större. En kommunikationsplan togs inte fram förrän vid inledningen av upphandlingen hösten 2008.

Sammantaget ser vi att avsaknaden av tidiga kraftfulla och samordnade förankringsinsatser riktade till samtliga har bidragit till en större misstänksamhet och motvilja mot gemensam IT-service än som varit nödvändig.

4.4. Upphandlingsprocessens genomförande (inkl behovsanalys och kravställande)

Upphandlingsprocessen som den beskrivs i detta avsnitt av rapporten börjar med projektdirektivet för genomförandeprojektet Gemensam Service IT som beslutats av stadsdirektören den 6 november 2008. Det arbete som föregått projektdirektiven betraktar vi som förstudier inför upphandlingen och beskrivs i andra delar av denna rapport.

Upphandlingen genomfördes som en förhandlad upphandling med föregående annonsering enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Upphandlingen genomfördes i två steg först en kvalificering av anbudsgivare, sedan en anbudsfas där de företag som kvalificerats i första steget inbjöds att lämna anbud.

Upphandlingsprocessen har granskats utifrån tre utgångspunkter:

- ▶ Formellt - har upphandlingen skett i enlighet med LOU och stadens upphandlingspolicy?
- ▶ Upphandlingsunderlagets övergripande innehåll – innehåller underlagen det som förväntas enligt etablerad praxis?
- ▶ Beaktar behoven - har adekvata behov hos nämnder och bolag beaktats?

Formellt

Bedömning av om upphandlingen har skett formellt riktigt har skett mot följande:

- ▶ LOU
- ▶ Stockholms stads upphandlingspolicy, beslutad 2007-03-26

Lagen om offentlig upphandling

LOU, med de skrivningar som var aktuella vid upphandlingstillfället, föreskriver att upphandlingar ska ske affärsmässigt, med grundprinciperna om likabehandling, icke-diskriminering, transparens och öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Vid vår genomgång av upphandlingsdokumentationen framgår att:

Annonsering skett enligt LOUs krav för en upphandling av denna storleksordning. Annonsering har skett i EUs officiella tidning, på annonsplatsen för upphandlingar Allego samt på stadens webbsida.

Inkomna ansökningar om att lämna anbud har utvärderats enligt de krav staden framställt i första steget – kvalificering av anbudsgivare. För att tydligt klarlägga om ansökningarna svarade mot kraven begärde staden in förtydliganden av samtliga företag genom en särskilt framtagen svarsmall. Utvärderingen har dokumenterats och företagen har meddelats resultatet av utvärderingen med motivering.

Inkomna ansökningar, i båda stegen, har öppnats och dokumenterats enligt LOUs krav. Den stora mängd frågor som inkom under anbudstiden besvarades och skickades ut till samtliga inbjudna anbudsgivare. Frågorna och svaren har dokumenterats och sparats.

För de inkomna anbuden genomfördes en prövning, förhandling och utvärdering. Vid prövningen säkerställdes att stadens krav accepterades och att de grundläggande kraven uppfylldes. Förhandlingen innebar att staden och anbudsgivaren möttes i en strukturerad form för frågor och svar. Utvärderingen slutligen syftade till att få fram ett vinnande anbud. Upphandlingsdokumentationen visar att upphandlingen har skett på ett transparent och likabehandlande sätt.

Stockholms stads upphandlingspolicy

Utöver att upphandlingspolicyn slår fast LOUs grundläggande krav innehåller policyn även vissa speciella aspekter som bör beaktas vid stadens upphandlingar. Det som framför allt framgår av policyn är att staden bör utforma avtalspaketering för att möjliggöra att små och medelstora aktörer kan konkurrera i stadens upphandlingar. Miljökrav, som syftar till att uppnå målen i stadens miljöprogram, ska också ställas i upphandlingarna. Dock under förutsättningen att inte kvalitetskrav och ekonomiska hänsyn ställs åt sidan.

Avtalspaketering är beaktad med avseende på att upphandlingen skulle stimulera konkurrens. Avvägning av vilka krav som skulle ställas gjordes för att skapa en konkurrenssituation. Tillräckligt många företag skulle ha möjlighet att lämna anbud, vilket fick ställas mot att företaget måste kunna leverera i den avsedda storleksordningen.

När det gäller miljökrav finns det i förfrågningsunderlaget angivet att "om leverantörens anbud innebär sådana lösningar som medför en betydande reduktion av miljöpåverkan kommer detta tillmätas betydelse i utvärderingen och betraktas som mervärde". En oberoende konsult anlätades i bedömningen av anbuden avseende "grön IT".

Vår bedömning

Sammantaget är vår bedömning av formalia följande:

Kraven på affärsmässighet, likabehandling, icke-diskriminering, transparens och öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande enligt LOU har beaktats i upphandlingen. Kraven på dokumentation har efterlevts.

Upphandlingen har inte skett i strid med stadens upphandlingspolicy.

Upphandlingsunderlagets övergripande innehåll

Upphandlingsunderlaget anger rimligt tydligt att leverantören är drivande i införande av nya standards, tekniska lösningar och design av operativ modell. Staden ställer vidare behovsrelaterade krav och överlåter lösning till leverantören. Procedurer för leveranstestning och transitionsperiod specificeras. Beskrivningar av olika delar av stadens verksamhet finns inkluderade.

Detta är en mycket stor förändring där staden går från en decentraliserad styrning och leverans till konsolidering och standardisering. En sådan förändring, särskilt i kombination med outsourcing till en professionell leverantör, ger oundvikliga förändringar. Mot bakgrund av detta kan angiven målbild te sig något problematisk när standardisering och konsolidering ska kombineras med lokal problemlösning och innovation.

Vår bedömning

Vår översikt ger bedömning att upphandlingsunderlaget övergripande fångar de vanligt förekommande delar som normalt identifieras i en upphandling av denna art. Underlaget är väl dokumenterat och strukturerat.

Beaktar behoven

Förutsättningarna ser olika ut mellan verksamheterna. Stadsdelsförvaltningarna har en relativt likartad och standardiserad IT-miljö, medan fackförvaltningarna och bolagen har en mer diversifierad IT-miljö.

De utredningar som föregått kommunfullmäktiges genomförandebeslut har haft fokus på förvaltningarna som ingått i S:t Erik Net (stadsdelsförvaltningarna och några fackförvaltningar). Samma fokus har inte riktats mot bolagens och (flertalet) fackförvaltningars mer specifika förutsättningar med ofta stora och tunga verksamhetssystem.

En omfattande dokumenterad dialog har ägt rum mellan stadsledningskontorets IT-avdelning och utbildningsförvaltningen/skolorna. Den dokumentation vi tagit del av visar däremot inte att det genomförts en mer detaljerad krav- och behovsanalys i enlighet med stadsledningskontorets uppdrag med avseende på utbildningsverksamheten. Enligt uppgift från utbildningsförvaltningen har någon sådan analys inte heller genomförts. Istället för analysen genomfördes en endags workshop i stadsledningskontorets regi där skolledare och skoltekniker gav sin syn på de viktigaste kraven.

När utkast till förfrågningsunderlag skickades till utbildningsförvaltningen för synpunkter samlade utbildningsförvaltningen under två dagar 26 personer bestående av rektorer, enhetschefer, IT-pedagoger och tekniker för att analysera utkastet. Gruppen konstaterade att "...förfrågningsunderlaget inte i nödvändig utsträckning tillvaratar skolornas behov i en gemensam IT-service...". Synpunkter som framkom vid workshopen hade enligt gruppen inte fått genomslag i utkastet till förfrågningsunderlag. Vissa behov kom sedan att beaktas i förfrågningsunderlaget.

Följande kommentar från utbildningsförvaltningens PM "Skolornas synpunkter på gemensam IT förfrågningsunderlag (FFU)" belyser hur gemensam IT uppfattades "För grundskolan svarar förfrågningsunderlaget högt mot behovet för användare med en mer administrativ roll (expeditionspersonal, rektorer etc). För lärare i grundskolan bedömde man behovsuppfyllnaden till "relativt hög". För eleverna bedömdes GS IT baserat på detta underlag ha "låga" förutsättningar att matcha behoven eftersom grundskoleelever inte är en homogen grupp", dvs ju mer speciell användare ju sämre anpassad lösning. Detta med speciell användare och sämre anpassad lösning gäller även för fackförvaltningar och bolag.

Av den dokumentation vi tagit del av framgår inte att det skulle ha skett en mer detaljerad krav- och behovsanalys för de enskilda bolagen. Samma bild ges av de kontakter vi haft med bolag, där det bekräftas att det inte har genomförts någon sådan analys. Analysarbete med utgångspunkt från direktivet har enligt uppgift endast skett genom ett kort besök för att inventera IT-utrustning. Enligt uppgift har inte synpunkter på utkast till förfrågningsunderlag efterfrågats och därmed inte lämnats från bolagen.

Att anpassning och problemlösning till stor del fick ske under implementeringen medförde en lång åtgärdsplan. När det gäller skolorna återstår fortfarande ett antal olösta problem. Uppfattningen hos utbildningsförvaltning och bolag är att Volvo IT var dåligt förberedda vid starten av respektive implementeringsprojekt. Volvo ITs projektledare blev enligt uppgift mycket överraskade av Stockholms stads storlek och komplexitet, vilket tillsammans med ofullständigt förberedande analysarbete medförde ett merarbete för skolor och bolag.

Bilden av dagsläget är olika för stadsdelsförvaltningarna, utbildningsförvaltningen (inklusive skolorna) och bolagen.

Behoven i de relativt likartade stadsdelsförvaltningarna förefaller ha hanterats i allt väsentligt. Implementeringen har också med beaktande av projektens storlek fungerat bra och antalet problem har kunnat åtgärdas i snabbt takt. Den uppfattning vi fått är att i stadsdelsförvaltningarna fungerar IT-tjänsterna i allt väsentligt bra idag. Det generella problemet med långa inloggningstider gäller dock även för stadsdelsförvaltningarna, om än inte i samma omfattning som för andra med tyngre installationer.

När det gäller skolornas specifika problem, betas de olösta problemen av successivt. I takt med att kompetensen och förståelsen för IT-stödet ökar i skolorna minskar också problemen. De långa inloggningstiderna och att plattformen inte är gjord för flera användare på samma dator medför problem idag. Långa inloggningstider är dock inget nytt i samband med gemensam IT-service. Det problemet fanns även tidigare men de lägre ställda säkerhetskraven gjorde att det fanns möjlighet att "runda problemet".

Slutligen när det gäller bolagen har för de bolag vi varit i kontakt⁴ med någon fullständig anpassning till det gemensamma IT-stödet inte skett och kommer inte att ske. Verksamhetens behov har gjort att flera servrar har behövt vara kvar hos bolagen och i ett fall har man tagit tillbaka en verksamhetsserver till bolaget. Genom att de egna serverna inte kunnat avvecklas har heller inte bolagens egen IT-personal kunna avvecklas i avsedd omfattning. Konsekvensen för bolagen har blivit att de får betala för gemensamma IT-tjänster som man bara delvis utnyttjar, samtidigt som de i huvudsak har kvar den egna IT-personalen sedan tidigare. För ett antal verksamhetskritiska system är svarstiderna idag oacceptabelt långa enligt uppgift.

Vår bedömning

Generellt har vi fått en positiv bild av hur standardiserade och konsoliderade system som mejl-system och standardarbetsplats fungerar idag.

Kontakterna med utbildningsförvaltning och bolag ger en samstämmig bild av att de detaljerade krav- och behovsanalyserna som fackförvaltningar och bolag framfört behov av inte har genomförts före tidpunkten för implementering av de gemensamma IT-tjänsterna hos respektive fackförvaltning, skola och bolag.

4.5. Avtalets utformning utifrån verksamhetens behov

Allmänt utgör upphandlingsunderlag och avtal ett omfattande material. Upplägget, att inkorporera underlag från upphandlingen i avtalet bidrar till detta. Staden har sedan tidigare erfarenhet av att utkontraktera IT-tjänster bland annat genom den outsourcing till Tieto, för gemensamma verksamhetssystem, som finns etablerad. Kunskap från Tieto-affären har utnyttjats i upprättande av Volvo IT-avtalet. Vidare har kompetens tillförts i form av konsulter, både i samband med framtagande av upphandlingsunderlag och avtal.

Som anges i tidigare avsnitt av rapporten gav kommunstyrelsen stadsledningskontoret i uppdrag att genomföra en mer detaljerad krav- och behovsanalys för det lokala IT-stödet på fackförvaltningar, för bolagens lokala IT-miljö samt för utbildningsverksamheten. Vi konstaterar att ett betydande utredningsarbete, inklusive remissförfaranden, från ÖSA-utredningen

⁴ Av intervjuförteckningen i bilaga 2 framgår det bolag som ingått i vår utredning. Vi har därutöver varit i kontakt med ytterligare ett bolag för att verifiera iakttagelserna om det gemensamma IT-stödet inklusive påverkan på egen IT-bemanning. Någon ytterligare verifiering har inte legat inom detta uppdrags ram.

och framåt har föregått kommunfullmäktiges beslut 2008. Den dokumentation vi tagit del av visar däremot inte att det genomförts en mer detaljerad krav- och behovsanalys i enlighet med stadsledningskontorets uppdrag.

Som nämns ovan under 4.4 ingår i förfrågningsunderlaget beskrivning av målbild, tjänster samt stadens verksamhet. Vi kan i avtalet med dess bilagor vidare notera avtalstext som specifikt berör särart och behov hos fackförvaltningar och bolag. Exempel på detta för skolorna är särskild hantering av skolelevers konton, krav kopplade till servermiljö för test och laborationsändamål och grupplösning för undervisning.

I vår övergripande genomläsning av avtal samt vid våra intervjuer har framkommit att kravställning på leverantören har varit mera på övergripande funktionell nivå och att verksamhetsspecifika behov har lämnats till avtalets etablerings- och överföringsfaser. Samtliga verksamhetsspecifika behov var inte kända. Införandeprojektet med dess grindstruktur har etablerats med utgångspunkt från att möjliggöra för verksamhetsspecifika lösningar, vilket vi också via våra intervjuer kan erfar ha utnyttjats.

I intervjuer har givits uttryck för att Volvo förvånades av innehåll i leveransen i samband med etablering och införande. Ett konstruktivt arbete från båda parter har bedrivits för att lösa uppkomna behov och problem.

Avtalet ger utrymme för anslutningar och avveckling av verksamheter. Det finns även möjlighet för staden att t ex återta drift av enskilda komponenter. Detta illustreras t ex av att det nu sker återtaganden av komponenter för stadens egen drift.

I samband mer våra intervjuer har vidare diskussioner förts kring möjligheten att uppgradera avtalad IT-miljö med dess olika komponenter och funktionalitet utifrån löpande teknikutveckling och innovation. Avtalet specificerar detaljerat tjänster och komponenter för leveransen. I intervjuer anges LOU som en begränsande faktor i förhållande till att föra in nya delar i avtalet under avtalstiden. T ex fanns inte begreppet "läsplatta" då upphandlingen genomfördes. En privat aktör har större möjligheter att införa förändringar i ett outsourcingavtal än vad som är fallet inom offentlig verksamhet, vid tillämpningen av LOU. Allmänt skapar avtalet förutsättningar för att moderna teknislösningar ska användas för specificerade komponenter, men kan begränsa möjligheten för att föra in nya sådana.

Vår bedömning

Baserat på översikt av avtalet är vår övergripande bedömning att avtalet i allt väsentligt innehåller de vanligt förekommande komponenter som kan förväntas i ett avtal av den här karaktären.

Allmänna verksamhetsanknutna behov av IT-lösningar kopplat till de områden (ServiceDesk, Arbetsplatssystem och konsoliderad applikationsdrift) som omfattas av Volvo IT's leverans av tjänster kan identifieras i avtalet i väsentlig omfattning. Verksamheternas mera specifika behov kan enbart delvis identifieras, givet den strategi som valts att lösa dessa i samband med projektets etableringsfas samt att dessa inte varit väl kända vid upphandling och skrivande av avtal.

Stockholm den 13 februari 2013

Björn Rydberg

Curt Öberg

Källförteckning

Stadens IT-program (Dnr 031-2486/2007)
Stockholms Stads upphandlingspolicy 2007-03-26
Stockholms Stads policy för konkurrens och valfrihet 2007-03-26
Stockholms Stads budget 2005
Stockholms Stad budget 2008
IT-inventering (Ramböll management juni 2008) Inventering av IT-verksamheten i Stockholms stads förvaltningar
Stockholms Stad – sammanfattning av applikationsinventering (CapGemini 2008-12-08)
Översyn av stadens administration (ÖSA) projektplan 2005-11-01
Översyn av stadens administration (ÖSA) delrapport – nulägeskartläggning
Översyn av stadens administration (ÖSA) slutrapport 2006-04-24
Översyn stadens administration (ÖSA) Tjänsteutlåtande 030-2455/2005 2007-02-20
Kommunstyrelsens utlåtande 2007:46 RI (Dnr 030-2455/2005) Översyn av stadens administration
Kommunstyrelsens utlåtande 2008:134 RI (Dnr 031-826/2008) Införande av stadsövergripande gemensam IT-service
IT-avdelningen Förslag till införande av stadsövergripande gemensam IT-service tjänsteutlåtande 2008-04-11 dnr 031-826/2008
Stadsledningskontoret IT-avdelningen genomförandeprojekt Gemensam service IT projektdirektiv 2008-11-06 dnr 031-2168/2008
Anteckningar Workshop Utbf – Förfrågningsunderlags utkast 2008-11-06
Utbildningsförvaltningen skolornas synpunkter på GS IT Förfrågningsunderlag 2008-10-27
Utdrag från ändringslogg på samtliga ÅB från Utbf (xls)
Tilldelningsbeslut GS-IT (Dnr 125-2164/2008)
Avtal med Volvo IT inkl bilagor
Stadsledningskontoret Upphandlingsrapport – stadsövergripande gemensam IT-service 2009-05-12 dnr 125-2164/2008
Förslag på hur GS-IT ska genomföras. (Dnr 031-826/2008)
KF beslut 2008-09-08 (Dnr 031-826/2008)
Förfrågningsunderlag GS-IT (Dnr 125-2164/2008)
Annons – meddelande om upphandling
Underlag för anbudsansökan
De sju kvalificeringsansökningarna med kompletteringar
De tre anbuderna med kompletteringar
Protokoll från upphandlingsförhandlingar
Frågor och svar avseende förfrågningsunderlag
Dokument avseende överprövningen
Gartner utvärdering av förfrågningsunderlag 2008-11-17
Protokoll från möten med utbildningsförvaltningen
Kvalitetssäkringsrapporter GS-IT projektet
Stadsledningskontoret IT-avdelningen Dokumentation av införandet av stadsövergripande gemensam it-infrastruktur, GS-IT 2012-02-01
Stadsledningskontoret IT-avdelningen Införande av stadsövergripande gemensam IT-service 2007-12-21
Stadsledningskontoret IT-avdelningen slutrapport: Förstudie grundläggande IT-tjänster (NOST) 2008-03-10
Stadsledningskontoret IT-avdelningen Införande av GS-IT i stadens skolor (PM 2011-09-13)

Stadsledningskontoret IT-avdelningen Gemensam IT-service för skolorna i Stockholms stad (informationsblad)

Förstudie: Analys av nuläget avseende IT-infrastrukturen (Zippers rapport)

Diskussionsunderlag - Införande av stadsövergripande gemensamma IT-tjänster (Deloittes rapport 31 jan 2008)

IT Optima 2006 Benchmark av IT

Kommunikationsplan för genomförandeprojekt Gemensam service IT, 2008-10-29

Kommunikationsplan, plan över kommunikationen i projektet Gemensam IT, slutanvändarperspektivet, 2009-10-06

Intervjuer

IT-direktör IT-avdelningen Stadsledningskontoret
Biträdande avdelningschef IT-avdelningen Stadsledningskontoret
Enhetschef, IT-avdelningen, Stadsledningskontoret
Avtalshandläggare

Projektledare GS-IT

Biträdande direktör Utbildningsförvaltningen

Förvaltningschef Norrmalms stadsdelsförvaltning
IT-strateg och tidigare IT-chef Norrmalms stadsdelsförvaltning
Administrativ chef Norrmalms stadsdelsförvaltning

Affärsstödschef Stockholms Hamn AB
IT-chef Stockholms Hamn AB

