



## LANDSTINGET BLEKINGE

Ekonomienheten  
Monica Magnusson

2018-08-27

Ärendenummer 2018/00521  
Dokumentnummer 2018/00521-2

Till Landstingsstyrelsen

# Svar på Revisorernas Granskning av Landstingservice

## Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

1. Att överlämna svaret över granskningen av landstingservice till landstingets revisorer

## Sammanfattning

Landstingets revisorer har gjort en granskning av landstingservice. Den samlade bedömningen från revisorerna är att det finns brister i styrningen när det gäller relationen mellan landstingservice och den beställande kärnverksamheten.

Enligt styrmodellen för interna servicetjänster finns reglerat olika former av dialogforum som ligger till grund för överenskommelser mellan köpare och säljare, dialogforumen genomförs i begränsad omfattning. Både köpare och säljare måste se vikten och nyttan av dialogforum. Vid dessa kan flertalet av de frågeställningar som skapar skav och merarbete lösas. Dialogforumen kan i början tyckas tidsödande men på sikt kommer de att lösa ut oklarheter och ge ett mervärde i organisationen. Genom välfungerande dialoger kan även resurserna användas till analys och uppföljning av istället för att fokusera på de meningsskiljaktigheter som idag finns.

Vid ingången av 2017 infördes den nya styrmodell för interna servicetjänster, modellen har inte fått fäste i organisationen ännu. Det finns serviceverksamhet organiserad i andra förvaltningar än landstingservice och styrmodellen för interna servicetjänster omfattar även dessa delar.

En utvärdering av styrmodellen för interna servicetjänster bör genomföras men organisationen behöver ytterligare ett år att arbeta med rutiner för dialogforumen för att utvärderingen ska bli ett bra verktyg för utveckling och förbättring.



## Bakgrund

Landstingets revisorer har gjort en granskning av landstingservice. Syftet med granskningen är att bedöma om landstingsstyrelsen säkerställer en effektiv stödverksamhet till kärnverksamheten genom landstingservice.

Revisorernas bedömning sammanfattas nedan:

*Den sammantagna bedömningen är att det råder ett flertal brister i styrningen när det gäller bland annat relationen mellan landstingservice och den beställande kärnverksamheten. Vi bedömer att både landstingservice och kärnverksamheten har skäl att se över hur samverkan mellan beställare och leverantör ska kunna förbättras och hur de tjänster som levereras bättre ska kunna utgöra ett stöd för verksamheten och bidra till ett effektivt resursutnyttjande för landstingskoncernen som helhet.*

*Svar på revisionsfrågorna återfinns i slutet av rapporten.*

*De förbättringsmöjligheter som framkommit i granskningen avspeglas i nedanstående rekommendationer som riktas till landstingsstyrelsen.*

- *Tillse att åtgärder vidtas för att förtydliga det ansvar landstingservice har gentemot beställaren.*
- *Tillse att landstingservice påtar sig samordningsansvaret så att kärnverksamheten inte behöver leta sig fram till adekvat aktör.*
- *Uppdra åt landstingservice att följa upp ledtider och leveranssäkerhet.*
- *Tydliggör grunderna för den rådande prissättningen av tjänsterna.*
- *Utvärdera styrmodellen.*

Nedan kommenteras de påtalade bristerna och landstingsdirektörens stabs förslag till förbättringar.

## Landstingets kommentarer till granskningen

Syftet med revisorernas granskning är att säkerställa en effektiv stödverksamhet till kärnverksamheten genom landstingservice. Förutom verksamheten som organiseras i förvaltning landstingservice finns det annan verksamhet som fungerar som stödverksamhet och omfattas av styrmodellen för intern handel, röntgen, laboratorieverksamhet, ortopedteknisk avdelning, hjälpmedel med flera. De övriga intäktsfinansierade verksamheterna finns organiserade i andra förvaltningar.

Revisorerna har i sin granskning valt att enbart granska landstingservice vilket landstinget upplever som en olycklig avgränsning. De delar som finns i andra förvaltningar uppgår till väsentliga belopp och är stödverksamhet för kärnverksamheten, principerna för styrmodellen



gäller även dessa delar. En heltäckande granskning hade varit av värde vid en eventuell översyn av styrmodellen.

***Tillse att åtgärder vidtas för att förtydliga det ansvar landstingservice har gentemot beställaren.***

I de styrande principerna för styrmodellen för interna servicetjänster framgår att rollerna i modellen kan delas upp i tre parter, landstingsledning, utförande förvaltning och beställande förvaltning.

- **Landstingsledning:** strategiskt ansvar för tjänsteleveranser och styrmodellen samt är kravställare på bastjänsterna. Landstingsledningen har det yttersta beslutsmandatet och löser oenigheter som eskaleras.
- **Utförande förvaltning:** taktiskt och operativt ansvar för tjänsteleveranser, det vill säga den utförande förvaltningen utvecklar och levererar tjänsterna.
- **Beställande förvaltning:** ansvarar för att agera kostnadsmedvetna i sina beställningar och följa de beställningsrutiner som finns.

Beställande och utförande förvaltning har ett gemensamt ansvar för att identifiera behov och att enkla överenskommelser för tjänsterna utvecklas. Utförande förvaltning ansvarar för att driva dialogforum och köpande förvaltning ansvarar för att delta i dialogforum samt kommunicera sina behov.

För att få modellen att fungera är det av vikt att de olika dialogforumen kommer i gång. Landstingservice har haft problem att få till dialoger med köparna, mycket av den kritik som riktas mot styrmodellen bottnar i bristande dialog. Såväl köpare som säljare bär ett ansvar för att dessa dialoger kommer igång. Det är vid dialogerna påverkan på tjänsternas utformning kan utövas och frågetecken redas ut.

Landstingsledningen ska ha dialogforum med samtliga säljande förvaltningar. Dessa har genomförts genom dialog med respektive förvaltnings ekonomichef, där förvaltningen bjudit in ytterligare medarbetare efter behov. De problem som fångats upp från köparna har diskuterats samt förändringar och behov hos säljarna. Arbets sättet infördes under 2017 och är under utveckling. Landstingservice har även i ekonomiledningsgruppen, där samtliga förvaltningars ekonomichefer ingår, lyft större förändringar i sin prissättning.

***Tillse att landstingservice påtar sig samordningsansvaret så att kärnverksamheten inte behöver leta sig fram till adekvat aktör.***



Landstingsservice arbetar med att underlätta beställningen av servicetjänster, på intranätet finns beställningsrutiner och blanketter för alla beställningsbara (avrop) tjänster. Dessa har succesivt utvecklats.

Ett återkommande svar på de oklarheter som råder i den nya styrmodellen är fungerande dialogforum. De problem och oklarheter som råder inom området beställning är ett exempel på otydligheter som bör lösas vid fungerande dialogmöte mellan köpare och säljare. Hur prioritering mellan beställningar sker och vem som har behörighet att göra det, vem som tar ansvar för ökade kostnader, ansvarsförhållande mellan köpare och säljare med mera är tydliga exempel på frågeställningar som bör diskuteras och hanteras vid fungerande dialogforum.

I styrformerna för interna servicetjänster finns reglerat att det är utförande förvaltning som avgör om tjänsten levereras med egna resurser eller om extern leverantör ska anlitas.

### ***Uppdra åt landstingsservice att följa upp ledtider och leveranssäkerhet.***

Uppföljning av ledtider och leveranssäkerhet bör ligga inom varje säljares ansvar, både landstingsservice och övriga säljande verksamheter inom landstinget. Då uppföljning avseende leveranssäkerhet och ledtider saknas är det svårt att värdera om de exempel som lyfts fram är undantagsfall eller vanligt förekommande. Landstingsservice arbetar med att skaffa och utveckla systemstöd för att kunna följa upp verksamheten enligt de krav som nya styrmodellen ställer. Landstinget konstaterar att det finns ett utvecklingsbehov inom detta område samt ett behov att kommunicera ut resultaten i kärnverksamheten.

### ***Tydliggör grunderna för den rådande prissättningen av tjänsterna.***

Enligt ovan beskrivning har säljaren ett tydligt ansvar att driva dialogforum. Lika tydligt framgår köparens ansvar att delta i dialogforum. Det finns en tröghet i organisationen att få engageman och deltagande till dialogforumen.

Den modell som landstinget arbetar efter har som syfte att användaren av tjänster ska bära kostnaden, det ska finnas så få fria nyttigheter som möjligt. Det finns en risk att fria nyttigheter ökar nyttjandegraden.

Landstingsservice för fram problematiken med att verksamheten gör jämförelser av priset mot andra aktörer utan att känna till vad som ingår i priset. Köparen för fram kritik mot att de inte upplever att de kan påverka priset. Genom fungerande dialogforum har säljaren möjlighet att presentera gjorda jämförelser av pris och kvalitet för köparen.



Köparen har möjlighet att ställa frågor om förbrukning och prissättning. Dialogforumen skapar också möjlighet för diskussioner om hur säljare och köpare gemensamt kan påverka nyttjandet av tjänsten.

De internaservice tjänsterna kostnadsförs idag till stora delar i form av abonnemang. Abonnemangsmodellen bygger på gjorda volymöverenskommelser mellan köpare och säljare. Den stora andelen abonnemang innebär en upplevelse hos köparen att inte kunna påverka sina kostnader. På kort sikt är det svårt för köpare att påverka sina kostnader men på lång sikt är avsikten att volymer går att påverka genom ett aktivt samarbete mellan köpare och säljare. Det ska ligga i båda parter intresse att främja ett sunt nyttjande av tjänsterna. Abonnemang innebär även en minskad administrativ börda.

Jämförelser sker gentemot offentliga aktörer inom områden det är möjligt. Landstingsservice deltar i olika nationella forum för jämförelser, till exempel best service. Best service är ett nationellt nätverk som SKL fortsättningsvis kommer samordna, nätverket har tidigare drivits av landstingens serviceorganisationer. Syftet med nätverket är att ta fram relevanta och kvalitetssäkrade nyckeltal inom service området. Generellt kan konstateras att det finns flera områden inom landstingets verksamhet, inte bara landstingsservice, där jämförelser mot annan liknande verksamhet är värdefull. Här behöver landstingsstyrelsen bli tydligare i sin kravställning mot samtliga förvaltningar om att presentera relevanta jämförelser och nyckeltal.

Revisorerna konstaterar i sin granskning att inga jämförelser görs mot privata aktörer. Jämförelser mot privata aktörer kan vara värdefullt men är inte alltid enkelt eller relevant.

Det finns ett värde att inte ändra principer för ofta utan försöka hålla fast vid liknande hantering över åren. Under verksamhetsåret 2016 hade landstingsservice ett stort underskott mot kapitalbudgeten, förvaltningen tillfördes då medel vilket innebar att förvaltningen inte behövde vidta effektiviseringsåtgärder för att hantera underskottet. 2017 uppstod den motsatta situationen, det vill säga det fanns överskott mot kapitalbudgeten, vilket då innebär att överskottet skulle överföras från landstingsservice. Om medel tillförs vid underskott är det rimligt att överskott återförs, alltså ingen nyhet eller förändring mot tidigare års hantering.

### ***Utvärdera styrmodellen***

En utvärdering av den gamla styrmodellen för intern handel gjordes hösten 2014 av EY, resultatet av utvärderingen ledde fram till förslag till ny modell från EY. Den nya föreslagna modellen bearbetades och diskuterades med två olika referensgrupper och en arbetsgrupp. Implementering pågick under 2015 och den nya modellen trädde i kraft 2016. Under införandeperioden framfördes synpunkter från främst landstingsservice och Blekingesjukhuset som till viss del beaktades. Bland annat framfördes kritik mot intäktsfinansiering till skillnad mot tidigare anslagsfinansiering.

De största bristerna i den gamla modellen var den svaga kopplingen mellan budget och verkliga kostnader. Modellen byggde på att köparen skulle lämna externbudget till säljaren för



överenskommet köp vilket skulle skapa utrymme hos säljaren för externa kostnader, till exempel anställa personal. I steg två innebar det att köparen sedan skapade en intern kostnadsbudget på motsvarande belopp och säljaren en intern intäktsbudget.

Om köpet ökade eller minskade skulle justering göras både av den externa budgeten mellan köpare och säljare och den interna budgeten. Den svaga kopplingen gav sig uttryck i att förändring i köp endast reglerades i den interna budgeten, intäkten hos säljaren och kostnaden hos köparen. Följden blev att egentligen saknade säljaren budget för del av sin produktion samtidigt som köparen hade kvar budgeten och därmed inte tog ansvar för sin ökade konsumtion.

Vid övergången till ny modell med intäktsfinansiering uppstod problem, säljaren kunde inte lämna tillbaka mer budget än det som fanns. Köparen fick endast tillbaka den budget som överlämnats och fick således vid övergången till ny modell ta ansvar för tidigare års konsumtionsökning. Övergången till ny styrmodell genomfördes samtidigt som vårdnära service höll på att utvecklas och införas. Det fanns innan övergången till ny modell diskussioner och olika uppfattning hos nyttjare och utförare om finansieringen, oklarheterna kring dessa delar är alltså inget som egentligen har med den nya styrmodellen att göra.

I den gamla modellen för köp och sälj var också dialogerna mellan köpare och säljare bristfälliga, till största delen skedde dialogerna mest på kontrollernivå när budgeten skulle arbetas fram.

## Bedömning

Revisorernas granskning av landstingservice ger ett värdefullt underlag till det fortsatta arbetet med utvecklingen av styrningen mellan serviceverksamhet och kärnverksamhet. Det är dock viktigt med tydligheten kring att det inte enbart är landstingservice som är leverantör av servicetjänster. Landstinget konstaterar att det finns brister i dialogen mellan utförare och nyttjare av interna servicetjänster. Det framgår också att det emellanåt finns problem med att hålla fokus på koncernnytta hos såväl köpare som säljare.

Både köpare och säljare måste se vikten och nyttan av dialogforum. Vid dessa kan flertalet av de frågeställningar som skapar skav och merarbete lösas. Dialogforumen kan i början tyckas tidsödande men på sikt kommer de att lösa ut oklarheter och ge ett mervärde i organisationen. Genom välfungerande dialoger kan även resurserna användas till analys och uppföljning av istället för att fokusera på de meningsskiljaktigheter som idag finns.

En utvärdering av styrmodellen för interna servicetjänster bör genomföras, dock finns det delar i arbetssättet som kan utvecklas och förbättras utan att invänta en utvärdering. Dialogforumen har inte kommit igång enligt intentionen i regelverket.



LANDSTINGET BLEKINGE

Karlskrona enligt ovan

Peter Lilja  
Landstingsdirektör

Monica Magnusson  
Ekonomidirektör