

# **UTREDNING**

**Utredning och lärdomar av projektet Skolplattform Stockholm**

# Innehåll

<b>UTREDNING</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Utredning som belyser kritik och lärdomar av projektet Skolplattform Stockholm</b> .....	<b>4</b>
Sammanfattande rekommendationer .....	5
<b>2. Bakgrundsbeskrivning av projektet Skolplattform Stockholm</b> .	<b>5</b>
Syfte samt projektmål och effektmål .....	6
Finansiering .....	7
Organisering av arbetet .....	8
Styrning.....	8
Projektmodell och dokumentation .....	8
<b>3. Genomförande av Skolplattform Stockholm</b> .....	<b>9</b>
Fas 1 Förberedelser inför upphandling .....	9
Fas 2 Upphandlingsprocessen .....	11
Fas 3 Avtal, etapp 1 och etapp 2.....	12
Resultat.....	14
<b>4. Erfarenheter från coronapandemin</b> .....	<b>15</b>
<b>5. Utredningens reflektioner och lärdomar</b> .....	<b>16</b>
Ett alltför långt projekt som var omodernt vid start.....	16
Ett omöjligt uppdrag?.....	17
Vaga målbeskrivningar .....	18
Säkerhetsbrister .....	18
Problem med bristande teknisk arkitektur .....	19
Bristande kompetens och personalkontinuitet.....	20
Olika behov och förväntningar .....	21
Bristande tester, testmiljöer och utbildningar .....	21
Bristande beslutsunderlag .....	22
Brister i överlämningar under projektets gång.....	22
Bristande styrning och riskhantering .....	23
Bristande användarperspektiv .....	24
Bristande dokumentation.....	24
Upphandling .....	25
<b>6. Utredningens rekommendationer</b> .....	<b>26</b>
Se alla projekt som verksamhetsprojekt.....	26
Säkerställ stadens kompetens i alla led .....	27

Arbeta kontinuerligt med att involvera berörda parter och användare .....	27
Gör en grundlig analys i val av implementeringsform .....	28
Överväg agila arbetssätt och genomför gedigna tester innan lansering ..	28
Sträva efter en kultur präglad av öppenhet .....	29
Planera tidigt och bygg in flexibilitet i avtalen .....	29
Ha god ordning på administration och dokumentation i projekt .....	29
Överväg styrning i portföljmodell .....	30
Följ upp vad som krävs för en ökad användning av Skolplattformen .....	30
<b>7. Bilagor .....</b>	<b>31</b>
1. Utvärdering. Skolplattformens framväxt, utformning och funktionalitet, Ramboll, juni 2020 .....	31
2. Skolplattform Stockholm. Slutrapport, stadsledningskontoret, maj 2020 .....	31

## 1. Utredning som belyser kritik och lärdomar av projektet Skolplattform Stockholm

Stadsdirektören har gett Kerstin Sandström, stadsdelsdirektör Farsta, i uppdrag att göra en övergripande genomlysning av om relevanta frågor har beaktats i framdrift av projektet med Skolplattform Stockholm (Skolplattformen). Syftet med utredningen är att lära sig av projektarbetet inför framtida utvecklingsprojekt generellt, men i synnerhet inom it och digitalisering.

Som utredningsmaterial har använts projektdokumentation och beslutshandlingar, tidigare rapporter och granskningar, intervjuer med nyckelpersoner samt synpunkter inhämtade i fokusgrupper med rektorer inom både grundskola och gymnasieskola. Därutöver har en oberoende konsultutredning genomförts, på uppdrag till Ramboll, som särskilt tittat på styrningen av projektet och genom intervjuer fått exempel och synpunkter utifrån olika projektmedarbetare och användares perspektiv (se Rambolls rapport, bilaga 1). Utredningen har också tagit del av projektets slutrapport (bilaga 2) samt en presentation av intervjuer angående Skolplattform Stockholms tekniska status genomförd av företaget Black Tulip Technology. Det har funnits mycket rapportmaterial och dokumentation i projektet, dock har det varit en svårighet att hitta slutversioner och en del dokument har inte alls återfunnits.

Utredningen ska enligt uppdraget inte omfatta it-teknisk evaluering, ekonomi och revision eller tekniska säkerhetsaspekter. Huruvida systemet har varit kostnadseffektivt eller ej har inte heller ingått i uppdraget. Utredningen har dock valt att beröra vissa punkter inom området, då det både i underlag och i intervjuer framkommit synpunkter kring it-tekniska frågor. Inom ramen för denna utredning har fokus inte legat på vilka delar som fungerar respektive inte fungerar i plattformen i syfte att kunna förbättra dessa.

Projektet Skolplattform Stockholm har varit mycket komplex och svårt att utreda, överblicka och förstå. Det finns många starka och känslofulla åsikter och blandade erfarenheter kring Skolplattformen. Dessa är ibland motsägelsefulla och varierar över tid. Utredningen har inte kunnat värdera sakligheten i en del påståenden eftersom det dels inte går att återfinna dokumentation som styrker olika erfarenheter, dels har projektets omfattning över flera verksamhetsområden och användarperspektiv samt tidsutsträckning gjort att förhållanden varierat över tid. De synpunkter som framkommer i Rambolls intervjumaterial har därför vägt samman med annan information som samlats in under och efter projekttidens slut.

På grund av att åsikter och erfarenheter uttrycks varierande beroende av i vilken utsträckning, hur lång tid samt i vilka delar respektive person har varit delaktig i projektet har det varit svårt att göra beskrivningar av arbetet där alla känner igen bilden. Ambitionen har varit att lyfta fram en variation av åsikter och öppet beskriva synpunkter som framkommit utan att verifiera dessa som korrekta. Eftersom det också finns olika erfarenheter beroende på användarperspektiv (elev, lärare, vårdnadshavare, administratör etc.) har det inte funnits en homogen syn på arbetet med Skolplattform Stockholm. Utredningens rekommendationer till staden är baserade på en samlad bedömning av hela materialet.

Utredningen tar inte ställning till fortsatt utveckling av Skolplattformen, men föreslår

inför den fortsatta förvaltningen och successiva utvecklingen av Skolplattformen att en inventering genomförs. Syftet bör vara att ta reda på vad användare sätter värde på i sitt it-administrativa stöd, vilka moduler och funktioner som används samt vad användarna saknar och om de istället använder andra lösningar.

Utredningen har under arbetets gång inte hittat några oegentligheter. Det finns inte någon enskild person, enskilda beslut eller del av stadens organisation som kan ställas till svars för brister i arbetet. Det är flera olika delar som har brustit vilket gör att helheten av Skolplattformen inte har blivit som önskat. Däremot är förhoppningen att de erfarenheter och lärdomar som kan dras utifrån arbetet kan ligga till grund för arbetet med framtida stora utvecklingsarbeten och projekt.

Som stöd till utredaren har knutits Karin Ekdahl Wästberg, biträdande innovationsdirektör och Katarina Lincoln, strateg stadsledningskontoret.

### **Sammanfattande rekommendationer**

Nedan följer en sammanställning av utredningens rekommendationer inför framtida arbete med stora utvecklingsarbeten och projekt. Mer utförligt om reflektioner och lärdomar finns att läsa under rubrik 5 och rekommendationer finns utvecklade under rubrik 6.

- Se alla projekt som verksamhetsprojekt.
- Säkerställ stadens kompetens i alla led.
- Arbeta kontinuerligt med att involvera berörda parter och användare.
- Gör en grundlig analys i val av implementeringsform.
- Överväg agila arbetssätt och genomför gedigna tester innan lansering.
- Sträva efter en kultur präglad av öppenhet.
- Planera tidigt och bygg in flexibilitet i avtalen.
- Ha god ordning på administration och dokumentation i projekt.
- Överväg styrning i portföljmodell.
- Följ upp vad som krävs för ökad användning av Skolplattformen.

## **2. Bakgrundsbeskrivning av projektet Skolplattform Stockholm**

Under perioden 2012 till mars 2019 pågick projektet Skolplattform Stockholm. Projektet skulle ha avslutats 2018-12-31, men förlängdes med tre månader. Förlängningen berodde främst på att driftsättningar flyttades fram för att kunna åtgärda och kvalitetssäkra identifierade problem och brister.

Beslut om projektet fattades av utbildningsnämnden den 24 maj 2013 (dnr 12-007/2340) och kommunfullmäktige beslutade därefter den 2 september 2013 att genomföra projektet Skolplattform Stockholm (dnr 322-886/2013) och gav uppdraget till utbildningsnämnden. Genom ytterligare beslut i kommunfullmäktige den 7 september 2015 gavs uppdrag om verksamhetsinförande och införande av användarstöd för Skolplattformen (dnr 131-922/2015). Bakgrunden till projektet var att ersätta ett flertal system där tekniken

antingen var föråldrad eller att avtalstiden skulle löpa ut samt att få en samlad plattform som omfattade allt från förskola till vuxenutbildning.

Verksamhetsinförandet omfattade ett successivt införande av Skolplattformen i totalt 16 förvaltningar (utbildningsförvaltningen, arbetsmarknadsförvaltningen samt dåtidens 14 stadsdelsförvaltningar). Dessa 16 förvaltningar representerar cirka 750 förskolor och skolor, 2 100 handläggare och/eller administratörer, 20 400 pedagoger samt 260 000 vårdnadshavare. Totalt finns idag ca 400 000 användare i systemet.

År 2012 saknade utbildningsverksamheten i Stockholms stad ett modernt och sammanhållet it-stöd. Situationen var följande:

- Befintliga verksamhetssystem kunde inte stödja verksamhetens behov i önskad utsträckning.
- Befintliga system hängde inte ihop vilket medförde en administrativ börda för pedagogerna samt en splittrad bild av verksamheten.
- Befintliga avtal var på väg att gå ut och kunde inte förlängas.
- Gymnasieskolans administrativa verksamhetsstöd *Hanna* byggde på en arkitektur med datalager i stordator. Detta innebar hinder för modern teknikutveckling samt brist på kompetens både internt och externt för nyutveckling.
- Grundskolans pedagogiska verksamhetsstöd *Skolwebben* upplevdes som svåränvänd och förändringar i skolans regelverk motsvarade inte längre användarnas behov.
- Grundskolans och förskolans administrativa system *BoSko* var med sin struktur svårt att anpassa till nya krav och svårt att interagera med andra system. Systemet var också mindre lämpat för utveckling och införande av nya och tidsenliga e-tjänster.
- Kraven på modern teknik i undervisningen hade ökat och systemen behövde anpassas till modern teknik, bättre lämpad för utveckling av exempelvis e-tjänster och mobila lösningar.
- Befintlig systemmiljö var sårbar och svåröverblickbar. Det var svårt att upprätthålla en hög säkerhetsgrad i hela systemmiljön.

### **Syfte samt projektmål och effektmål**

Det övergripande syftet med verksamhetsinförandet var att ge verksamheten förutsättningar att använda de nya it-lösningarna i Skolplattformen och utveckla de nya metoder och arbetssätt som de nya it-lösningarna medger. Projektet syftade till att införa nya administrativa samt pedagogiska it-lösningar inklusive relaterat användarstöd i verksamheten för skolformerna förskola, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och vuxenutbildning, det vill säga särskild utbildning för vuxna, kommunal vuxenutbildning, svenska för invandrare och yrkeshögskola. Det skulle möjliggöra ett gemensamt arbetssätt. Pedagoger och elever ska uppleva att arbetet i Skolplattformen är enhetligt och sammanhängande.

Plattformen skulle vara moduluppbyggd och avtalen skulle ta hänsyn till att tekniken/lösningarna i de olika systemlösningarna skulle utvecklas i olika takt. Tanken var också att underlätta för smidiga byten av moduler och leverantörer så att lösningarna bättre skulle svara upp mot verksamheternas behov.

En bärande idé bakom projektet var att genom en gemensam skolplattform kunna erbjuda alla barn och elever samma möjligheter till digital utveckling och att underlätta för pedagoger i det dagliga arbetet.

Skolplattform Stockholms effektmål var att tillhandahålla ett it-stöd som kunde möjliggöra:

- *Ökad delaktighet* för vårdnadshavare och elever genom bättre insyn i planering, uppföljning och utvärdering.
- *Individuell anpassning* för eleven genom ökade möjligheter till en samlad bild av elevens behov och situation.
- *Mobilt arbetssätt* för både elever och pedagoger genom att de får tillgång till verktyg och program som är oberoende av plattform, tid eller rum samt möjliggöra ett mobilt arbetssätt för pedagoger.
- *Effektivt it-stöd* genom färre manuella rutiner och minskad administrativ börda i det vardagliga arbetet.

Projektet skulle också styras med ett antal projektmål:

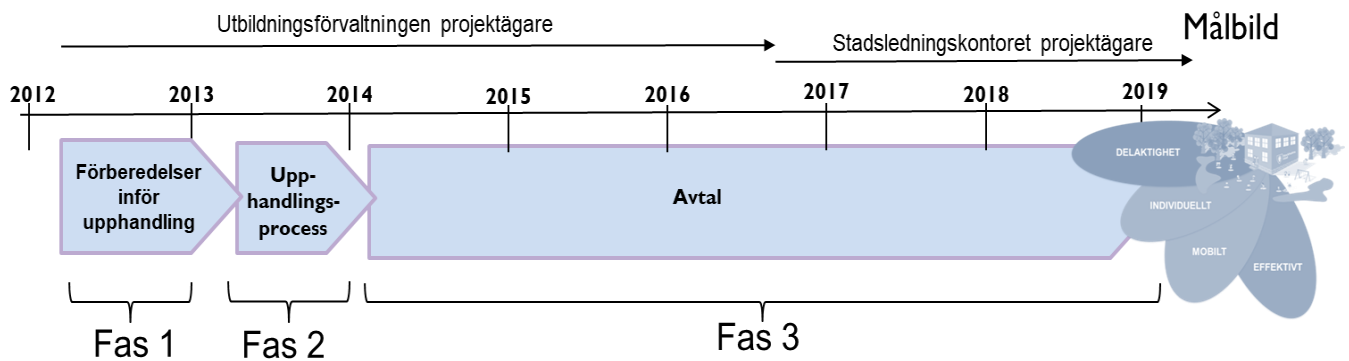
- Skolplattformens it-lösning levererad enligt upphandlad och avtalad kravställning som en integrerad del av Stockholms stads it-miljöer och riktlinjer.
- Verksamhetsrepresentanter från skolformerna har utsetts för att godkänna funktionell design och genomföra prototyping och/eller acceptanstester.
- Data migrerat i enlighet med verksamhetens kravställning.
- Stödinsatser genomförda i förändringsledning och digitalisering för att säkerställa projektets effektmål och bidra till Skolplattformens målsättning och skolformernas respektive digitaliseringsmål är genomfört.
- Arbetsprocesser som berörs av Skolplattformens införande är kartlagda och dokumenterade, liksom framtida mätbara verksamhetsnyttor. Kriterier och metod för uppföljning av verksamhetsnytta är framtagna.
- Samtliga Skolplattformens funktionella delar avsedda för skolformerna förskola, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning är införda.

## **Finansiering**

Projektet finansierades genom disposition av de av kommunfullmäktige i eget kapital särskilt reserverade medlen för verksamhetsutveckling inom it. Projektets kostnader, inom ramen för fullmäktigebesluten, uppgår totalt till 675 miljoner kronor, inklusive avsatt budget för slutförande av nedan nämnda ”restaktiviteter” inom förvaltning. Ekonomi och revision har inte granskats av utredningen.

## Organisering av arbetet

Projektet delades in i tre olika faser.



Under projektets första faser var utbildningsförvaltningen projektägare. Den 28 november 2016 flyttades projektet till stadsledningskontoret som projektägare genom ett beslut i kommunfullmäktige (dnr 181-1363/2016) där det också beslutades att skolplattformen och GSIT 2.0 skulle gå ihop i ett förvaltningsövergripande program.

## Styrning

Under projektets tre faser har styrningen sett olika ut och projektorganisationen har ändrats över tid. Initialt var styrningen enklare med styrgrupp, operativ styrgrupp och huvudprojektledare till att senare ha blivit mer komplex med flera olika delprojekt i flera olika nivåer. Styrningen blev under hand mer mångfasetterad för att hantera genomförandet. I takt med att projektet gick in i genomförandefas blev det svårt att styra, eftersom det blev svåröverblickbart och utvecklades i flera olika grupper med många involverade parter.

## Projektmodell och dokumentation

Projektet har avseende hur det varit organiserat, bemannat och hur det operativa arbetet har bedrivits till största delen arbetat enligt stadens gemensamma metodstöd för projektstyrning, Lilla Ratten. Vissa avsteg har gjorts, till exempel då det gäller projektdirektiv och projektplan. Dessa dokument har inte alltid justerats under alla tre faserna utifrån förändringar i projektet.

Projektplanen har lagts upp i milstolpar. En lägesrapport har presenterats för styrgruppen vid varje passerad milstolpe. Programmet har haft en *Kvalitetsplan* som stöd för arbetet. Projektet har etablerat ett antal processer för att säkra kvaliteten i enlighet med *Kvalitetsplanen* och projektmodellen Lilla Ratten. Riskanalys har genomförts löpande varje månad och åtgärder har vidtagits för att minska sannolikheten eller för att reducera konsekvensen av risken. Statusrapport har varje vecka lämnats till projektledning för Skolplattform Stockholm. Delprojektens projektprocess har varje vecka följts upp av projektledaren. Projektet har arbetat med och upprätthållit en risklogg. I riskloggen har angivits risker mot projektets mål, effektmål, sannolikhet, konsekvens, riskägare och motmedel.

Det visade sig dock tidigt att Lilla Ratten inte ansågs lämplig av projektet för att på ett effektivt sätt kunna styra och driva ett så pass stort projekt som Skolplattformen. Därför



beslutade projektledningen om ett kompletterande så kallat strukturkapital för att förstärka Lilla Ratten, vilket bestod av bland annat styrande dokument, kvalitetssäkring, ekonomiuppföljning och projekthandbok. Trots vidtagna åtgärder riktade PWC i sin externa kvalitetsgranskning från 2016 kritik mot att projektet saknade ett gemensamt arbetssätt, dokumenthantering och rapportstruktur.

För den löpande dokumentationen av arbetet i projektet utnyttjades samarbetsytor i Sharepoint. Det skapades under projekttiden flera olika samarbetsytor i takt med att projektet utvecklades samt bytte huvudansvarig förvaltning.

Ansvar för diarieföring av handlingar låg initialt på utbildningsförvaltningen som ägare av projektet. När projektet överfördes till stadsledningskontoret 2016 fördes öppna ärenden över dit, samt kopior på handlingar som bedömdes nödvändiga för det fortsatta arbetet. Exempel på sådana nödvändiga handlingar var avtal med upphandlade leverantörer. Därefter skedde fortsatt diarieföring av stadsledningskontoret. I samband med att projektet avslutades 2019 och ansvaret återgick till utbildningsförvaltningen, gjordes återigen en genomgång av ärenden och handlingar och öppna ärenden fördes till utbildningsförvaltningen.

### **3. Genomförande av Skolplattform Stockholm**

#### **Fas 1 Förberedelser inför upphandling**

Under den första fasen låg ägarskapet av Skolplattformen hos utbildningsförvaltningen. Enligt projektplanen skulle arbetet fokusera på förarbete inför upphandling. En del i förberedelsearbetet var att genomföra en processkartläggning, i syfte att få en bild av befintliga processer och bland annat få en grund för att definiera de olika verksamheternas behov av it-stöd. Arbetet skedde i flera workshops där ett hundratal representanter för olika verksamheter deltog.

Utbildningsförvaltningen gav i uppdrag till konsultföretaget Gartner att genomföra en marknadsanalys, som låg till grund för ställningstaganden för upphandlingen. Den visade, enligt intervjuade personer, att det inte fanns leverantörer på marknaden som på egen hand kunde erbjuda lösningar för att uppfylla de behov som hade identifierats. Dock fanns leverantörer som kunde erbjuda lösningar för delar av behoven. Leverantörerna stod också själva inför en utveckling och beräknade att de först inom ett par år fullt ut skulle kunna erbjuda efterfrågade it-lösningar.

Utifrån marknadsanalysen gjorde projektet bedömningen att det bästa vore att vara med att utveckla utbudet på marknaden av system för den pedagogiska verksamheten. Stockholms stad hade som strategi att inte beställa egenutvecklade lösningar utan efterfråga standardprodukter. Istället för att själv ta fram egna lösningar ville staden driva utvecklingen av standardprodukterna framåt tillsammans med leverantörerna. Stockholms stads behov ansågs inte unika, men ambitionen var att Stockholm skulle gå före i utvecklingen och ”ligga i framkant”.

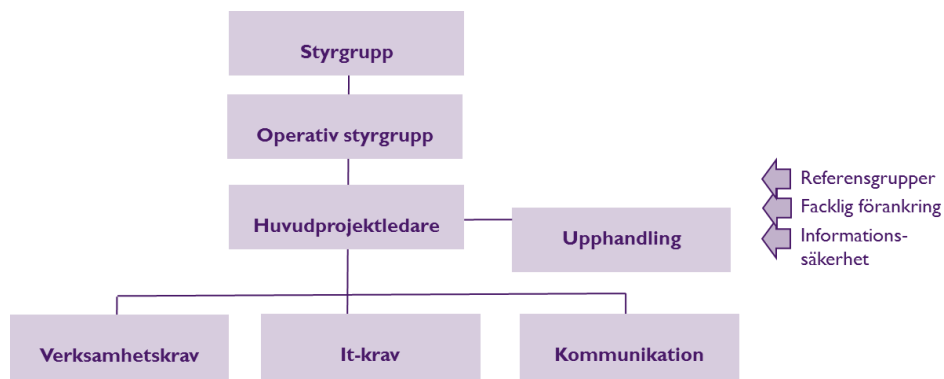
För att säkerställa kompetens inom upphandlingstekniska frågor bildade projektet ett särskilt FFU-råd (förfrågningsunderlagsråd). FFU-rådet fungerade som en förlängning till den operativa styrgruppen och hade i uppgift att löpande diskutera upphandlingstekniska frågor.

Projektet tog fram en projektplan och förberedde för upphandling.

Arbetet inom projektet dokumenterades i projektplaner. Målen som formulerades upplevdes som tydliga av involverade parter. Olika personer beskriver i intervjuer att projektet inte hade ett strategiskt fokus från början eftersom det initialt handlade om att byta ut de system vars avtal löpte ut. På grund av att avtalen för befintliga system var när att löpa ut blev arbetet tidspressat.

Från början var styrningen tämligen okomplicerad och möjlig att överblicka, se bild nedan.

Bild: Projektorganisation under Fas 1.



Slutsatsen av förberedelsearbetet blev att Skolplattformen skulle utformas i olika moduler. Senare i projektet tillkom också ett behov av en startsida för plattformen. De planerade modulerna blev:

### **Pedagogisk genomförande:**

Den första delen av de pedagogiska verktygen är baserade på Microsoft Teams, en del av Office 365, som både elever och pedagoger kan arbeta i. Det är ett digitalt verktyg där grupper med elever, pedagoger och annan personal kan skapas för att dela information, samarbeta och kommunicera. De pedagogiska verktygen innefattar även allt från materialhantering till skapande av digitala dokument, exempelvis textdokument. De ger också möjlighet för pedagoger att ge bedömning på det som eleverna och de studerande lämnar in.

### **Planering och bedömning:**

Den andra delen av de pedagogiska verktyg är den modul som pedagoger används för att planera och bedöma, kopplat till respektive skolforms läroplaner från Skolverket, alternativt kopplat till studerande vid yrkeshögskolans egna kursplaner. Modulen underlättar således pedagogernas arbete med planering, bedömning, uppföljning och dokumentation.

**Schema:**

Schema är en modul som används för planeringsarbete i stadens skolor. Modulen är till för schemaläggning, tjänstefördelning för pedagoger samt till visning av scheman och salar för elever/studerande, pedagoger och övrig personal. Till skillnad från andra system som ingår i skolplattformens moduler är systemet som utgör schemamodulen en standardprodukt som har avropats. Det innebär att systemet inte har genomgått en upphandling och att staden därmed inte har haft lika stora möjligheter att beställa eller begära ändringar i systemet.

**Elevdokumentation:**

Inom modulen elevdokumentation hanteras verksamhetens behov av att dokumentera utveckling, lärande, stödjande åtgärder och liknande, i linje med gällande lagar och styrdokument. I elevdokumentation återfinns mål, betyg och andra viktiga resultat, exempelvis nationella prov. Pedagoger registrerar även omdömen, individuella utvecklingsplaner och utvecklingssamtal. Vårdnadshavare kan ta del av dokumentation och elever/studerande kan se sina resultat i modulen.

**Frånvaro och närvaro:**

Frånvaro- och närvaro är den modul som används för att registrera, anmäla och följa upp barn och elevers frånvaro respektive närvaro. Beroende på skolform skiljer det sig till viss del åt hur modulen används av respektive målgrupp.

**Barn- och elevregister**

It-stödet för barn- och elevregister omfattar ett gemensamt och sammanhållet register avseende barn och elever och hantering av denna information ur ett verksamhets- och myndighetsperspektiv. Här finns också annan information som krävs för att utföra arbetet, till exempel information om lärare, kurser, studieplaner, grupper och vårdnadshavare. Den informationen som hanteras inom systemet fungerar som källsystem för andra delar inom skolplattformen. I barn- och elevregistret finns även stöd för till exempel ansökan, plats, ekonomi och kvalitet.

**Fas 2 Upphandlingsprocessen**

Under 2013 gick projektet in i Fas 2 som syftade till att genomföra en upphandlingsprocess. Marknadsanalys, processkartläggning och de behov och krav som fångades in i det förberedande arbetet och de workshops som genomfördes under den tidigare fasen, låg sedan till grund för en upphandlingsstrategi. Upphandlingsstrategin togs fram och beslutades av styrgruppen 2013 tillsammans med inriktningsbeslut gällande upphandlingen. Styrgruppens beslut från 2012 om att upphandlingen skulle genomföras som en så kallad flerleverantörsmodell, i stället för att rikta in sig på en helhetsleverantör, låg till grund för strategin.

Som beskrivs ovan valde staden, utifrån en bedömning av tillgängliga underlag, att genomföra upphandling av de ingående modulerna var för sig. Resultatet blev att fem parallella upphandlingar genomfördes samtidigt. Initialt omfattade upphandlingsarbetet sex olika upphandlingar, men projektet ansåg att funktioner för schemaläggning kunde avropas från ett befintligt ramavtal, vilket därför valdes.

Flerleverantörsmodellen innebar att staden hoppades kunna ta tillvara den konkurrens som fanns på marknaden och få anbud från de bästa leverantörerna gällande respektive modul/område. Strategin angav att staden skulle teckna produkt-, utvecklings- och supportavtal med var och en av de ingående systemleverantörerna.

En del i upphandlingsstrategin var att ta hänsyn till att de tekniska lösningarna inom de olika modulerna skulle kunna ha olika lång livslängd och att det skulle finnas möjligheter att byta ut dessa till nya standardsystem i takt med att marknaden utvecklades. Därför angavs olika långa avtalstider för de ingående modulerna.

Utbildningsförvaltningen anlidade upphandlare med specifik kompetens gällande it-upphandling från serviceförvaltningen. Utöver denna fanns flera olika kompetenser och resurser kopplade till projektet. Bland dessa ingick kompetens för att sammanställa verksamhetens krav på funktioner i de kommande systemen utifrån behovskartläggningen (så kallade funktionella krav) samt kompetens för teknisk kravställning (s.k. icke-funktionella krav, exempelvis prestanda eller integrationskrav). Dessutom skapades det FFU-råd som nämndes ovan för att utgöra ett stöd i arbetet.

Upphandlingsstrategin angav även att det var viktigt att skapa en förvaltningsorganisation som var anpassad efter en flerleverantörsmodell, med behov av resurser för att hantera avtalsförvaltning och leverantörsstyrning. Projektet rekommenderade att det skulle tas fram en modell för leverantörsstyrning för att tydliggöra gränsytorerna mellan staden och leverantörerna, samt specificera roller, ansvar och aktiviteter.

I upphandlingen valdes både selektivt förfarande och förhandlat förfarande med föregående annonsering, utifrån bedömning av marknadsläget för respektive modul. Förfrågningsunderlagen var omfattande på grund av upphandlingens storlek och komplexitet, med ett stort antal bilagor för exempelvis tjänste- och it-tekniska kravspecifikationer, pris- och vitesmodeller samt servicenivåer. Utvärderingsmodellen var (enligt dåvarande terminologi) den ekonomiskt mest fördelaktiga. Det innebar att pris och kvalitet (i form av olika mervärden) vägdes samman i utvärderingen av anbuden.

Innan starten av upphandlingen genomfördes två externa granskningar av förfrågningsunderlagen för att säkerställa kvaliteten i underlagen. Granskningen gjordes dels av juridisk expertis, dels av ett oberoende konsultföretag som simulerade anbudsgivare för att upptäcka otydligheter i underlagen. Upphandlingen genomfördes sedan utan förhindrande omständigheter eller överprövningar. Avtal tecknades med fyra olika leverantörer för de fem upphandlade modulerna/områdena.

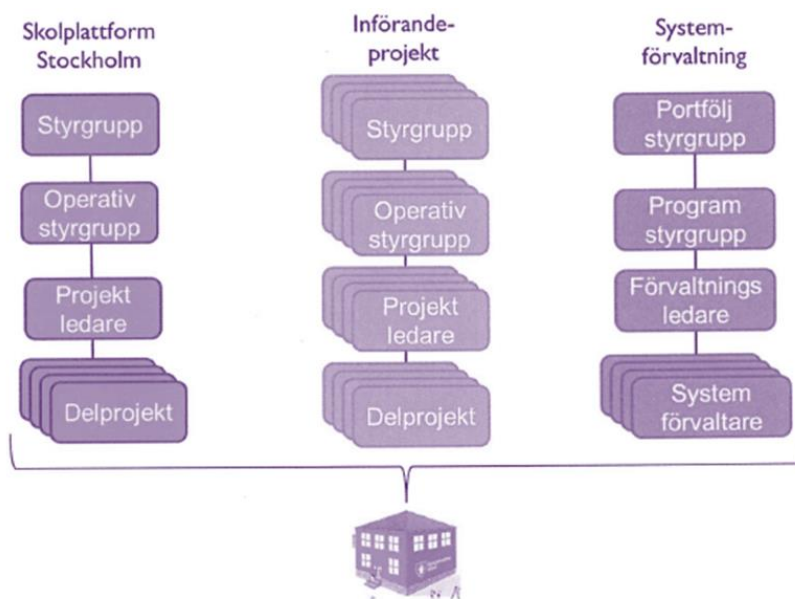
### **Fas 3 Avtal, etapp 1 och etapp 2**

Fas 3 omfattade etablering av systemet, tekniskt införande och gradvis verksamhetsimplementering. Under den tredje fasen började även de upphandlade leverantörerna att leverera de första delarna av Skolplattformen. I den här delen av projektet skulle också moduler kopplas samman till en plattform vilket också föranledde svårigheter i praktiken.

Under avtalsperioden för modulen pedagogiska verktyg bedömde projektet att en av leverantörerna inte kunde leverera i nivå med den utveckling som skett på marknaden. Nya och mer intressanta produkter kunde erbjudas och staden bedömde att ett nytt verktyg bättre skulle kunna möta behoven. Efter överväganden beslutades att avtalet med leverantören inte skulle förlängas och en ny upphandling behövde därför genomföras. Detta fick konsekvenser för införandet, i synnerhet för förskolan.

Under Fas 3, etapp 1 ändrades projektorganisationen enligt nedan.

Bild: Projektorganisation under inledningen av fas 3, Avtal.

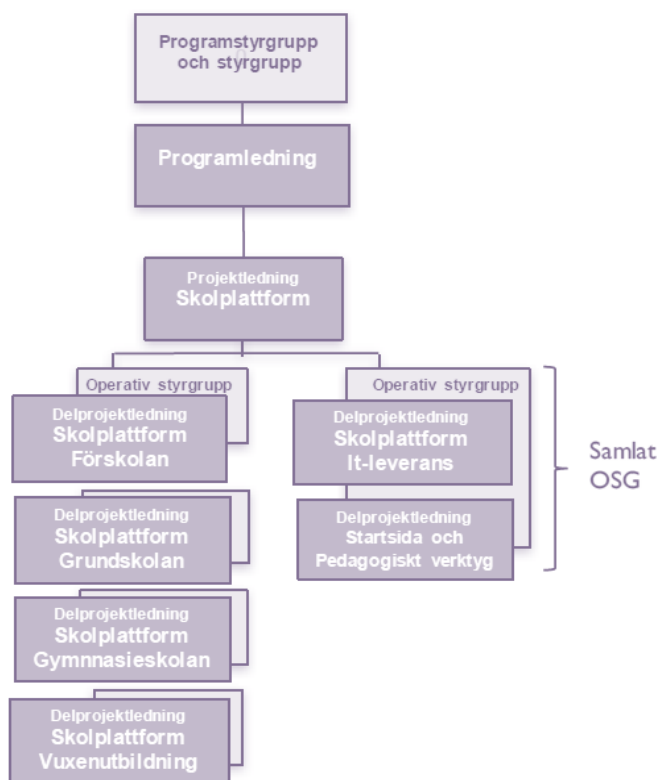


I november 2016 fattade kommunfullmäktige beslut om att överföra ansvaret för projektet till stadsledningskontoret. Anledningen till flytten var att stärka strukturen för styrning och eftersom projektet omfattade flera olika verksamhetsområden, sågs stadsledningskontoret som en naturligare hemvist.

I samband med överflytten organiserades projektet om till den struktur som framgår av bilden nedan. Eftersom Skolplattformen och GSIT 2.0 behövde integreras tillsattes en gemensam programstyrgrupp. Sedan hösten 2016 utgjorde styrgruppen för projektet även programstyrgruppen för GSIT 2.0. Detta eftersom skolplattformprojektet hade beroenden till projektet GSIT 2.0 när det gällde kommunikation, förändringsledning och tekniska lösningar.

Projektet bildade en ny organisationsstruktur med ett utökat antal stabsfunktioner inom projektet, bland annat i form av olika stödfunktioner. Delprojekten hade stöd av fem operativa styrgrupper, vilka också fick till uppgift att bereda och kvalitetssäkra beslut för programstyrgruppen. Varje införande-projekt hade en egen operativ styrgrupp, medan delprojekten It-leverans och Pedagogiskt verktyg och Startsidan hade en gemensam.

Bild: Projektorganisation under Fas 3, etapp 2.



Under arbetets gång framkom behov av en samlad inloggning till plattformen. Projektet utvecklade en startside som användaren kommer till efter inloggning i Skolplattformen. Den är Sharepoint-baserad och tillhandahålls av Stockholms stad. Startsidans innehåll är personanpassad och styrs således av vem som är inloggad. Innehåll i startsidan är bland annat nyhetsflöde, aviseringar, kalender, interna webbplatsen (skolans intranät), kontaktuppgifter och länkar till andra system.

## Resultat

När projektet avslutades 2019 ingick nedanstående moduler och leverantörer/lösningar i Skolplattform Stockholm:

- Startside – baserad främst på Microsoft Sharepoint
- Pedagogiskt genomförande - Microsoft Office 365
- Planering och bedömning - Unikum
- Elevdokumentation - Ping Pong AB
- Frånvaro och närvaro - Nova Software
- Schema - Nova Software
- Barn- och elevregistret, BER - Tieto.

Utvecklingsprojektet avslutades i mars 2019. Trots att många av åtgärds punkterna hanterades under återstoden av 2019, kvarstod en ”restlista” som överfördes till utbildningsförvaltningen för hantering i samband med överföringen av förvaltningen av plattformen.

## 4. Erfarenheter från coronapandemin

Under våren 2020 drabbades Stockholms stads skolor av konsekvenser som följde av coronapandemin med anledning av spridningen av covid-19. Utredningen bad därför utbildningsförvaltningen, arbetsmarkandsförvaltningen och en stadsdel om en lägesrapport om hur Skolplattformen fungerat under dessa omständigheter. Återkopplingen blev att överlag fungerade Skolplattformen med sina olika moduler väl. Många fler användare har loggat in i modulerna, till exempel har användningen av Teams ökat med över 4 500 procent. Teams är det huvudsakliga pedagogiska verktyget. Fler har kommit igång med modulen planering och bedömning. Det kommer in väldigt lite klagomål till utbildningsförvaltningens IKT-enhet. Dock har anhöriga fortsatt haft problem med inloggning och när det gäller de administrativa delarna av Skolplattformen kvarstår kritik.

Utbildningsförvaltningen ser dock i statistiken att inloggningen för vårdnadshavare är högt. All information kring till exempel coronapandemin finns tillgänglig via startsidan på Skolplattformen till vårdnadshavare.

Vissa synpunkter/klagomål har inkommit kring att det är för lätt att chatta mellan olika elevgrupper i Teams. Om det blir ett för stort problem på en skola kan skolan nu stänga av den men då för alla sina elever.

### **Grundskolan:**

Det är flera grundskolor som ökat sin användning av framför allt Teams. På många skolor har man digitaliserat mer på ett par veckor än vad som gjorts på flera år. Ju äldre eleverna är desto mer används Skolplattformen.

Fortfarande har enstaka skolor problem med att elever och personal "trillar ur" Teams. Detta skapar förutom besvär även en osäkerhet. Det fanns en oro kring om eleverna kommer att ha tillgång till plattformen efter att läsåret är slut, då det kan bli aktuellt för vissa med sommarskola. Detta arbetar IKT-enheten med att försöka lösa.

### **Gymnasiet:**

För gymnasieskolan har Skolplattformen fungerat bra och under andra halvan av vårterminen skedde all undervisning på distans. Skolorna använde olika delar av Office 365, främst Teams och Forms. För det pedagogiska arbetet användes modulen planering och bedömning. Modulerna närvaro/frånvaro, schema och elevdokumentation fungerade väl.

Vid intervjuer som utbildningsförvaltningen har haft med rektorer framkom att omställningen till fjärr-/distansundervisning har fungerat bra och att de har genomgått digital kompetensutveckling på hög nivå inom en vecka. Det har varit en bra närvaro, och bättre, då vissa elevgrupper som tidigare inte varit i skolan dyker upp och deltar nu. En del elever presterar nu bättre än tidigare. Elever på språkinträdning med kort skolbakgrund har i vissa fall svårigheter med få tekniken att fungera.

### **Förskolan:**

Införandet av Skolplattformen i förskolan har legat efter införandet i övriga skolformer. I februari 2020 infördes Skolplattformen i sin helhet i förskolan. Då fick vårdnadshavare möjlighet att ta del av information via nyhetsutskick och modulen Planering och bedömning. Det har kommit många synpunkter till förskolorna från vårdnadshavare om att man upplever systemet som krångligt, svårt att komma in i och många steg innan man hittar rätt. Förskolorna har initialt sett sig tvungna att komplettera informationen i Skolplattformen med anslag, muntlig information och mejl. Pedagogerna kände osäkerhet om vårdnadshavarna hade tagit del av information som till exempel hanteringen av coronapandemin.

### **Vuxenutbildning:**

Användandet av Skolplattformens tjänster har ökat inom vuxenutbildningens skolor, inte minst under den pågående pandemin. Det kvarstår dock några centrala problem för att den ska kunna nyttjas fullt ut. Närvarohanteringen behöver anpassas utifrån hur vuxenutbildningens skolor är uppbyggda för det ”träd” som måste till i BER. Pandemin har drivit på distans- och fjärrundervisningen. Fler anser att Teams är ett bra verktyg och gärna vill fortsätta att använda det. En avgörande faktor är då att elevkontohanteringen måste säkras så att eleverna kan få sitt konto via mail och inte bara på plats. Eleverna behöver tillgång till sitt konto i god tid för att kunna delta, senast samma vecka som kursen startar. Elevkontohanteringen har förbättrats något men det återstår en del. Det är fortfarande viss eftersläpning vilket ibland försvårar för eleverna att kunna delta i undervisningen.

## **5. Utredningens reflektioner och lärdomar**

### **Ett alltför långt projekt som var omodernt vid start**

Utredningen konstaterar att det kan ifrågasättas om projektets upplägg och omfattning var ändamålsenlig. Projekttiden planerades till sju år, startades 2012 och avslutades 2019. Under dessa år har digitaliseringen utvecklats med hög intensitet. Det var ett långt och komplext projekt där aktualiteten för kravställningen daterad 2012 passerades långt före implementeringen och användningen av de upphandlade modulerna. Det framkommer i intervjuer att processer kartlades utifrån ett nulägesperspektiv från 2012, vilket medförde att processerna innehöll anpassningar efter vad som fungerade bäst i de gamla systemen. Detta innebar att kravställningen på de nya it-systemen kom att innehålla krav som egentligen inte var nödvändiga för verksamheten och kanske rent av omoderna från start. Det saknades framåtblickande krav som tog sikte på hur verksamheterna skulle vilja att arbetet bedrevs framöver.

Under hela projekttiden har arbetets upplägg, planering och genomförande fått utstå kritik i olika omfattning. Ambitionen att sammanföra fyra olika skolformer var kanske önskvärd. Men mot bakgrund av de praktiska svårigheter och risker med ökad storlek och komplexitet som det innebar att integrera alla delar, kan det ifrågasättas om vuxenutbildning och förskola har tillräckligt mycket gemensamt för att motivera ett gemensamt system. Valet att integrera förskola, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och vuxenutbildning, det vill säga kommunal vuxenutbildning, svenska för invandrare och yrkeshögskola, ledde till att graden av komplexitet ökade. Samtidigt skulle både administrativa delar och pedagogiska



verktyg integreras. Skolplattformen har ca 400 000 användare varav cirka 260 000 är vårdnadshavare. Dessa använder plattformen som en källa till information och kommunikation.

### **Ett omöjligt uppdrag?**

Målbilden att bygga en digital plattform som involverade flera olika pedagogiska verksamheter, och som dessutom skulle koppla ihop administration, kommunikation med vårdnadshavare och digitalt pedagogiskt stöd samt vara baserad på barn- och elevregister och uppföras genom samarbete med flera olika externa leverantörer i ett utvecklingsprojekt som spände över sju år, var minst sagt förenat med risker. Dessutom spände projektet över flera olika förvaltningar. Stockholms stad hade sedan tidigare erfarenhet från att genomföra verksamhetsprojekt med it-inslag, men staden hade aldrig genomfört ett projekt av den omfattningen som Skolplattformen innebar.

Med tanke på hur hårt ansatt av kritik som projektet blev i Fas 3, är det på sin plats att ställa sig frågan om projektledarna hade nödvändiga förutsättningar för att nå goda resultat och om projektets ursprungliga planering och intentioner var möjliga att uppfylla. I vissa intervjuer beskrivs att de som var projektledare i slutet av projektet inte hade nödvändiga förutsättningar för att utföra uppdraget. Direktiv ändrades ofta, vilket innebar att projektledarna kontinuerligt behövde anpassa och korrigera arbetet. Detta ska bland annat ha resulterat i förseningar, budgetproblem och oklar styrning. Flera intervjuade lyfter även fram att det var utmanande att hela projektledningen bestod av konsulter som saknade verksamhetskompetens och förståelse för vad som krävdes för att förvalta Skolplattformen efter projekttidens slut. Flera menade att ett sådant stort projekt som Skolplattformen borde ha letts av medarbetare från staden för att säkra verksamhetsperspektivet.

Från intervjuer växer en bild fram som visar att i takt med att pressen på att leverera Skolplattformen ökade, började projektledare och projektägare att till viss del bortse ifrån de problem som uppstod. Det beskrivs i intervjuer att dessa inte var mottagliga för att lyssna in risker och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa god kvalitet. Flera beskriver det som att de försökte flagga för problem till högre ledning, men inte fick någon respons, gehör eller återkoppling.

En annan utmaning kopplat till projektets styrning och ledning handlade om att projektet under den sista fasen hade stor press på sig att leverera i tid. I intervjuer har det framkommit att det också har varit press från den politiska nivån att leverera i tid, men det har inte gått att verifiera från dokumentation. Däremot står det klart att projektet hade stor tidspress på grund av att avtal löpte ut och att det fanns en risk för att staden skulle stå utan ett fungerande it-system vid höstterminens start. Det fanns även stora anseenderisker kopplade till de stora resurser som lagts på projektet.

Kanske var projektets idé från början omöjlig att genomföra i praktiken? I Fas1 verkade arbetet gå fint att planera. Ett omfattande arbete gjordes för att ta in de behov och önskemål som då fanns på en digital skolplattform. Men i de nästkommande två faserna, när ritningarna till byggarbetet skulle kontrakteras och levereras, tycks det ha varit för svårt att genomföra.

I intervjuer har det framkommit att det i Fas 3 skedde en del utbyten av resurser i projektet. Initiativtagarna till projektet fick nya roller och det skedde även förändringar av medlemmar i styrgruppen. Flera uppger i intervjuer att det var under den här perioden som projektledningen började få svårt att hålla samman styrningen av projektet.

Utredningen menar dock att skulden för uteblivna resultat och missnöje inte enbart kan ankomma på projektets sista fas.

### **Vaga målbeskrivningar**

I den externa kvalitetsgranskningen från PWC framkom kritik om att syfte och mål har varit allt för vagt formulerade. Varken projektmål eller effektmål har kunnat göras relevanta i projektarbetet genom att brytas ned till tydliga och mätbara delmål för projektet. Även Rambolls intervjustudie visar att syfte och mål med Skolplattformen var tydliga på en övergripande nivå, men att en majoritet av de intervjuade samtidigt upplevde att vissa mål varit något vagt beskrivna och inte tillräckligt nedbrutna i delprojektmål. Tidigare projektmedarbetare beskriver att förankring av målen var god, medan representanter från de olika skolformerna har olika upplevelser av hur väl målen förankrades hos dem.

Intervjuer visar att vissa upplever att det var oklart i vilken utsträckning målen följdes upp och användes. Detta bekräftas även av PWC där det framgår att målbild och nyttor skulle detaljeras över tid men att det sedan inte skedde. Det framgår även att målbild och nyttor inte heller utvecklades eller förändringshanterades på det sätt som behövs i ett långt projekt. Kanske berodde detta på att målen var vagt formulerade.

### **Säkerhetsbrister**

Under lanseringen hösten 2018 väcktes kritik mot Skolplattformen som fångades upp av såväl media som politiker. Det handlade om att vårdnadshavare uppmärksammat allvarliga incidenter som rörde säkerhetsläckor.

Innan lansering av Skolplattformen genomfördes tester där alla felaktigheter/brister rapporterades som åtgärdade, innan planerad driftsättning. När testerna visade på att allt fungerade tillfredsställande (i testmiljö) fattades beslutet om att driftsätta lösningarna. Det visade sig senare att fel och problem uppstod vid själva ibruktagandet av Skolplattformen. Att felen inte upptäcktes i testmiljön berodde till stor del på svårigheten med att göra relevanta storskaliga tester där de fel som uppstod kunde identifieras.

När startside och pedagogiska verktyg (Office 365) började användas av elever och vårdnadshavare efter sommaren 2018 upptäcktes, trots positiva resultat i tester, tre allvarliga brister:

1. Integrationen mot användarkatalog och skapandet av behörigheter, grupper och klasser blev fel.
2. Det var långa svarstider när elever och pedagoger skulle använda pedagogiska verktyg samt startside.
3. Det var långa svarstider för vårdnadshavare som vill nyttja startsidan.

Då ett tillbakadragande av driftsättningen riskerade att innebära ett års försening av användandet av pedagogiska verktyg, fick projektet direktivet att avbryta utvecklingen av kommande releaser, skifta fokus och koncentrera sig på att rätta felen innan utveckling av återstående funktioner fick återupptas.

Vid åtgärdandet av felen med behörigheter (punkt 1 ovan) blev det nödvändigt att kringgå den rutin som staden har som baseras på en integrationstjänst (IPAK). Startsidan (punkt 3 ovan) var en form av elektronisk anslagstavla och verktyg som skulle fyllas med information av skolorna. Det var information som schema, allmän information om skolan, matsedel, läxor och så vidare. Arbetet med att fylla startsidan med information fungerade inte tillräckligt väl, varför vissa skolor hade en startsida med brister.

### **Problem med bristande teknisk arkitektur**

Projektet konstaterar i sin egen slutrapport att arkitekturfrågorna borde ha fått ett större fokus i hela arbetet. Några projektmedarbetare som var med tidigt i projektet uppger i intervjuer att den operativa styrgruppen saknade teknisk kompetens som kunde förmedlas in i upphandlingsarbetet.

Utredningen har fått en muntlig redogörelse av omständigheter som framkommit kring Skolplattformens tekniska status. Under november och december 2019 genomfördes ett tjugotal intervjuer med olika chefer och projektmedlemmar av konsultföretaget Black Tulip Technology. Dessutom genomfördes ett antal samtal med slutanvändarna inom de pedagogiska verksamheterna. Intervjuerna genomfördes på uppdrag av stadsledningskontorets avdelning för IT och digitalisering. Syftet med dessa intervjuer och samtal var att granska den uppsatta tekniska lösningen för Skolplattformen och att belysa användarupplevelsen hos den pedagogiska verksamheten.

I intervjuerna framkom bland annat kritik som gällde Skolplattformens arkitektur och avsaknad av verksamhetsarkitekter på styrningsnivå i projektet. Granskningen pekade på ett antal säkerhetsproblem som behöver hanteras. Arbetet med att åtgärda sårbarheterna gjordes enligt prioritetsordning och pågick under hela hösten 2019 och fortsätter under 2020. Det framkom också att det saknas en arkitekturbeskrivning och sammanfattande arkitektonisk beslutsrapportering. En ytterligare synpunkt som framkom var bristen på etablerade processer för tester och riskbedömning. Det innebär att det som inte testats enligt process och tydligt protokoll inte borde ha fått släppas.

Intervjuerna visade också på en många gånger långsam och ibland otydlig beslutsprocess, vilket skapat förvirring bland projektmedlemmar om, hur och när beslut fattats. Ytterligare en aspekt är att informationsflödena inte är uppdaterade och att integrationen mellan Skolplattformens olika moduler är omständlig och komplex. Här hade ett integrationsövergripande ansvar behövt tydliggöras.

Sättet som plattformen är byggd på följer inte riktlinjerna för stadens integrationsarkitektur. Integrationerna är hårt kopplande till varandra och inte löst kopplande som de ska vara enligt riktlinjerna. Många verksamhetsprocesser är ihopkopplade vilket gör att små förändringar i en

process lätt kan påverka andra. Integrationsflödena är schemalagda, långa, komplexa och baserade på dataflytt istället för att läsa data från källan.

I strävan att hålla tidsplanen har projektet frångått, begärt och i vissa fall fått undantag från stadens riktlinjer avseende infrastruktur och informationssäkerhet. Vissa arkitekturbeslut har också inneburit att komponenter i "molnet" tagits in i lösningen på ett inte helt strukturerat sätt. Detta finns dokumenterat och kommer att följas upp i det fortsatta förvaltningsarbetet. Speciellt avses här de undantag som godkänts med förbehåll.

### **Bristande kompetens och personalkontinuitet**

Av intervjuer framkommer att det har varit utmanande för Stockholms stad att arbeta med externa konsulter från konsultbolag. Ett mycket stort antal externa konsulter har varit inblandade i projektet, däribland programledare och huvudprojektledarna. Projektet blev successivt väldigt konsultdrivet, vilket enligt intervjuer framförallt berodde på att Stockholms stad saknade nödvändig kompetens i linjeorganisationen.

I takt med att antalet konsulter ökade skedde mycket av utvecklingen av systemen långt ifrån den verksamhet som skulle använda dem. Flera beskriver att konsulterna hade svårt att förstå sin roll i hela maskineriet och att projektledaren inte lyckades koordinera konsulterna. Dialogen mellan konsulterna upplevs inte heller ha fungerat optimalt. Intervjupersoner beskriver att konsulterna förväntades veta saker som de inte fått information om och att projektledningen hade högre förväntningar på vad konsulterna skulle leverera. Intervjupersoner beskriver att när det är många konsulter inne i ett projekt från ett företag bildar de en form av egen organisation inom projektet. Det finns en intern beslutsordning hos konsultföretaget vilket gör det utmanande för projektledningen eftersom de inte kan kommunicera direkt med de konsulter som utför arbete i projekten, utan måste gå via personer med särskilt utpekade roller.

Utredningen uppfattar att det också har saknats kompetens på olika nivåer i projektet. Den operativa styrgruppen bestod av representanter från de mottagande verksamheterna och hade i uppgift att förbereda beslut åt den formella styrgruppen. I intervjuer beskriver vissa att den operativa styrgruppen inte hade tillräcklig kompetens inom framförallt upphandling av teknik. Till viss del gick det att täcka upp för dessa brister med det tillsatta FFU-rådet (förfrågningsunderlagsråd), men flera av de som intervjuats uppger att det hade varit nödvändigt att ha den kompetensen i den operativa styrgruppen, eftersom de hade stort inflytande över de beslut som fattades i den formella styrgruppen.

Många som var involverade i projektet uppger att styrgruppen bemannades med personer som inte hade rätt kompetens. De menade till exempel att det saknades kompetens inom it, digitalisering och nödvändig förståelse för de mottagande verksamheterna. Styrgruppen bestod förvisso av direktörer från de flesta förvaltningar, men vissa menar att direktörerna stod för långt ifrån verksamheten för att kunna förstå hur de olika besluten påverkade dessa i praktiken.

En försvårande omständighet har varit den stora omsättningen av medverkande i projektet. Under projektets gång har ett stort antal ledande personer i så väl styrgrupper som projektledning bytts ut.

### **Olika behov och förväntningar**

För att involvera de pedagogiska verksamheterna bildade projektet referensgrupper där ett hundratal medarbetare (lärare och rektorer) från olika skolformer ingick. Syftet med referensgrupperna var dels att informera om syftet med den nya skolplattformen, dels att lyssna in vilka behov som skolorna hade för att kunna anpassa innehållet i plattformen därefter. Det skapade stora förväntningar.

I intervjuer framkommer att det initialt rådde förvirring kring projektets syfte. Några var av uppfattningen att projektet syftade till att uppdatera den befintliga skolwebben, snarare än att en helt ny plattform skulle implementeras, vilket gjorde att diskussionerna blev missvisande och hade fel fokus. Utredningen menar att samverkan mellan projekt och linjeverksamhet inte fungerade fullt ut. Kritiker talar om att verksamhetens behov fick stå tillbaka och att känslan blev mer av ett it-projekt än ett verksamhetsstöd.

Under intervjuer framkommer att deltagare från olika delar av stadens organisation som helhet fick komma till tals i olika hög utsträckning under framtagandet av Skolplattformen. De största skolformerna, grundskolan och gymnasiet prioriterades, vilket i intervjuer beskrivs som förståeligt då projektet till en början tillhörde utbildningsförvaltningen som primärt ansvarar för dessa skolformer, medan vuxenutbildningen och förskolans olika behov inte fick samma genomslag i kravställningen. Vuxenutbildningen var dock representerad i både styrgrupp i form av representanter från arbetsmarknadsförvaltningen, referensgrupper, verksamhetsgrupper och prioriteringsgrupper. Flera intervjupersoner uppger att trots deras involvering togs inte deras behov tillvara i tillräcklig utsträckning.

Behoven mellan skolformerna som förskola och vuxenutbildning var mycket olika, exempelvis avseende terminer och kursupplägg och relation till vårdnadshavare. I intervjuer har det framkommit att det som försvårade anpassningen av Skolplattformen var att vuxenutbildningen och förskolan inte tillhörde utbildningsförvaltningen (som var projektägare under planeringsarbetet). Utbildningsförvaltningen upplevs ha saknat verksamhetskompetens om vuxenutbildning och förskola. De olika skolformerna arbetade dessutom olika med processer och arbetssätt. Det var även stor variation i arbetssätt mellan skolor inom samma skolform. Det var därmed svårt att använda sig av processkartläggningen i praktiken.

### **Bristande tester, testmiljöer och utbildningar**

Projektet använde sig inte i tillräcklig utsträckning av tester och piloter innan lansering. När projektet skulle sjösättas kvarstod en del att önska av tester. I samband med terminsstart 2019 upptäcktes ytterligare brister kring bland annat elevdokumentationen. Därför fick företaget Certezza i uppdrag att identifiera sårbarheter i Skolplattformens olika delar. För varje identifierad sårbarhet har Certezza gjort en riskklassificering. Skolplattformen har utifrån riskklassificeringen gjort en sannolikhetsbedömning, som i sin tur har lett till en prioritering. Mot bakgrund av ovanstående behöver också stadens testprocesser utvecklas och förbättras.

Förvaltningsorganisationen arbetar fortfarande med en ”restlista” för punkter att åtgärda och kvalitetssäkra brister och säkerhet. Det är angeläget att slutföra arbetet med ”restlistan” för att kunna säkerställa leveranser från leverantörerna. Incitament för leverantörer att leverera enligt avtal minskar så länge staden inte har godkänt leveranserna.

### **Bristande beslutsunderlag**

I intervjuer har synpunkter framkommit att styrgruppen inte alltid hade tillräckliga beslutsunderlag för att kunna fatta väl avvägda beslut. Några menar att projektledaren inte delgav styrgruppen all nödvändig information, då projektledaren såg det som problematiskt att informera om alla risker. De beslutsunderlag som styrgruppsmedlemmarna fick upplevdes inte heller vara tillräckligt bra. Inför mötena fick styrgruppen underlag på 50-60 sidor som upplevdes vara komplexa och svåra att tolka och det var inte alltid tydligt vilka beslut de skulle fatta vid mötena eller vad de skulle ta ställning till. En liknande bild framkommer även i projektdokumentation där det beskrivs att projektgruppen hade svårt att formulera beslutsunderlag så att ledning och styrgrupp kunde förstå och fatta välgrundade beslut. Enligt flera intervjupersoner resulterade detta sammantaget i att styrgruppen fattade beslut utifrån för litet faktaunderlag och om frågor de inte förstod. Några av de intervjuade uppger även att styrgruppen inte efterfrågade den information de behövde för att kunna fatta välgrundade beslut.

I intervjuer framkommer vidare att en projektledare anser att det var problematiskt att denne inte kunde förmedla sina förslag till beslut till styrgruppen, utan att det enbart var den operativa styrgruppens förslag till beslut som rapporterades till styrgruppen.

### **Brister i överlämningar under projektets gång**

I flera intervjuer beskrivs att förutsättningarna att styra och leda projektet försämrades i takt med att projektdokumentationen (projektplaner, processkartläggningar, verktyg för riskhantering, kvalitetssäkringsprocesser) inte överlämnades mellan projektledningarna i Fas 3. Det skulle kunna förklaras bland annat av den höga personalomsättningen och att det organisatoriska minnet försvagades. En förklaring till den förlorade dokumentationen kan enligt intervjuer vara bristande överlämningar. En annan var att när nya personer tillsattes i ledningsfunktioner ville de driva projektet på sitt sätt och de förstod inte vikten av att hålla fast vid tidigare beslutade processer. En annan möjlighet kan vara att nya personer möjligen inte studerade tidigare projektdokumentation i tillräcklig utsträckning.

När det kom in nya projektledare saknades det i flera fall nödvändiga dokument som krävdes för att styra projektet framåt. Intervjuer visar att styrningen blev ostrukturerad och att det inte var tydligt vilka mål projektet styrde mot. Flera uppger i intervjuer att projektet inte stannade upp och funderade kring om projektet fortfarande arbetade mot samma mål eller om något hade förändrats. Planen anpassades inte heller till nya förutsättningar, vilket flera anser hade varit nödvändigt. Således saknades en väl uppdaterad plan för överlämning av projektresultat till förvaltning.

Det uppstod stora problem när projektet skulle överlämnas till utbildningsförvaltningen för förvaltning. Det handlade dels om att Skolplattformen driftsattes trots att flera brister

kvarstod, vilka förvaltningen fick hantera, dels att det inte fanns nödvändig kompetens hos förvaltningen att ta över projektet. Den främsta anledningen till att övergången inte fungerade var att överlämning från projekt till förvaltning påbörjades försent. En annan anledning var att medarbetare från verksamheten som hade arbetat nära projektet hade slutat vilket gjorde att kompetensen hos förvaltningen var för låg.

### **Bristande styrning och riskhantering**

Stockholm är en stor kommun med hög verksamhetskomplexitet. För staden har det varit en stor utmaning att styra och leda flera olika leverantörer som förväntas samarbeta mot samma mål för att uppfylla stadens behov kring Skolplattform Stockholm.

Av intervjuer framkommer att medlemmarna i styrgruppen hade svårt att förstå utifrån vilken roll de skulle fatta beslut och hur deras linjeroller förhöll sig till uppdrag och mandat som styrgruppsmedlem. Projektmedarbetare kände stor osäkerhet kring organiseringen, då många var involverade i projektet, både från staden och externa konsulter. Det upplevdes finnas en avsaknad av kontinuitet i organiseringen av projektet. I intervjuer beskrivs det som särskilt utmanande när nya medarbetarna anställdes i projektet eftersom de inte alltid fick nödvändig introduktion i arbetssättet och inte förstod målen.

När projektet överfördes från utbildningsförvaltningen identifierade stadsledningskontoret att styrgruppen stod långt ifrån projektet och stadsledningskontoret hade behov av att få en överblick över projektet eftersom det upplevdes som rörigt och svårgenomträngligt.

Styrningen har under projektets gång ansetts vara för komplex för att medlemmarna i projektorganisationen skulle kunna få en bra samlad bild av projektet. I PWC:s externa kvalitetsgranskning från 2016 framkommer vidare att styrningen var för svag för att projektet skulle vara välfungerande. Efterlevnaden av styrningsmodellen Lilla Ratten var inte tillräcklig och bland annat var fler styrande dokument nödvändiga. I granskningen beskrivs att det i styrningen saknades en effektiv samordning mellan projektets olika delar. Detta bekräftas även i intervjuer i rapporten från Ramboll, eftersom vissa beskriver att de olika delprojekten levde sina egna liv, och att det fanns en avsaknad av kommunikation mellan delprojekten. Vissa menar att det fanns en plan för kommunikation men att den var på för grundläggande nivå och att projektet borde satsat mer kompetens som var tvärgående över delprojekten.

Det fanns en otydlighet i efterlevnad av roller och av hur ansvar delegerades. Något som även bekräftas i flera utvärderingsrapporter. Under den första tiden upplevdes organiseringen som mer tydlig, men då fanns det inte så många olika roller och personer att förhålla sig till. Men i takt med projektets ökade komplexitet och den höga personalomsättningen, uppstod bristande överlämningar vilket upplevs ha skapat otydligheter i ansvarsfördelningen. Vissa lyfter dock fram i intervjuerna att det fanns tydliga delprojektledare för de tekniska delarna.

I projektdokumentation och intervjuer framkommer att det i början av projektet fanns processer för riskhantering där riskanalyser genomfördes löpande och identifierade risker noterades i en risklogg. Samtidigt finns det dokumentation som uppger att det inte gick att spåra krismedvetenhet i projektet, att styrgruppen inte fått en fullständig bild av projektets

risker samt att projektet inte arbetade konsekvent med risker. En del uppger i intervjuer att det fanns en riskmatris på hög nivå men att den inte genomströade hela projektorganisationen eller användes under hela projektet. Det resulterade enligt intervjupersoner i att det inte fanns en strukturerad metod för att hantera risker.

### **Bristande användarperspektiv**

Skolplattformen har kritiserats kraftfullt utifrån ett användarperspektiv bland annat för att inte vara intuitiv och enkel att ta till sig. Det finns exempel där enkla uppdateringar av information kräver flera olika steg och handgrepp. Flera pedagogiska verksamheter uppger som en stor brist att den som lägger in information i systemet inte kan se och förhandsgranska i samma vy som vårdnadshavaren ser. Det är några exempel på kritik.

Tänkbara förklaringar till att resultatet skiljer sig från den ursprungliga idén är att projektet inte genomförde tillräckligt med tester eller hade färdigställda piloter, led av tidspress samt hade hög personalomsättning. Därutöver tappades användarperspektivet under projektets gång. Projektet uppges därmed inte ha lyssnat tillräckligt på inkomna synpunkter från användarna som pekade på systemets problem och brister. Att projektet inte i tillräckligt stor utsträckning hade ett användarperspektiv eller förstod komplexiteten i att skolformer har olika behov visar sig, enligt intervjupersoner, tydligt i gapet mellan användarnas behov och den faktiska slutprodukten.

Eftersom projektet pågick under en så lång tid hann även verksamheternas behov ändras. Detta resulterade i att den kravställning som togs fram i början av projektet blev föråldrad och enligt några av intervjupersonerna var det svårt att förändra och uppdatera krav i ett senare skede av projektet.

### **Bristande dokumentation**

Utredningen kan konstatera att det finns en rad brister i dokumentationen av projektet, trots goda intentioner och planer för diarieföring. Det har varit en utmaning att få en samlad bild av projektet utifrån den dokumentation som funnits tillgänglig. Utmaningen har bland annat bestått i att det finns ett stort antal ärenden med en stor mängd diarieförda handlingar, samtidigt som viss avgörande dokumentation inte har gått att återfinna.

Särskilt utmanande har det varit att hitta dokumentation från projektets initiala skede som till exempel marknadsanalys och upphandlingsstrategi. Det har varit svårt att hitta tillhörande handlingar till dagordningarna för olika möten, som exempelvis beslutsunderlag till styrgrupp, operativa styrgrupper eller projektgrupper. Protokoll finns arkiverade, men samlade underlag för styrgruppens beslut har inte återfunnit. Planerna för hur ärenden skulle skapas och handlingar diarieföras verkar inte ha följts fullt ut. Det finns uppbokade diarienummer men handlingar har sedan inte skickats till diariet. Handlingar kan också ha registrerats med rubriker som inte varit direkt kopplade till innehåll, vilket försvårar sökningar. Slutsatsen blir att det inte går att få en övergripande och konsekvent bild av projektet utifrån diarieförd dokumentation. Det har därmed inte heller gått att verifiera synpunkter som framkommit i intervjuer.



Det har framkommit i intervjuer att det finns en risk för att de konsulter som arbetade i projektet inte varit tillräckligt insatta i offentlig verksamhet, och därmed inte kunnat göra korrekta bedömningar kring hantering av handlingar.

En stor del av dokumentationen har till synes också hanterats i olika samarbetsytor. Det är oklart hur överföringen mellan samarbetsytor har skett och överlämning mellan olika delar av projektet, samt hur diarieföring från samarbetsytor har hanterats i samband med att dessa har avslutats. Utredningen har fått tillgång till några av samarbetsytorna, men ingen av dessa bedöms ha kunnat ge en komplett bild av dokumentationen.

Enligt intervjuer och egna sökningar har det även saknats en kontinuerlig beslutslogg, särskilt för gjorda vägval och beställningar relaterade till implementering av systemen samt vägval angående anpassning av dessa efter att upphandlingen var avslutad.

## **Upphandling**

Utredningen bedömer att upphandlingsprocessen generellt genomfördes på ett korrekt sätt enligt gällande upphandlingslagstiftning och stadens riktlinjer och rutiner. Det var en omfattande upphandling och förberedelsearbete, där tidsperioden mellan kravställande och implementering av avtalen blev förhållandevis lång. Det kan ha gjort att de förutsättningar som rådde initialt, gällande såväl verksamhetens behov, tekniska förutsättningar som marknadsläget, hann förändras under tiden.

I övrigt anser utredningen att det är svårt att i efterskott bedöma om de krav som fångades i kravarbetet var relevanta eller korrekt fångade. Det gäller både de funktionella (krav på önskade funktioner utifrån verksamheternas behov) och de icke-funktionella (tekniska krav på systemen, integrationskrav och liknande) som formulerades i de olika delarna av upphandlingen. Orsaken är dels att det har gått lång tid sedan upphandlingen genomfördes med en snabb teknisk utveckling, dels att vare sig marknadsanalysen eller den slutliga upphandlingsstrategin har gått att hitta i dokumenterat material. Beslut kring upphandlingen har fattats av både operativa styrgrupper och styrgrupper, vilket finns protokollfört, men en sammanhållen dokumentation av underlagen för besluten har, som nämndes tidigare, inte gått att hitta.

Av intervjuer framkommer det dock att beslutet att välja en flerleverantörsmodell, med de bästa leverantörerna för respektive modul/område, eventuellt inte var tillräckligt underbyggt. En sådan modell ställer stora krav på resurser och kompetens för att hantera avtalsförvaltning och leverantörsstyrning, med ett övergripande ansvar där staden dels har fler avtal att förvalta, dels tar på sig ett övergripande ansvar för samordning mellan system, leverantörer och staden.

Enligt intervjuer skedde en viss minskning av antalet ska-krav under arbetet med förfrågningsunderlagen (i nuvarande lagstiftning benämns dessa upphandlingsdokument). Detta kan ha bidragit till att vissa krav som olika verksamheter angett inte kom att omfattas av kravställningen och därmed ha bidragit till att projektet kom att uppfattas mer som ett it-projekt. Dock har detta inte gått att bekräfta utifrån befintlig dokumentation.

Efter att upphandlingen var avslutad uppstod enligt intervjuer behov av en hel del förändringar och tillägg i form av specialbeställningar. Bland annat kan detta ha orsakats av verksamhetskrav som uppfattades inte hade kommit med, att behov och önskemål redan hade hunnit förändras eller att det vid implementeringen visat sig att vissa funktioner inte fullt ut fungerade. En samlad beslutslogg över tid kring avtalsändringar, vägval, tillägg etc. har (som nämndes ovan) inte gått att hitta och enligt intervjuer har det inte funnits ett sådant samlat dokument i projektet. Detta har ytterligare försvårats av omsättningen av projektmedarbetare och konsulter. Det har därför varit svårt att följa var och när beslut om tillägg eller avsteg från avtal, strategier och liknande har fattats. En konsekvens av detta kan vara att projektet har avvikit från vissa grundkrav och valt vägar bort från den ursprungliga strategin. En bristande samordning mellan ansvariga för olika moduler (delprojekt) och leverantörer nämns också i det sammanhanget.

Enligt intervjuer är förvaltningen av avtalen tids- och resurskrävande för både staden och leverantörerna. Respektive avtal är vart och ett omfattande och kräver kontinuerlig samordning mellan leverantörerna och staden. Upplevelsen är att själva avtalsstrukturen fungerar, men att det är organisationen kring den som inte är fullgod. Efter överlämning från projekt till förvaltning återstår också den ”restlista” som nämnts tidigare, där vissa delar av leveranserna ännu inte är godkända. Det försvårar hanteringen av till exempel servicenivåer och möjligheter att ta ut avtalsenliga viten av berörda leverantörer. Samordningen mellan leverantörer, och mellan leverantörer och staden, samt skillnaden i storlek mellan dessa, ger också utmaningar för förvaltningsorganisationen. Det finns vitesklausuler i samtliga avtal, men det är försvårande för staden att utkräva eventuella viten bland annat på grund av att det är många leverantörer involverade i samma leverans och att vissa delar av leveranserna alltså ännu inte är godkända.

## **6. Utredningens rekommendationer**

Mot bakgrund av ovanstående lärdomar och reflektioner vill utredningen ge några rekommendationer inför stadens arbete med stora utvecklingsprojekt.

### **Se alla projekt som verksamhetsprojekt**

Utredningen menar att Skolplattformen drevs för mycket som ett it-projekt och inte som ett verksamhetsprojekt med it-inslag. Det vill säga att digital verksamhetsutveckling i många fall ses som avgränsade och isolerade it-projekt, snarare än som en integrerad del av myndighetens strategiska utveckling.

Det glöms ofta bort att det är en verksamhetsförändring som ska implementeras, inte ett renodlat tekniskt projekt. Vid beställning av ett projekt är fokus ofta på en teknisk lösning och inte den faktiska verksamhetsförändring som organisationen ofta behöver. Det handlar inte om att helt släppa teknikfokus. Det handlar snarare om en helhetssyn på det egentliga värdet som ska skapas. För att få detta att fungera i praktiken krävs att fokus ligger på beställning, implementering, uppföljning av verksamheten, samt vilka de egentliga behoven är.

När Skolplattformen skulle övergå från projekt till förvaltning uppstod svårigheter.

Säkerställ därför att implementeringsprocessen inte blir personberoende utan att implementeringen istället sker successivt och systematiskt i etapper.

Det handlar om att identifiera verksamhetsbehoven och låta verksamhetens behov vara i fokus. Stockholms stad bör därför låta användarna ta fram förslag på hur den tekniska lösningen kan användas och förbättra verksamheten. Sedan är det viktigt att mätning och uppföljning är mot verksamhetsmål. Att ha fokus på behov och nyttor i verksamheten betyder att projektet inte är slut bara för att den tekniska lösningen tagits i drift utan först när verksamhetens alla behov är uppfyllda. Det blir då viktigt att inte underskatta förändringstakten och att låta förändringen ta sin tid. I förändringsarbetet är ledarskapet viktigt och att arbeta med kulturfrågor och arbetssätt, likaväl som att stärka kompetens och kunskap om nya it-stöd.

En mångfald av de pedagogiska verksamheternas olika arbetssätt och processer har försvårat implementeringen. Ett utökat stöd och styrning för att hitta nya och delvis gemensamma arbetssätt och processer är viktigt. Arbetets organisering behöver ensas och ses som en del av verksamhetsförändringen och för att nå önskad effekt.

### **Säkerställ stadens kompetens i alla led**

Utredningen rekommenderar en god balans mellan externa konsulter och stadens egna interna kompetens. Det behöver också finnas en kompetent beställarroll och en intern styrning och ledning av konsulter.

I framtida projekt måste det säkerställas att kompetens finns inom alla områden under hela projekttiden. Dessutom bör den mottagande organisationen/förvaltningsorganisationen, som består av linjepersoner, tidigt knytas till utvecklingsarbetet. Detta för att säkerställa att övergången från projekt till förvaltning blir så smidig som möjligt samt att upparbetad kompetens stannar i förvaltningsorganisationen. Säkerställ förståelse för att utökade behov och önskemål ökar komplexitet i projektet och i slutänden möjligheten att genomföra projektet.

Personer som sitter med i olika grupper inom ett projekt måste ha goda förutsättningar för att utföra ett gott arbete. Förväntningar och roller i exempelvis referensgrupper, arbetsgrupper och styrgrupper bör vara tydliga. Det måste vara klart vad dessa representanter förväntas att bidra med avseende tid, kunskap och mandat. En tydligare delegationsordning och rollbeskrivning bör definieras vid uppstarten av utvecklingsarbetet. Ett sätt kan vara att hålla en gemensam introduktionsutbildning för alla i styrgrupp och projektledning kring styrning och ledning av arbetet.

### **Arbeta kontinuerligt med att involvera berörda parter och användare**

I Skolplattform Stockholm involverades användare och förvaltning väl i början av projektet, men involveringen försämrades under de senare faserna. Under projektets gång har olika användares perspektiv dominerat. Alla investeringar som görs för att skapa nytta i verksamheten bör bibehålla projektets fokus på verksamheternas behov. Det är således verksamhetsnyttan som bör styra projektets inriktning och planering. Även om projektet

innebär investeringar på it-system bör fokus vara på nyttor och effekter i verksamheten och inte på it-systemet som sådant. Utredningen rekommenderar att följa upp önskemål och synpunkter genom att återkoppla hur krav, behov och önskemål har tagits om hand. Arbeta för att alla har en gemensam förståelse för uppdraget och undersök vad som skapat värde hos de som ska använda i detta fall ett it-system. Ta tillvara på kompetens som finns hos alla grupper av användare.

### **Gör en grundlig analys i val av implementeringsform**

Vid kommande verksamhetsprojekt behöver Stockholms stad säkerställa att det genomförs noggranna analyser om val av implementeringsform. Enligt implementeringsforskning bör val av metod för implementering utgå från komplexiteten i problemet och organisationen. Analys om valet av metod bör genomföras tidigt i projektet och involvera både projektet och mottagare av projektet (verksamheterna). Det är viktigt att implementeringsstrategin inte är personberoende för att processen ska fungera även om nyckelpersoner slutar.

Man brukar säga att ”kulturen sitter i väggarna”. Med detta menas ofta att trots att den formella styrningen pekar i en ny riktning är det svårt att ändra invanda arbetssätt och gamla processer. Därför uppstår inte önskade effekter. I förändringsarbetet är ledarskapet viktigt och en gemensam förståelse för uppdraget bland medarbetare och chefer. Nya processer, metoder och rutiner behöver utarbetas för att nå önskat resultat. Utbildning och kompetenshöjande aktiviteter är en viktig del för att lyckas med implementering.

Under perioden då stadens verksamheter varit hårt drabbade av coronapandemin visade det sig att Skolplattformen användes i högre utsträckning. Det skulle kunna vara tänkbart att den ”mjuka” implementeringen där skolor kunde välja att använda vissa delar av Skolplattformen istället borde ha ersatts av en mer fast beslutad strategi för införande.

### **Överväg agila arbetssätt och genomför gedigna tester innan lansering**

Projekt som pågår över lång tid i en snabbföränderlig värld är en utmaning i sig att kunna planera för. Det blir därför viktigt att projekten, förutom att initialt vara välplanerade, har förmåga att kunna anpassa sig när förutsättningar runt projektet ändras. Att arbeta mer agilt vore lämpligt för att på ett bättre sätt kunna anpassa sig till ändrade förutsättningar.

Stockholms stad bör i större utsträckning arbeta med tester och piloter innan lansering av utvecklingsprojekt. Detta för att kunna upptäcka och åtgärda brister innan driftsättning av investeringar. Därtill är det viktigt för användarna att få tillgång till fullskaliga piloter och tester för att dels kunna ge synpunkter på vald lösning, dels kunna förbereda sig inför implementering.

Agila team i projekt behöver stödjas av en ledarskapsstruktur som dels är lyhörd och mottaglig för teamets olika behov dels uppmuntrar och understödjer kontinuerlig feedback. Ett bra sätt att understödja att kontinuerlig feedback fungerar är att arbeta i korta iterationsfaser, där slutet på varje intervall av en iteration tillgodoser en möjlighet att utvärdera projektets framfart. Genom regelbunden utvärdering blir det lättare att upptäcka vad

som fungerar bra, vad som inte fungerar och vad som behöver åtgärdas. Genom att arbeta i korta iterationer blir det också lättare att kontinuerligt planera under projektets gång.

### **Sträva efter en kultur präglad av öppenhet**

Det är viktigt med ett tillåtande arbetsklimat där flera olika synpunkter kan inhämtas för att kunna vägas samman. Genom att dela information och tillåta oliktankande, det vill säga en kultur med högt i tak, kan flera olika perspektiv komma upp för diskussion, ställningstagande och beslut. Det ska också vara möjligt att genomföra ett kontinuerligt lärande. Öppenhet innebär dock inte att alla åsikter kan tillmötesgå hela tiden. En tydlig återkoppling bör ske och fattade beslut ska respekteras.

### **Planera tidigt och bygg in flexibilitet i avtalen**

Utredningen vill betona vikten av förarbetet inför en upphandling, och i synnerhet behovs- och marknadsanalysen, vilket gjordes i projektet. Det som har framkommit i intervjuer är att det är möjligt att så kallade självklara krav för olika verksamheter, sådana omständigheter som fungerar väl, kan ha glömts bort i kravformuleringarna. Fokus kan ha legat på att formulera krav på funktionalitet som önskas framöver, inte det som fungerar idag. Det är också mycket viktigt att ha en god planering inför omfattande upphandlingar för att inte hamna i tidspress när befintliga avtal löper ut. Verksamhetens deltagande under hela processen är också av avgörande betydelse för resultatet, inklusive att den bör ta en aktiv del i tester (av till exempel system).

Det blir allt mer nödvändigt att bygga in möjligheter till flexibilitet i avtalen, i synnerhet i teknikupphandlingar, då innovationstakten är snabb. En ökad användning av så kallade funktionskrav i upphandlingar kan bidra till detta, då upphandlingen tar sikte på att på ett övergripande plan uppfylla ett behov (funktionen). Avtalen kan utformas så att de kan framtidssäkras genom att innehålla utrymme för utveckling och förändring av hur det definierade behovet (funktionen) ska tillgodoses, istället för att ange exakt vad som ska levereras vid var tid.

Vid val av strategier för en upphandling är det av yttersta vikt att det redan från start finns en konkret planering och resursestimering gällande avtalsförvaltningen. Det är önskvärt att medarbetare från den tänkta förvaltningsorganisationen involveras redan i planeringsarbetet. Överväganden mellan olika strategier bör ta med i beräkning vilka förvaltningsresurser som kan komma att finnas och anpassa strategierna och avtalskonstruktioner efter detta.

### **Ha god ordning på administration och dokumentation i projekt**

Merparten av projekthandlingar är allmänna och offentliga handlingar och ska hållas tillgängliga i enlighet med offentlighetslagstiftningen. Under genomförandet av Skolplattformen har dokumentation inte överlämnats i takt med projektledarbyten och förändringar i styrning och ledning. Bland annat dokumenterades inte alla fattade beslut och viktiga dokument försvann under projektiden. För att säkerställa transparens i beslutsfattandet samt underlätta överlämning till nyanställda och till

förvaltningsorganisationen krävs i framtiden en systematisk och strukturerad dokumentering vid genomförande av Stockholms stads utvecklingsprojekt.

Projektet borde ha dokumenterat avsteg och förändringar på ett mer tillfredsställande sätt för att dokumentationen skulle ha blivit tydligare. Samarbetsytor och motsvarande ytor kan användas, men dessa bör inte bytas ut under projektets löptid. Förutsättningar för hantering av dokumentation i offentlig verksamhet bör göras tydliga för alla projektmedarbetare, i synnerhet för inhyrda konsulter, och en löpande överföring av dokumentation måste säkerställas. Detta är extra angeläget i projekt som löper under lång tid för att möjliggöra överlämningar och personalomsättning.

Det är också viktigt att ta fram planer för dokumentation av ett projekt, vilket alltså gjordes, men dessa planer måste följas i praktiken och det är att rekommendera att ansvariga för dokumentation utses. Överföringen av ärenden mellan utbildningsnämnden och kommunstyrelsen, och åter, försvårades för berörda medarbetare på grund av den svåröverblickbara dokumentationen.

En rekommendation är att projektmodellen Lilla Ratten används fullt ut för att säkerställa dokumentation och rutiner i kommande stora projekt.

### **Överväg styrning i portföljmodell**

Om ett projekt är stort och drivs under lång tid ökar också riskerna. Förutsättningar som var tydliga och vägval som upplevdes kloka i början av ett långt projekt riskerar alltid att likväl kunna leda fel, om inte projektets utveckling kan anpassas i takt med framtiden och omvärldens utveckling. Att ta in hela projektets komplexitet försvårar också möjligheten att nå önskade resultat. En utmaning är därför att styra ett utvecklingsprojekt i hanterbara delar och därmed också minimera risker. En nära dialog mellan utvecklare och mottagare är viktig för att användarnas krav och förväntningar hinner ändras över tid. Genom dialog kan en gemensam förståelse för uppdraget nås.

Staden bör överväga att styra stora projekt genom till exempelvis en portföljstyrning. En fördel med den modellen är att projekt och program inte är en tidsatt engångsföreteelse utan istället kopplade till den strategiska planeringen i en organisation. Portföljen innehåller de initiativ, projekt och program som krävs för att utveckla och förändra verksamheten utifrån övergripande mål och strategier.

### **Följ upp vad som krävs för en ökad användning av Skolplattformen**

Då Skolplattformen initialt inte användes i den utsträckning som var tänkt och att utvärderingen visar på att användare från olika målgrupper varit delvis missnöjda med den levererade lösningen bör Stockholms stad undersöka närmre vad som krävs för att användarna i större utsträckning ska uppleva använda Skolplattformen som ett digitalt stöd i arbetet. En del av den kritik som initialt framfördes försvann i takt med att användarna också lärde sig det nya systemet och utvecklade nya arbetssätt.

## **7. Bilagor**

1. Utvärdering. Skolplattformens framväxt, utformning och funktionalitet, Ramboll, juni 2020
2. Skolplattform Stockholm. Slutrapport, stadsledningskontoret, maj 2020