



Revisionsrapport nr 6/2022 - Outsourcad IT- verksamhet

Begäran om yttrande från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1
Svarstid den 28 februari 2023

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som yttrande över stadsrevisionens rapport Revisionsrapport nr 6/2022 –
Outsourcad IT-verksamhet hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård

Sammanfattning av ärendet

Stadsrevisionen har granskat stadens arbete med styrning, reglering och uppföljning av outsourcad IT-verksamhet avseende områdena informationssäkerhet, driftsäkerhet och incidenthantering. Granskningen visar att det finns en struktur för arbetet men att arbetet behöver utvecklas.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret delar i stort stadsrevisionens bedömningar och arbetar aktivt med styrning, reglering och uppföljning av outsourcad IT-verksamhet.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Stadsrevisionen har genomfört en granskning av stadens arbete avseende outsourcad IT-verksamhet. Revisionen konstaterar att Stockholm har en stor andel av sin verksamhet på detta område outsourcad varför det finns stora behov av insatser rörande exempelvis kompetens, uppföljning och säkerhet.

I sin granskning konstaterar revisionen att det finns områden där staden behöver bli bättre. Jag delar den uppfattningen. Stadsledningskontoret redovisar i sitt svar hur organisationen i stor utsträckning jobbar med just de frågor som revisionen påtalat. Det arbetet får inte avstanna. För den rödgröna majoritet som tillträdde i oktober 2022 är dessa frågor högt prioriterade och vi välkomnar att styrdokument avseende

exempelvis försörjningsstrategi för IT-tjänster, som tidigare inte behandlats politiskt, nu ska göras det.

Det är uppenbart att staden behöver utveckla sin beställarkompetens och uppföljning av avtal inom IT-verksamheten. Det är också en central utgångspunkt att jobba utifrån beprövade system och kostnadseffektiva lösningar där det är möjligt.

Att stärka IT-säkerheten är avgörande inte minst i den säkerhetspolitiska miljö som vi nu upplever för att klara stadens grundläggande uppgifter.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholm den 1 februari 2023

Karin Wanngård

Bilagor

1. Revisionsrapport nr 6, 2022, Outsourcad it-verksamhet, dnr KS 2022/1221-1.1
2. Granskning av styrning, reglering och uppföljning av outsourcad it-verksamhet, dnr KS 2022/1221-1.2

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande av borgarråden Christofer Fjellner, Dennis Wedin och Andréa Hedin (alla M) och borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Det är av stor vikt att staden fortsätter arbeta med IT-utvecklingen och moderniseringen av sociala system. Utvecklingsbehoven är stora eftersom nuvarande system Paraplyet är ett gammalt system som täcker hela socialtjänsten. Ett moderniserat system underlättar arbetet och avlastar socialsekreterare som idag ofta har mycket hög arbetsbelastning. En alltför påfrestande arbetssituation bidrar till ökad personalomsättning, vilket i förlängningen leder till kompetensbrist. Stockholms stad ska bedriva verksamheter som håller hög kvalitet och möter invånarnas behov men även förvalta det höga förtroende förvaltandet av skattemedel för med sig. Vi vill därför understryka vikten av att moderniseringen av sociala system inte stannar av.

Revisionen konstaterar att det bland annat finns beställarbrister i nuvarande system. Alla stora projekt och evenemang medför risker och sårbarheter inom organisationen. Det är viktigt att säkerställa att stadens verksamheter är socialt hållbara vilket omfattar omsorg av skattemedel och gediget arbete även inom området antikorrupktion. Vi vill att kommunstyrelsen ska utveckla en central antikorrupktionsfunktion med externa granskare. Dessa ska i ett första skede granska större projekt och evenemang i nämnderna och bolagen, för att säkerställa att staden får det man betalar för. Ökad transparens med god insyn i större projekt bidrar både till att tidsplan och budget bättre efterlevs, samt minskar risken för korrupktion. Vårt Stockholm ska vara en stad med god ekonomi som slår vakt om de mänskliga

rättigheterna, öppenhet och valfrihet. Ett aktivt arbete mot korruption är en viktig del för att uppnå det.

Kommunstyrelsen

Reservation av Karin Ernlund (C) enligt följande.

1. Att som yttrande över stadsrevisionens rapport Revisionsrapport nr 6/2022 – Outsourcad IT-verksamhet delvis hänvisa till vad som sägs i promemorian.
2. Att uppdra åt stadsledningskontoret att genomföra en genomlysning av konsulter som används för att ersätta bristande egen beställarkompetens för outsourcade it-tjänster
3. Att uppdra åt stadsledningskontoret att se över kommunstyrelsens delegationsordning i syfte att lyfta fler ärenden rörande strategiska it-frågor till politisk nivå, inklusive större upphandlingar och arbete med att implementera stadens kvalitetsprogram
4. Att därutöver anföra följande

Sverige ska vara bäst i världen på digitalisering av offentlig sektor. En position vi knappast kan stoltsera med idag. Med snabbare, billigare och smartare teknik kan även välfärdens verksamheter förbättra sin användarvänlighet och effektivitet. Funktioner som medborgarna behöver och önskar i sin vardag kan bli verklighet.

Samtidigt som resten av samhället digitaliseras har användning eller utveckling av digitala verktyg och tjänster inte traditionellt varit en del av offentlig verksamhets kärnverksamhet. Produkter och tjänster har ofta utvecklats av externa parter och ofta parallellt med traditionella verktyg. Inte sällan med funktionalitet och strukturer som redan när de sjösätts ligger efter teknikfronten och andra tjänster medborgarna är vana vid att använda. Beställningar och upphandlingar har missat målet eller i något fall varit så stora och snäva att endast en leverantör lämnat anbud.

Revisionsrapporten bekräftar med all önskvärd tydlighet den problembild vi har pekat på. Staden saknar tyvärr tillräcklig kompetens och resurser för att leda digitaliseringsarbetet och beställa tjänster och verktyg både internt och av externa aktörer. Revisionen pekar också på att det saknas ett politiskt ansvarstagande och så har det varit under samtliga majoriteter.

För att förhindra att historien upprepar sig menar vi i Centerpartiet att det offentliga måste kunna stå på egna ben när det kommer till att analysera, beställa och även utveckla digitala tjänster och verktyg. Politiken måste också ta större ansvar. I Centerpartiets förslag till budget 2023 såväl som i en nyligen inlämnad motion till kommunfullmäktige finns ett antal förslag på reformer för att detta ska bli verklighet. Vi vill inrätta ett digitaliseringsutskott under kommunstyrelsen som har övergripande ansvar för stadens digitalisering och samlar strategiska frågor och beslut gällande IT-leverans till staden.

Det räcker tyvärr inte att lägga revisionsrapporten till handlingarna utan vi ser ett behov av två omedelbara åtgärder. Dels att genomföra en genomlysning av konsulter som används för att ersätta bristande egen beställarkompetens för outsourcade it-tjänster. Det behövs för att identifiera hur staden behöver stärka sin egen organisation. Stockholm är en världsledande hub för etablerade, växande och nystartade it-företag. Den kompetensen måste även stadens verksamheter dra nytta av och främja. I detta perspektiv ser vi återigen behovet av en förändring hos staden mot att arbeta på ett mer modernt och öppet sätt, bland annat genom att tillhandahålla öppen data i öppna API:er för att möjliggöra utveckling av tredjepartstjänster.

Dels behöver delegationen i dessa frågor ses över, så att stora upphandlingar och strategiska frågor på detta område lyfts till politisk nivå. Det är viktigt, för att effektiv, kvalitativ och ändamålsenlig digitalisering är en kärnuppgift för en kommun idag. Dessutom skulle det ge stockholmarna en möjlighet att utkräva både insyn och ansvar.

Särskilt uttalande av borgarrådet Christofer Fjellner, Annika Friberg, Jonas Nilsson (alla M) och borgarrådet Jan Jönsson (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande av Nike Örbrink (KD) med hänvisning till till Moderaternas och Liberalernas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ärendet

Stadsrevisionen har granskat stadens arbete med styrning, reglering och uppföljning av outsourcad IT-verksamhet avseende områdena informationssäkerhet, driftsäkerhet och incidenthantering. Avtalet ”Gemensam it-service för stadens förvaltningar och bolag” har fungerat som verifierande exempel. Granskningen har genomförts under perioden juni till oktober 2022. Nedan redogörs för en sammanfattning av revisionskontorets bedömning utifrån fem områden.

1. Strategi för outsourcing

Granskningen visar att en försörjningsstrategi för outsourcade IT-tjänster i staden har tagits fram i enlighet med kommunfullmäktiges budget 2020. Försörjningsstrategin är ett omfattande och välarbetat dokument. Strategin har inte beslutats på politisk nivå och av intervjuerna framgår att strategin inte genomsyrar övrig styrning eller det operativa arbetet. När det gäller områdena informationssäkerhet, incidenthantering och driftssäkerhet lyfts de två förstnämnda i strategin, dock inte hur de påverkas av outsourcing. Vid all outsourcing av IT-verksamhet bör eventuella inlåsnings effekter analyseras, kontinuerligt utvärderas och balanseras. Dessa tre moment saknas i försörjningsplanen och i det operativa arbetet som beskrivs i intervjuerna.

2. Kärn- och beställarkompetens

Granskningen visar att det till viss del finns en struktur för att säkerställa kärn- och beställarkompetens för outsourcade tjänster men att arbetet behöver utvecklas. Det finns en medvetenhet om vikten av att ha tillgång till beställarkompetens. Däremot genomsyrar insikten inte det konkreta arbetet med stadens centrala IT, eller stadens övergripande styrning i dessa frågor.

I den kompetensförsörjningsplan som tagits fram av avdelningen för IT och digitalisering beskrivs en målbild avseende de förmågor som behövs för att leverera en verksamhet i linje med stadens mål och inriktning. Samtidigt beskrivs att utgångspunkten är att avdelningen inte får ökade resurser och att det då inte är realistiskt att nå den nivå av förmåga som är önskvärd.

I de upphandlingsprojekt som genomförs finns generellt en blandning av rätt kompetenser och resurser med hjälp av intern personal, konsulter och experter inom olika områden. Det finns dock risk för att kärn- och beställarkompetenser inte finns kvar inom verksamheterna när projektet avslutas, vilket ställer krav på att det finns arbetssätt och rutiner som säkerställer kunskapsöverföring.

3. Upphandling och avtalsvillkor

En ändamålsenlig kravställning vid upphandlingen och väl avvägda, effektiva avtalsvillkor är viktiga faktorer vid outsourcing. I de övergripande styrande dokumenten avseende upphandling är metodiken tydlig.

När konkreta kontrollmoment avseende informationssäkerhet, incidenthantering och driftsäkerhet saknas i de operativa instruktionerna (till exempel checklistor) för IT-

upphandling, är risken att brister och olikheter uppkommer avseende dessa områden vid leverans. Avseende specifikt avtalet för GSIT2 för förvaltningar och bolag visar genomförda intervjuer att det finns en medvetenhet om avtalets brister. Det uppges att ett förbättringsarbete inför nästa upphandling av motsvarande avtal är inlett.

4. Beroenden och samspel mellan avtal

De övergripande styrande dokumenten samt övrigt stödmaterial för upphandlingsprocessen ger inte någon vägledning eller styrning för hur beroende och samspel mellan avtal ska hanteras. Några intervjuade uppger att de tycker att samordningen på det stora hela fungerar bra, men flera uppger att de inte tycker att samspelet mellan olika avtal fungerar tillfredställande. Utifrån bristen på dokumenterad styrning samt vad flera intervjuade uppger är stadsrevisionens slutsats att staden inte har ett tillräckligt systematiskt arbetssätt för att säkra upp att olika avtal som är beroende av varandra samspelar.

5. Uppföljning av avtal och leverantörer

Granskningen visar att det finns en omfattande leverantörssamverkan där avvikelser och varningssignaler avseende den operativa driften plockas upp och hanteras. Däremot behöver den dokumenterade uppföljningen och avtalsrevisionen utvecklas. När det gäller avtalsuppföljning och samverkan med leverantörer finns det styrande och vägledande material. Det finns dock inte något material som är särskilt anpassat till köp av IT-tjänster, vilket revisionskontoret anser behövs i en organisation som Stockholms stad som har en stor andel outsourcad IT-verksamhet.

Samlad bedömning och rekommendationer

Den samlade bedömningen är att staden delvis har en struktur för att styra, reglera och följa upp avtal för outsourcad IT-verksamhet. Arbetet behöver utvecklas, bland annat avseende avtalsrevision och leverantörsuppföljning. Vidare bör stadens försörjningsstrategi för IT-området, eller motsvarande dokument, beslutas politiskt då den strategiska styrningen berör stadens samtliga verksamheter.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- Utveckla arbetet med den proaktiva leverantörsuppföljningen och avtalsrevision.
- Tydliggöra kvalitetsprogrammets inriktning i försörjningsstrategin eller motsvarande dokument, besluta om styrdokument på politisk nivå och förankra strategin i samtliga verksamheter som berörs.
- Se över behovet av intern kompetens för att uppnå de förväntade effekterna av den strategiska styrningen.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 december 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret delar i stort revisionskontorets bedömningar. Stadsledningskontoret arbetar aktivt med styrning, reglering och uppföljning av outsourcad it-verksamhet. Stadsledningskontoret bedriver sedan tidigare utvecklingsarbete inom de områden där stadsrevisionen lämnar rekommendationer och avser att fortsatt arbeta enligt stadsrevisionens rekommendationer.

Utveckla arbetet med den proaktiva leverantörsuppföljningen och avtalsrevision

Stadsledningskontoret ser ett behov av att stärka den proaktiva leverantörsuppföljningen och utveckla ett arbetssätt med avtalsrevisioner. Detta kommer att vara ett prioriterat arbete under 2023. Sedan granskningen genomfördes har stadsledningskontoret anställt en säkerhetsansvarig för leverantörstyrningen av it-avtal som kommer att bidra till att utveckla uppföljningen.

Tydliggöra kvalitetsprogrammets inriktning i försörjningsstrategin eller motsvarande dokument, besluta om styrdokument på politisk nivå och förankra strategin i samtliga verksamheter som berörs

Stadsledningskontoret delar revisionskontorets bedömning att kvalitetsprogrammets intentioner behöver tydliggöras och att styrdokumentet behöver beslutas på politisk nivå samt förankras hos de verksamheter som berörs. Ett sådant arbete påbörjades på stadsledningskontoret under våren 2022.

Mot bakgrund av att stadens kvalitetsprogram beslutades i februari 2022 har ett arbete med att ta fram kompletterande styrdokument till kvalitetsprogrammet pågått på stadsledningskontoret sedan hösten 2021. Inom ramen för det har ett arbete påbörjats med att uppdatera försörjningsstrategin för it och digitalisering. Syftet med uppdateringen är att styrdokumentet ska komplettera stadens kvalitetsprogram och inköpsprogram. Det nya styrdokumentet ska beslutas på politisk nivå och vara styrande för arbetet med it-försörjning inom samtliga nämnder och bolag i Stockholms stad. Styrdokumentet ska redogöra för styrande principer som ska användas vid anskaffning av it i staden. Det ska bidra till att ge goda förutsättningar att över tid skapa en förvaltningsbar och ändamålsenlig leverantörs- och avtalssituation som bidrar till att uppfylla verksamheternas och stockholmarnas behov. Därutöver arbetar stadsledningskontoret med att ta fram ytterligare stöddokument kopplade till inköp och avtalsuppföljning inom it.

Se över behovet av intern kompetens för att uppnå de förväntade effekterna av den strategiska styrningen

Stadsledningskontoret delar till viss del revisionskontorets bedömning. Det är viktigt att säkerställa att det finns kompetens inom den egna verksamheten för att styra och ha kontroll över den verksamhet som outsourcas. Stadsledningskontoret arbetar kontinuerligt med kompetensförsörjning för att säkerställa rätt kompetens. I strategiska roller kopplade till it-relaterade projekt används i första hand intern personal. Under pågående projekt kan det då finnas behov av att använda konsulter för att täcka upp i linjeverksamheten.

I den kompetensförsörjningsplan som tagits fram av avdelningen för it och digitalisering beskrivs en målbild avseende de förmågor som behövs för att leverera en verksamhet i linje med stadens mål och inriktning. Under 2022 har stadsledningskontoret tagit steg mot målsättningen. Stadsledningskontoret har stärkt sin kompetens inom informationssäkerhet, bland annat kopplat till leverantörsuppföljning, och i stadens budget för 2023 har det avsatts medel för att stärka kontorets arkitekturförmåga.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att stadsrevisionens rapport Revisionsrapport nr 6/2022 – Outsourcad it verksamhet anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontoret tjänsteutlåtande.