



Handläggare
Christer Edfeldt
Telefon: 08 - 508 11 815

Till
Servicenämnden
2013-08-27

Ny organisation för leverantörsstyrning inom IT-området

Remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Servicenämnden återoppar detta tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.

Teenie Bennerholt
Förvaltningschef

Sammanfattning

Stadsledningskontoret har låtit en extern konsult genomföra en analys av leverantörsstyrningen inom IT-området i staden. I analysen anges bl a att det råder en otydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen, servicenämnden och Volvo-IT (den externa utföraren). Det har vidare uppstått en hybridstrategi som medfört fyra led mellan verksamhet och utförare. Denna strategi innebär att flera parter möter verksamheten vilket gör att verksamheterna upplever en otydlighet.

Utifrån resultatet av denna analys föreslår stadsledningskontoret till kommunstyrelsen bl a att servicenämndens nuvarande ansvar för uppföljning av IT-leveransen upphör fr o m årsskiftet 2013/2014. Förslaget har överlämnats till servicenämnden för yttrande.

Förvaltningen delar i allt väsentligt den uppfattning som framförs i såväl konsultrapporten som i stadsledningskontorets tjänsteut-

låtande. Bland annat instämmer förvaltningen i beskrivningen om att det råder en otydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och servicenämnden i denna fråga, vilket har lett till att leveransstyrningen uppfattas som otydlig och ineffektiv. Förvaltningen beklagar i sammanhanget att inte effektiva och ändamålsenliga modeller och metoder för att tillsammans hantera leverantörsstyrningen på ett bra sätt har kunnat utformas.

Stadsledningskontorets förslag att ansvaret för den gemensamma IT-servicen införlivas i kommunstyrelsens befintliga ansvar gällande den övriga IT-leveransen, lämnar förvaltningen dock utan eget ställningstagande.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom den administrativa avdelningen. Samverkan om ärendet har skett i förvaltningsgruppen 2013-08-20.

Bakgrund

Stadsledningskontoret har låtit en extern konsult genomföra en analys av leverantörsstyrningen inom IT-området i staden. Utifrån resultatet av denna analys föreslår stadsledningskontoret till kommunstyrelsen bl a att servicenämndens nuvarande ansvar för uppföljning av IT-leveransen upphör fr o m årsskiftet 2013/2014. Kommunstyrelsen har remitterat stadsledningskontorets förslag till servicenämnden för yttrande senast 2013-08-29.

Remissen i sammanfattning

Den 16 april 2007 beslöt kommunfullmäktige att ge kommunstyrelsen i uppdrag att konsolidera och standardisera stadens IT-infrastruktur samt förbereda införande av en stadsövergripande gemensam IT-service. I september 2008 fattade kommunfullmäktige beslut om att en stadsövergripande gemensam IT-service med uppgift att tillhandahålla det infrastrukturella IT-stödet inrättas för att ingå i servicenämnden. Vidare beslöt fullmäktige att förutsättningar skulle skapas för en leverans av gemensam IT-service genom extern entreprenad.

I enlighet med beslutet upphandlades de tjänster som fullmäktige beslutat om, d v s arbetsplatssystem, lokal applikationsserverdrift

samt Service Desk (support). Utföraransvaret för den nya IT-leveransen lades hos servicenämnden medan det strategiska ansvaret för stadens IT-miljö samt ansvaret för övriga IT-leveranser kvarstod hos kommunstyrelsen. Detta medförde att ingen part inom staden har ett sammanhållet ansvar för IT-leveransen vilket har lett till en otydlighet om ansvarsfördelningen.

Med anledning av detta har stadsdirektören uppdragit åt en konsult att göra en genomlysning av vad som är bästa praxis inom området och hur detta förhåller sig till den nuvarande organisationen.

I sin analys gör konsulten bedömningen att det råder en otydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen, servicenämnden och Volvo-IT (den externa utföraren). Den har förstärkts av det faktum att IT-service är den enda verksamhetsgren där servicenämnden ska styra utifrån avtal med en extern leverantör. Det har vidare uppstått en hybridstrategi som medfört fyra led mellan verksamhet och utförare. Denna strategi innebär att flera parter möter verksamheten vilket gör att verksamheterna upplever en otydlighet.

Vidare konstaterar konsulten att det faktum att IT-verksamheten idag bedrivs i två olika och geografiskt åtskilda organisationer med olika rapporteringssätt, har lett till kulturskillnader, samarbetsproblem och skilda arbetssätt. Som ett exempel på skillnader i arbetssätt och kultur anges frågan om hur förvaltningsarbetet drivs, där arbetet med Volvo IT sker på annat sätt än vad som gäller för övriga leverantörer. Trots en likartad struktur kring samverkan i avtalen konstateras att det på grund av uppdelningen mellan kommunstyrelsen och servicenämnden finns en skillnad i hur förvaltningsarbetet bedrivs.

Den delade organisationen och hybridmodellen medför också att det inte finns någon tydlig process för att fånga upp och driva igenom behov av förändringar. Det leder till att ärenden ibland fastnar i en kretsgång mellan de olika parterna alternativt att de faller mellan stolarna. Konsulten anser att problemen med ändringsprocessen leder till att kommunikationen med verksamheten och möjlighet till delaktighet går förlorad. Vidare menar konsulten att det varit ett problem att majoriteten av ändringarna som sker inom den gemensamma IT-servicen är initierade av kommunstyrelsen (i egenskap av förvaltare av

infrastrukturen), men att det är servicenämnden som har dialogen med Volvo IT.

I bedömningen av kommunstyrelsens IT-organisation anser konsulten att det saknas stabsfunktioner som enligt bästa praxis bör finnas i en större IT-ledning. Exempel på sådana funktioner är en kundrelationsansvarig-roll och en tydlig arkitekturfunktion.

Konsulten anser att staden, för att uppnå en ökad effektivitet i IT-verksamheten, bör sträva mot en gemensam IT-organisation där de strategiska och taktiska funktionerna ingår och styrs av samma chef och sitter i gemensamma lokaler. Vidare framhålls att all behovsfångst från verksamheten bör bli enhetlig och inte ske på olika sätt eller via flera olika kanaler.

Konsulten menar att de problem som konstaterats inom leverantörsstyrningen per definition endast kan lösas på två olika sätt. Båda syftar till att på sikt konsolidera IT-leveransstyrningen till en organisatorisk enhet; antingen att kommunstyrelsen och servicenämnden tillsammans skapar förbättringar och att frågan om en eventuell förändrad organisation hanteras senare eller att SLK:s IT-avdelning och serviceförvaltningens IT-verksamhet slås ihop och först därefter etablera nya roller och processer m m.

Stadsledningskontorets förslag

Stadsledningskontoret delar konsultrapportens huvudsakliga budskap, d v s att staden bör genomföra ett förändringsarbete som syftar till att etablera en sammanhållen ledning av stadens IT-leverans inom ramen för en organisation. Den nuvarande lösningen med två olika IT-organisationer som delvis överlappar varandra anses inte vara optimal.

Ett problemområde hänger samman med att den gemensamma IT-servicen inte fungerar oberoende av stadens övriga IT-stöd. Volvo-IT är en av flera större leverantörer (Tieto, Telia m fl) där alla deltar i att skapa en helhet. För alla dessa leverantörer svarar kommunstyrelsen för den huvudsakliga strategiska inriktningen, för den övergripande tekniska utformningen samt för den löpande avtalsförvaltningen.

Stadsledningskontoret konstaterar att betydande mängder tid och arbete redan har lagts på försök till ökad samordning, tätare samarbete och ett tydliggörande av ansvarsfördelning på det sätt som konsulten menar ska föregå en organisationsförändring i ett

av sina alternativ. Mot bakgrund av detta anser stadsledningskontoret att den bästa lösningen för staden är att en sammanhållen organisation för styrning av IT-leveransen inrättas under en gemensam ledning och där resurser kan samutnyttjas bättre än tidigare.

Stadsledningskontoret föreslår att det ansvar som idag åligger servicenämnden inom IT-området överförs till kommunstyrelsen per den 1 januari 2014. Samtidigt föreslås en förstärkning av stadsledningskontorets organisation för styrning av IT-leveransen med de roller som konsultrapporten anger. Sammanlagt föreslås att åtta nya tjänster tillskapas (mot dagens elva inom servicenämnden). Den ökade kostnaden som uppstår i och med förslaget att behörighetshantering och specialrapportering föreslås åläggas leverantören, bedöms vara marginell.

Denna föreslagna förändring förväntas innebära en utökad service och dialog med stadens nämnder, en tydligare samordning av stadens leverantörer samt ett utökat stöd till stadens centrala system- och infrastrukturförvaltare samtidigt som kostnaden för den centrala IT-organisationen minskar.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen delar i allt väsentligt den uppfattning som framförs i såväl konsultrapporten som i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Bland annat instämmer förvaltningen i beskrivningen om att det råder en otydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och servicenämnden i denna fråga, vilket har lett till att leveransstyrningen uppfattas som otydlig och ineffektiv. Detta är en ohållbar situation varför förvaltningen ställer sig bakom förslaget att ett förändringsarbete bör drivas för att få till stånd en mer ändamålsenlig organisation i staden för leverantörsstyrningen inom IT-området.

Att sedan stadsledningskontoret föreslår att ansvaret för den gemensamma IT-servicen införlivas i kommunstyrelsens befintliga ansvar gällande den övriga IT-leveransen, lämnar förvaltningen utan eget ställningstagande. Förslaget innebär att servicenämndens uppdrag inom området upphör fr o m den 1 januari 2014 och som en konsekvens av detta avvecklas verksamhetsområdet inkluderande de resurser som ingår (bl a 11 helårsanställningar).

Konsultens arbete med att kartlägga och analysera problembilden förefaller vara väl utfört och det är en rätt övertygande argumen-

tering som leder fram till slutsatsen att nuvarande organisation inte är ändamålsenlig för uppdraget. Bland annat anges i konsultrapporten att den uppkomna situationen fundamentalt beror på ett antal avsteg från bästa praxis som kan påverka kvalitet och effektivitet. Förvaltningen vill särskilt understryka konsultens påpekande om att det är ett för snävt perspektiv att enbart se situationen som en diskussion om en organisatorisk förändring eller ansvarsfördelning mellan stadsledningskontoret och serviceförvaltningen.

Stadsledningskontoret anger i sitt tjänsteutlåtande att nuvarande organisation är en konsekvens av vad som i konsultrapporten benämns som en hybridmodell. Den sk ÖSA-utredningen lade sitt förslag om en samordnad IT-service utifrån antagandet om en service i egen regi, men när fullmäktige tog beslut i ärendet gällde en upphandling i konkurrens. Stadsledningskontoret anger att detta innebär att leveransen av gemensam IT-service inte skiljer sig från övriga leveranser som stadsledningskontoret ansvarar för. Med detta kan antas att stadsledningskontoret menar att avtalsförvaltningen gällande avtalet med Volvo-IT i konsekvensens namn borde ha legat på stadsledningskontoret och inte på serviceförvaltningen.

Såväl konsultrapporten som stadsledningskontorets tjänsteutlåtande lyfter också fram det faktum att servicenämndens ansvar för IT-frågorna skiljer sig från nämndens övriga verksamhetsansvar genom att IT-verksamhet drivs via entreprenad och att detta är en del av förklaringen till att hybridmodellen uppstår. Förvaltningen är införstådd med att en entreprenad medför ytterligare ett led i utförandet, men det behöver principiellt inte betyda att ”komplicerade hybridstrategier” uppstår. Servicenämnden svarar exempelvis för avtalsförvaltningen gällande den stadsgemensamma växelfunktionen samt att upphandlingsverksamheten förvaltar en mängd avtal där många är komplexa, volymmässigt omfattande samt är strategiskt viktiga för staden. Förvaltningen kan inte se några verksamhetsmässiga eller organisatoriska hinder för att servicenämnden ska kunna fungera dels som utförare för vissa frågor, dels som beställare och avtalsuppföljare när det lämpligt med externa utförare.

I konsultrapporten lyfts servicenämndens ekonomifunktion fram som särskilt framgångsrik, bl a beroende på att det endast ”finns ett mellanled mellan verksamheten och serviceförvaltningen”. Kommunfullmäktiges beslut gällande GSE (gemensam service ekonomi) har egentligen stora likheter med beslutet gällande GS-

IT (gemensam service IT) – med skillnaden att den sistnämnda utförs av entreprenör. Besluten innebar att kommunstyrelsen fick i uppdrag att förbereda den samordnade funktionen och servicenämnden skulle ”ta emot” den och driva verksamheten framdeles.

Kommunfullmäktiges beslut i september 2008 gällande inrättandet av en stadsövergripande gemensam IT-service innebar att servicenämnden gavs uppdraget att tillhandahålla det infrastrukturella IT-stödet. Servicenämnden gavs också uppdraget att genom centralupphandling och/eller omförhandling av stadens befintliga avtal inom IT-området skapa de förutsättningar som krävdes för leverans av gemensam IT-service genom extern entreprenad. Samtidigt gavs 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 konkurrensätta verksamheten.

Oavsett om man anser att fullmäktiges uppdrag har genomförts enligt beslutet eller ej, så föreslås nu att fullmäktige ska ta ett nytt beslut i frågan. Förvaltningen kan konstatera bristen på en tydlig ansvarsfördelning mellan servicenämnden och kommunstyrelsen - vilket får sägas var en av de faktorer som pekas ut i konsultrapporten som mest avgörande. Stadsledningskontoret och serviceförvaltningen har inte kunnat finna effektiva och ändamålsenliga modeller och metoder för att tillsammans hantera leverantörsstyrningen på ett bra sätt och detta kan förvaltningen bara beklaga.

Avslutningsvis vill förvaltningen kommentera vad som anges om det s k beställarstödet. Med reservation för att förvaltningen har missuppfattat detta, så föreslås i ärendet att stödet till beställaren ska finnas hos utföraren. Detta innebär att utföraren ska föreslå sina egna förbättringar på leveransen, vilket naturligtvis ska göras av beställaren. Gällande specialrapporter och berörighetsadministration bör även dessa uppgifter ligga hos beställaren då de är viktiga instrument för kunderna (förvaltningarna och bolagen) att kunna styra leveransen på ett optimalt sätt.

Bilaga

Remiss från kommunstyrelsen