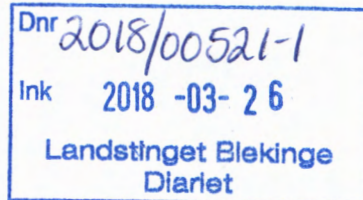




LANDSTINGET BLEKINGE



Landstinget i Blekinge

Revisionskrivelse

Revisorerna

Till landstingsstyrelsen

EY har på uppdrag av landstingets revisorer genomfört en granskning av Landstingsservice. Granskningen har genomförts via intervjuer och dokumentgranskning.

Den sammantagna bedömningen är att det råder ett flertal brister i styrningen när det gäller bland annat relationen mellan landstingsservice och den beställande kärnverksamheten. Vi bedömer att både landstingsservice 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.

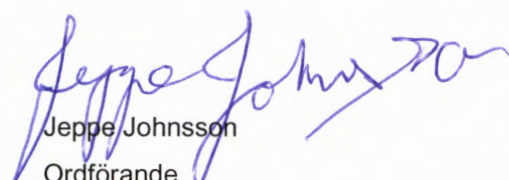
Svar på revisionsfrågorna återfinns i slutet av rapporten.

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

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

Svar önskas senast 2018-10-01

Karlskrona 2018-03-26



Jeppe Johnsson
Ordförande

Landstinget Blekinge

Granskning av Landstingservice



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Avgränsning och ansvarig nämnd	4
2.4. Genomförande	5
3. Revisionskriterier	5
3.1. Kommunallag (1991:900)	5
3.2. Landstingsstyrelsens reglemente	5
3.3. Landstingsplan 2017-2019 och budget 2017	6
3.4. Landstingsstyrelsens Verksamhetsplan och budget 2017	6
4. Landstingservice uppdrag och gränssnitt	6
4.1. Ny styrmodell för interna servicetjänster	7
4.2. Gränsdragning och samverkan	7
4.3. Iakttagelser från intervjuer med verksamhetschefer (köpare)	8
4.4. Bedömning	9
5. Övergången till intäktfinansierad verksamhet	9
5.1. Bedömning	10
6. Landstingservice uppföljning	11
6.1. Kostnadseffektivitet	12
6.2. Bedömning	12
7. Landstingsstyrelsens uppföljning	12
8. Sammanfattande bedömning	13

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av landstingets revisorer genomfört en granskning av Landstingsservice. Granskningen har genomförts via intervjuer med nyckelpersoner inom landstingsservice, landstingsdirektör samt landstingsstyrelsens ordförande samt genom dokumentgranskning. Den sammantagna bedömningen är att det råder ett flertal brister i styrningen när det gäller bland annat relationen mellan landstingsservice och den beställande kärnverksamheten. I stort fungerar de tjänster som landstingsservice levererar men det finns ett antal områden där otydligheter i kommunikation, roller och gränsdragningar skapar friktion i leveransprocessen. Vi bedömer att både landstingsservice 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. De flesta av de identifierade förbättringsområdena bedöms inte vara avhängiga den valda styrmodellen med internköp som inrättades år 2016.

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 ansvar landstingsservice har visavi beställaren på tjänstenivå där ansvaret är otydligt och skapar onödig och icke värdeskapande kommunikation.
- ▶ Tillse att enklare kontaktvägar skapas så att kärnverksamheten inte behöver leta sig fram till adekvat aktör och påta sig samordningsansvaret i den utsträckning som är fallet nu.
- ▶ Initiera utveckling av bättre uppföljning av faktiska ledtider och leveranssäkerhet.
- ▶ Förbättra informationen om den rådande prissättningen av tjänsterna.
- ▶ Säkerställ att rätt aktörer medverkar i de forum som finns för att lösa gränsfrågor och otydligheter samt för gemensam utveckling. Vår bedömning är att den valda styrmodellen i sig genererar behov av ökad kommunikation. Bedömningen är dock att kommunikationen i för låg grad leder till proaktiva förbättringar i nuläget. Dialogen bör helst leda till att förebygga störningar i leveranskedjan vilket inte fullt ut är fallet nu.
- ▶ Genomför en utvärdering av organisering och styrmodell i syfte att utröna förbättringsmöjligheter och ompröva vilka verksamheter som fortsättningsvis är lämpliga att organiseras i nuvarande styrmodell.



EY

Building a better
working world

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Landstingsservice är en av landstingets fem förvaltningar med cirka 600 medarbetare och ska stödja landstingets kärnverksamhet med varor och tjänster. Förvaltningen innehåller följande verksamhetsområden:

- ▶ Affärsområde Informatik som ansvarar för applikationsstöd till kärnverksamheten, affärssystem, IT-strategi och IT-arkitektur.
- ▶ Affärsområde Verksamhetsstöd som bland annat hanterar lön, redovisning, kundtjänst, landstingshälsan, centralkassan samt utvecklingsstöd.
- ▶ Affärsområde Teknik med uppdrag inom drift och underhåll av IT-infrastruktur, IT-service, fastighetsdrift och telefoni.
- ▶ Affärsområde Städ kost och logistik har uppdraget inom städverksamhet, förrådsverksamhet och vaktmästeri. Affärsområdet driver även butiker, kafeterior samt tillagningskök och ansvarar för transporter.
- ▶ Affärsområde Affärsutveckling som bland annat har uppdraget att genomföra upphandlingar.
- ▶ Affärsområde Fastighet har uppdrag inom förvaltning och byggprojekt.

Revisorerna avser att rikta en av de fördjupade granskningarna mot styrningen av landstingsservice

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om landstingsstyrelsen säkerställt en effektiv stödverksamhet till kärnverksamheten genom Landstingsservice.

För att nå syftet med granskningen besvaras följande delfrågor:

- ▶ Är landstingsservice uppdrag tydligt formulerat (tjänster, omfattning och kvalitet)?
- ▶ Är gränsdragningen mellan Landstingsservice och kärnverksamheterna formulerad så att god samverkan sker?
- ▶ Finns det en systematisk uppföljning av landstingsservices tjänster avseende leveranssäkerhet, ledtider och kundnöjdhet?
 - Används relevanta nyckeltal för att följa upp effektiviteten?
- ▶ Finns det en fungerande struktur och roller för att hantera frågeställningar där Landstingsservice och dess kunder inte är överens?
- ▶ Görs analyser av Landstingsservice kostnadseffektivitet visavi andra landsting eller privata aktörer?
- ▶ Håller sig Landstingsstyrelsen informerad om Landstingsservices utveckling i tillräcklig utsträckning?
- ▶ Har övergången till intäktsfinansierad verksamhet fungerat tillfredsställande?

2.3. Avgränsning och ansvarig nämnd

Granskningen avser Landstingsstyrelsen. Den är inte avgränsad till specifika tjänster utan är riktad mot den övergripande styrningen och förhållandet till kärnverksamheten.

2.4. Genomförande

Granskningen bygger på intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Ordförande Landstingsstyrelsen
- ▶ Landstingsdirektör
- ▶ Förvaltningschef Landstingsservice
- ▶ Verksamhetschef laboratoriemedicin, Blekingesjukhuset
- ▶ Verksamhetschef anestesikliniken, Blekingesjukhuset
- ▶ Verksamhetschef vuxenpsykiatri Väst
- ▶ Verksamhetschef Bräkne Hoby vårdcentral
- ▶ Verksamhetschef Ronneby Ungdomsmottagning

I granskningens inledande skede lämnade förvaltningschef tillsammans med respektive områdeschef ett sammanställt skriftligt svar på revisionsfrågorna. Dessa svar följdes därefter upp i en intervju med förvaltningschefen. Samtliga områdeschefer har fått ta del av rapportutkastet.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd under perioden december 2017 till och med mars 2018.

3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Landstingsstyrelsens reglemente
- ▶ Landstingsplan 2017-2019 och budget 2017

Nedan presenteras granskningens revisionskriterier utifrån de delar som är väsentliga för granskningen.

3.1. Kommunallag (1991:900)

I kommunallagens 6 kap. 1 § står att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.¹ Vidare föreskrivs i kommunallagens 6 kap. 7 § att nämnderna inom respektive område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.²

3.2. Landstingsstyrelsens reglemente

Enligt reglementet ska Landstingsstyrelsen utfärda riktlinjer för landstingets gemensamma stöd- och servicefunktion.

¹ Motsvarar 6 kap. 1 § i kommunallag 2017:725

² Motsvarar 6 kap. 6 § i kommunallag 2017:725

Landstingsstyrelsen utgör landstingets centrala organ för bland annat ledning av dess ekonomiska förvaltning, lokalförsörjning, investeringar och upphandlingar. Det innebär att Landstingsstyrelsen ansvarar för fastighetsstrategiska frågor samt investeringsfrågor. Vidare åligger det styrelsen att ansvara för samordnad upphandling enligt gällande upphandlingspolicy och ta emot uppdrag om upphandling från andra nämnder och styrelser, samt att ansvara för landstingets samordnade IT-verksamhet. Landstingsstyrelsen är också driftsnämnd för Landstingsservice.

3.3. Landstingsplan 2017-2019 och budget 2017

Landstingsfullmäktige har i landstingsplanen beslutat om följande fyra politiskt prioriterade övergripande målområden:

- ▶ God hälso- och sjukvård med insatser för en bättre folkhälsa.
- ▶ Aktivt klimat- och miljöarbete för hållbara livsmiljöer.
- ▶ Hållbar kostnadsutveckling för en långsiktigt stabil ekonomi
- ▶ Engagerade medarbetare och goda utvecklingsmöjligheter.

För respektive målområde anges inriktningsmål med tillhörande målvärden. Vidare föreskrivs i planen att Landstingsstyrelsens grunduppdrag inom gemensamma stöd- och servicefunktioner är att medverka till att landstinget ska kunna utföra en patientsäker och ändamålsenlig hälso- och sjukvård samt skapa bättre förutsättningar för patientsäker vård. Vidare ska Landstingsstyrelsen arbeta utifrån ett koncernperspektiv, beakta helheten och utveckla huvuduppgifterna till fördel för hela landstinget såväl på kort- som lång sikt. Mellan landstingsservice och övriga förvaltningar råder ett internt köp- och säljförhållande, dock är landstingsservice uppdrag att främst se till nyttan för hela landstinget inom samtliga uppdrag.

Landstingsservice har i budget 2017-2019 fått ett kostnadseffektiviseringskrav motsvarande en procent (8,7 mnkr för respektive år inom planperioden) av 2016 års kostnader.

3.4. Landstingsstyrelsens Verksamhetsplan och budget 2017

Mot bakgrund av landstingsfullmäktiges prioriterade målområden tar Landstingsstyrelsen fram indikatorer och målvärden för Landstingsservice. Vidare anges även framgångsfaktorer som bedöms kritiska för att verksamheterna skall nå målen. En av indikatorerna utgörs av andel kunder som är nöjda med Landstingsservice tjänster och serviceutbud. För att nå målet ska Landstingsservice förmedla kunskap om de tjänster som finns tillgängliga samt tillhandahålla stödande tjänster och lösningar som håller god kvalitet och bidrar till smidiga vårdflöden och processer. Vidare anges även andel åtgärdade eller besvarade avvikelser eller förbättringsförslag som hanteras i avvikelssystemet som en indikator. Genom att stödja en kultur som bejakar och belönar avvikelserapportering och förslag på förbättringar, samt dra lärdom från dessa och utförda mätningar ska Landstingsservice bidra till att det övergripande målet om att medborgare och patienter har stort förtroende för landstingets verksamheter uppfylls.

4. Landstingsservice uppdrag och gränssnitt

Landstingsservice uppdrag och arbetsuppgifter utgår i huvudsak från landstingsplanen, Landstingsstyrelsens verksamhetsplan och Landstingsservice egna handlingsplaner. Därutöver finns tjänstekort som beskriver Landstingsservice olika tjänster. Vid tidpunkten för granskningen saknas tjänstekort för ett antal tjänster. Arbete pågår dock med att ta fram fler

tjänstekort samt att utveckla innehållet i beskrivningarna. Landstingsservice har även ett processledningssystem med en målsättning att certifiera kvalitet, arbetsmiljö och miljö.

I Landstingsstyrelsens Verksamhetsplan och budget 2017 anges att Landstingsservice har följande huvuduppgifter:

- ▶ Förvalta och utveckla landstingets fastigheter, informationssystem, informationsteknik och affärsverksamhet
- ▶ Leverera ledningsstöd och servicetjänster
- ▶ Stödja övriga förvaltningar i övergripande frågor inom ansvarsområdet
- ▶ Stödja verksamheterna inom Landstingsservice områden i att omsätta politiska beslut till resultat

4.1. Ny styrmodell för interna servicetjänster

Efter kritik från verksamheter, revisorer och politiken avseende styrningen av den interna köp- och säljverksamheten genomfördes en översyn och utvärdering under 2015. Slutsatsen som drogs var att dåvarande styrmodell inte fungerade optimalt. En ny styrmodell antogs i november 2016 i syfte att uppnå bättre styrning av såväl verksamhet som ekonomi genom att öka kostnadsmedvetenheten. I och med den nya styrmodellen blev Landstingsservice intäktsfinansierad.

Den nya styrmodellen grundas i tre styrande principer:

- ▶ *Kostnadsmedvetenhet* ska främjas genom att det är tydligt att tjänsterna är förbundna med en kostnad. Kunden ska ha incitament att minska konsumtionen, alltmedan leverantören ska ha incitament att effektivisera utförandet. Koncernnyttan ska dock utgöra huvudfokus. Kostnadsmedvetenhet ska främjas genom interna och externa jämförelser,
- ▶ *Påverkbarhet* innebär att kunden ska ha möjlighet att påverka den egna kostnadsmassan genom att minska på konsumtion eller innehållet i tjänsterna. Det innebär även att leverantören ska kunna påverka sin kostnadsmassa genom att effektivisera processer eller behov.
- ▶ *Transparens* ska finnas avseende tjänsternas uppbyggnad, innehåll och kostnadsfördelning. Tydlig information genom exempelvis nyckeltal och dialogforum ska nyttjas för att stödja en transparent leverans av tjänster.

4.2. Gränsdragning och samverkan

I styrande principer och regelverk för den nya styrmodellen anges roller och ansvar i enlighet med matrisen nedan.

Roll	Beskrivning	Motpart
Strategiskt ansvarig för interna affärer (budgetnivå)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Strategiskt, centralt ansvar för styrmodellen ○ Följer upp total kostnadsutveckling ○ Kravställare för bastjänster ○ Löser eskalerade oenigheter ○ Deltar i strategiskt forum 	Landstingsdirektören: Landstingsdirektörens stab
Strategiskt leveransansvarig (budgetnivå)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ekonomiskt ansvar för leverantör/säljande förvaltning ○ Kommunicerar större förändringar i tjänstens utformning ○ Deltar i strategiskt forum 	Samtliga förvaltningar eller motsvarande

Kundansvarig (beslutsnivå)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Säkerställer gott samarbete mellan säljande och beställande förvaltning ○ Säkerställer att samtliga tjänsteleveranser är enligt överenskommelse ○ Ansvar för att fånga upp kunders behov och få dessa tillgodosedda ○ Kommunicerar nyckeltal och statistik till beställande förvaltning 	Samtliga förvaltningar eller motsvarande
Tjänsteansvarig (beslutnivå)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Säkerställer att tjänsteutbud uppfyller de behov som kommunicerats ○ Säkerställer utveckling inom sitt tjänsteområde och tar fram nyckeltal och statistik ○ Säkerställer kontinuitet och kvalitet i leveransen av tjänster inom sitt tjänsteområde 	Samtliga förvaltningar eller motsvarande

Därutöver beskrivs även beställande enheters ansvar, så som att identifiera och kommunicera behov, beställa tilläggs- och avropstjänster i enlighet med beställningsrutiner, följa upp tjänsteleverans och budget samt delta i köp/säljråd samt strategiskt forum.

Vidare föreskrivs i regelverk och styrande principer att tjänsteleverans och eventuella oklarheter eller oenigheter ska diskuteras och lösas vid dialogforum. Dessa forum ska finnas på operationell, taktisk och strategisk nivå. Det åligger Landstingsdirektören att bemanna forumen och följa upp deras genomförande och utveckling. Vid de strategiska forumen diskuteras förändringar inför varje nytt budgetår. Fokus ska vara på behoven framgent samt att prioritera och lösa eventuella oenigheter. Vidare ska regelbundna avstämningar mellan kund och leverantör ske på taktisk nivå där leverantören träffar enskilda kunder. Fokus ska vara såväl bakåt- som framåtblickande. Regelbundna avstämningar på operativ nivå ska tydliggöra tjänsteleveransens utveckling. För att följa upp leverans mot överenskomna mål och servicenivåer ska operativa nyckeltal användas.

4.3. Iakttagelser från intervjuer med verksamhetschefer (köpare)

Generellt upplever intervjuade verksamhetschefer från kärnverksamheten att det är otydligt vilket uppdrag och ansvar som Landstingsservice har. Det är dock tydligare vilka tjänster som Landstingsservice tillhandahåller. Vidare menar flera chefer att Landstingsservice organisation är rörig och att det är svårt att specificera och förklara eventuella driftstörningar för en administratör som i sin tur skall hänvisa ärendet vidare till rätt funktion inom Landstingsservice. Landstingsservice organisering i affärsområden medför även att flera separata beställningar måste göras till olika funktioner. Samlade beställningsformulär och paketlösningar efterfrågas av flera intervjuade chefer. Förbättringsarbete pågår inom detta område. Vidare tycks det finnas oklarheter bland medarbetare både inom Landstingsservice och i kärnverksamheten kring ansvaret för att prioritera beställningar och vem som bär kostnadsansvaret vid exempelvis införandekostnader och driftskostnader. Vid intervju med verksamhetschefer ifrågasatts varför det saknas ett vitessystem där Landstingsservice får ta ekonomiskt ansvar vid exempelvis sena leveranser.

Flera verksamhetschefer menar även att kärnverksamheten saknar erforderlig kompetens och kunskap för att göra fullgoda beställningar. I delårsrapport från augusti 2017 beskriver Landstingsservice samma problematik och skriver vidare att upphandlarkompetens för närvarande används för att täcka bristande beställarkompetensresurser. Samtidigt finns det hos vissa en uppfattning om att det är fel att tänka i termer av gränsdragning då kärnverksamheterna behöver kompetens med insyn och förståelse för verksamheternas behov, exempelvis IT-kunskap.

Bland de intervjuade verksamhetscheferna finns en generell uppfattning om att kärnverksamheten saknar tillräckliga möjligheter att påverka tjänsternas utformning och att Landstingsservice inte är tillräckligt flexibla. Somliga menar att kärnverksamheten tvingas anpassa sig efter Landstingsservice service- och tjänsteutbud, snarare än det omvända. Landstingsservice menar å sin sida att eftersom de har att ta hänsyn till koncernnyttan vilket i vissa fall kan upplevas som brist på flexibilitet då standarder behöver användas.

Intervjuade verksamhetschefer upplever vidare att det saknas strukturerade forum för dialog och samverkan. Flera nämner dock en fungerande dialog avseende fastigheter. Flera anger vidare att kontakt huvudsakligen upprättas när saker och ting inte fungerar. Samtidigt lyfts från såväl kärnverksamheten som från Landstingsservice att vården måste ta ansvar för att bemanna de olika forumen och närvara vid strategiska möten.

4.4. Bedömning

Vi bedömer att landstingsservices uppdrag för närvarande inte är helt tydligt i meningen att de beställande enheterna uppfattar tydligheten. Bedömningen grundas i att styrande principer och regelverk för styrmodellen förvisso upprättats, samt att Landstingsservice uppdrag formuleras i Landstingsplan, Landstingsstyrelsens verksamhetsplan samt förvaltningens egna handlingsplaner. Granskningen visar dock att uppdrag och ansvarsförhållanden mellan landstingsservice och kärnverksamheten inte alltid är tydligt på operativ nivå. En rad oklarheter och vanliga frågeställningar och oenigheter beskrivs av såväl Landstingsservice som av intervjuade verksamhetschefer från kärnverksamheten.

Vidare bedömer vi att det finns en struktur och rollbeskrivning för att hantera frågeställningar vid oenighet. Granskningen har dock visat att dessa inte alltid tycks fungera. I styrande principer och regelverk för den nya styrmodellen anges säljande och köpande parter ansvar- och rollfördelning. Därutöver beskrivs vilka forum för dialog som skall finnas. Intervjuade verksamhetschefer upplever dock generellt att det inte finns välfungerade forum för att hantera oenigheter och förbättringsförslag.

5. Övergången till intäktsfinansierad verksamhet

Landstingsservice har ingen budget utan är intäktsfinansierad. Det innebär att budget för motsvarande kostnader finns hos beställaren.

I den nya styrmodellen kategoriseras tjänster som bas-, tilläggs- och avropstjänster. Bastjänster, så som städ, hyra och administrativa tjänster, är obligatoriska tjänster som levereras på uppdrag av landstingsdirektören. Innehållet i bastjänsterna kan inte bestämmas av köpande verksamhet. Tilläggstjänster är valfria men förbundna med abonnemang. Överenskommelser som reglerar respektive parts ansvar ska upprättas. Avropstjänster beställs var gång de skall levereras. Grunder för prissättning och finansiering av interna servicetjänster anges i styrmodellens regelverk och styrande principer.

**EY**Building a better
working world

Exempel på bas-, tilläggs- och avropstjänster i den nya styrmodellen

Bastjänster	Tilläggs tjänster	Avropstjänster
<ul style="list-style-type: none"> • Lokalhyra • Transporttjänster • Lagerhållning • Förbrukningsmaterial • Städning enligt fastställd norm • Avfallshantering • Patientkost • Administrativa tjänster – Bas • IT-infrastruktur • Telefonsystem och växel • Upphandling 	<ul style="list-style-type: none"> • Fastighetstjänster som är markerade med V/Vb i gränsdragningslista* • Billeasing – långtid • Hyra av lagerplats* • Utökad lokalvård* • Vaktmästartjänst* • Administrativa tjänster – Utöver bas* • Hyra dator, platta, telefon* • Specifika system/program* 	<ul style="list-style-type: none"> • Försäljning restaurang/café* • Flyttjänst* • Specialstädning* • Billeasing – korttid • Specialistkompetens Fastighet* • Teknik och hantverkstjänst* • Tryckeritjänst* • Konferensservice* • Nöjd-kund-mätare

Vid intervju med chef för Landstingsservice och synpunkter från respektive affärsområdeschef anges att övergången ännu inte utvärderats. Deras övergripande uppfattning är dock att övergången inom vissa områden där särskild specialistkompetens fordras, exempelvis upphandling, byggprojekt och informationsteknik, huvudsakligen bidragit till mer administration och högre transaktionskostnader. Enligt intervjuade chefer på Landstingsservice passar inte dessa områden för den nya styrmodellen. Chefer på Landstingsservice upplever inte att kärnverksamhetens kostnadsmedvetenhet har ökat inom dessa områden. Vad gäller mer serviceinriktad verksamhet, så kallade FM-tjänster, ser Landstingsservice en trend i att kärnverksamheten i större utsträckning tar över dessa uppgifter och överlåter till vårdpersonal att utföra uppgifterna.

Den nya styrmodellen har medfört att kunderna, således kärnverksamheten, vill ha tydligare specificeringar av prissättningen av tjänster samt mätning av kvalitet och leverans givet kostnaden på verksamhet. Enligt Landstingsservice förvaltningschef kräver det ett administrativt arbete som ännu inte är färdigt. Landstingsservices administrativa resurser för sådana uppgifter uppges vara begränsade.

Vid intervjuer med chefer från kärnverksamheten lyfter flera det svåra i att vara beställare utan reella möjligheter att påverka kostnaderna. De fasta bastjänsterna beskrivs som särskilt problematiska. De menar vidare att verksamheterna inte kan ha fasta löpande kostnader samtidigt som verksamheten, och därmed intäkterna, fluktuerar. Enligt en intervjuad kan verksamheterna tvingas dra ned på vårdpersonal i de fall de förlorar ett stort antal patienter, då de inte kan påverka de fasta kostnaderna hos Landstingsservice.

5.1. Bedömning

Vi bedömer att övergången till en intäktsfinansierad verksamhet inte har fungerat tillfredställande. Någon utvärdering har ännu inte utförts av övergången, bedömningen grundas således i redogörelser från intervjupersoner. Från Landstingsservice anges att modellen medfört mer administrativa uppgifter och högre transaktionskostnader. De menar vidare att vissa områden inte lämpar sig för en köp- och säljmodell. Övergången har även inneburit att vårdpersonal i viss utsträckning tagit över utförandet av vissa servicenära tjänster vilket bedöms motverka ett säkerställande av koncernnyttan. Huruvida koncernnyttan och det långsiktigt ekonomiskt hållbara perspektivet utgör huvudfokus kan således ifrågasättas. Vidare anges att Landstingsservice inte kunnat leva upp till de ökade krav som kommit att ställas av betalande kunderna, så som specificering av tjänster, leveranssäkerhet och analyser av kvalitet i förhållande till pris på grund av ett för litet administrativt stöd. Vi bedömer det vara angeläget att utreda vilket administrativt stöd som krävs för att det ska kunna ske.

6. Landstingsservice uppföljning

I styrmodellen anges att uppföljning och analys ska ske i samband med månadsbokslut, delårsbokslut och årsbokslut. Vid årsbokslut ska kvalitet följas upp genom nöjdbrukarindex, antal felanmälningar och antal incidenter. Effektivitet ska säkerställas genom uppföljning av genomförda och planerade förbättringsåtgärder samt extern benchmarking. Vid delårsbokslut ska volymer och kostnader följas upp och jämföras mot tidigare period.

I delårsrapporten redogörs bland annat för följande nyckeltal:

Nyckeltal	Augusti 2016	Augusti 2017
Total kostnad/dygnsportion	216,5	230,61
Besparing på upphandlat belopp i genomsnitt (%)	1,4 %	11,2 %
Antal städade kvm/arbetad timme	318	333
Antal gjorda städkontroller	Saknas ³	128

Under 2017 skickades en kundenkät ut till Landstingsservice kunder. I enkäten fanns frågor om bland annat leveranstid, utbud, återkoppling och tillgänglighet. Enkäten var övergripande och inte indelad per affärsområde. Svarefrekvenser uppgick till 93,3 procent. 16,3 procent av de svarande arbetade dock inom Landstingsservice vilket vi bedömer som märkligt. Uppföljning av Landstingsstyrelsens indikator "Andel kunder, medborgare och patienter som är nöjda med Landstingsservice tjänster och serviceutbud" sker genom enkätfrågan "Hur nöjd är du med landstingsservice som helhet?". I delårsrapport 2017 anges ett resultat på 7,53 av 10 på frågan.

Den 1 mars 2016 började Landstingsservice nyttja avvikelse- och förbättringsförslagssystemet fullt ut. Inrapporterade avvikelser följs upp i Landstingsservice avvikelsegrupp tillsammans med avvikellesamordnare. I Landstingsservice verksamhetsberättelse 2016 står att ett forum för avvikelser och förbättringsförslag har startats och träffas 4 gånger per år. I delårsrapport 2017 anges att 122 stycken avvikelser inkom under perioden 1 januari – 31 augusti 2017. Under samma period inkom 14 förbättringsförslag, varav 13 hade avslutats vid tidpunkten för delårsrapporteringen. Därutöver ska kundråd nyligen ha inrättats för uppföljning och dialog kring Landstingsservice tjänster och utbud.

Enligt intervjuad förvaltningschef och affärsområdeschefer pågår benchmarking inom de områden där nationella jämförelser är möjliga. Fastighet gör exempelvis jämförelser i Kolada, IT genom SLIT och telefoni via SLT. Nationella jämförelser avseende FM-tjänster görs inom Best Service.⁴ I verksamhetsberättelse 2016 står att mål och mått finns för att följa upp och säkerställa en god kvalitet på leveranserna. Därutöver beskrivs att arbete med att leveranssäkra och kvalitetsutveckla ständigt pågår. Vid tidpunkten för denna granskning framkommer dock att uppföljning avseende leveranssäkerhet och lektider till stor del saknas.

Intervjuade verksamhetschefer beskriver att det generellt är långa ställtider på beställningar från Landstingsservice. Från verksamheterna berättas att det har tagit upp till ett halvår att byta en lampa och närmare ett år att få installerat en alarmknapp till ett undersökningsrum. Vidare menar flera chefer att det är brist på återkoppling från Landstingsservice. Verksamhetschefer får stundom lägga mycket tid på att kontakta Landstingsservice och följa

³ Nyckeltalet är nytt för 2017, varför information från 2016 saknas.

⁴ Nätverk inom Sveriges kommuner och landsting, där samtliga landsting och regioner är medlemmar. Under 2017 påbörjades ett nationellt projekt för att utveckla benchmarkingen, varför jämförelser inte gjorts under 2017.

upp tidigare beställningar. Fler anger att de saknar en strukturerad form för uppföljning och ett utvärderingssystem för hur väl tjänsterna utförs. Två av fem intervjuade verksamhetschefer anger att de besvarat en kundenkät från Landstingsservice under 2017. Avvikelsesystemet uppges nyttjas i begränsad utsträckning.

6.1. Kostnadseffektivitet

Landstingsservice hävdar att det finns en problematik i dialogen med kärnverksamheten då landstingsservice lägger på overheadkostnader vid beräkning av kostnaderna, medan köpande förvaltning endast jämför med lönekostnad för egen personal. Detta gör att landstingsservice upplevs dyra i förhållande till eget utförande. Vid jämförelser med andra FM-enheter står Landstingsservice sig väl i konkurrensen, och anger att de befinner sig någonstans mitt i spannet.

Bland vidtalade verksamhetschefer finns en generell uppfattning om att prissättningen på Landstingsservice tjänster är mycket hög. Samtidigt menar flera att de inte vet vad de betalar för, och att de saknar specificering av vad som ingår i de olika tjänsterna. Flera önskar specificering av prissättningen och mätning av kvalitet och leverans givet kostnaden.

I kvartalsrapport 2017 beskrivs Landstingsservices avkastningskrav på 8,7 mnkr som en risk för förmågan att utföra uppdraget med bibehållen kvalitet. Efter rapporten beslutade Landstingsstyrelsen att förvaltningen därutöver skulle återföra överskottet på kapitalkostnaderna. Det innebär att Landstingsservice målvärde på positivt resultat för 2017 justerades till plus 22,7 mnkr. I delårsrapporten anges att målet inte skulle komma att uppnås, trots Landstingsservice plan för att sänka kostnaderna, bland annat via en omräkning av städytor och genom att avveckla bilpoolen i egen regi.

6.2. Bedömning

Vi bedömer att det inte finns en systematisk uppföljning av Landstingsservice tjänster avseende leveranssäkerhet och ledtider. Bedömningen grundas i att granskningen inte kunnat stärka att det görs en uppföljning av leveranssäkerhet och ledtider. En kundenkät genomfördes för första gången under 2017. Två av fem verksamhetschefer anger att de fått kundenkäten tillhanda. Innehåller i enkäten är övergripande och inte indelad per respektive affärsområde. Avvikelsesystemet upprättades under 2016, men beskrivs av intervjuade verksamhetschefer nyttjas i begränsad utsträckning.

Vidare bedömer vi att Landstingsservice utför analyser av verksamhetens kostnadseffektivitet visavi andra landsting. Bedömningen grundas i att benchmarking beskrivs göras inom de områden där nationella jämförelser är möjliga. Vid intervjuer och i granskade dokument har vi inte kunnat styrka att jämförelser görs med privata aktörer.

7. Landstingsstyrelsens uppföljning

Utöver uppföljning genom kvartalsrapport, delårsbokslut och årsbokslut hålls Landstingsstyrelsen underrättad genom att alla ärenden som landstingsservice har på delegation anslås och återrapporteras. Därutöver är det Landstingsstyrelsen som beslutar vid nya upphandlingar och igångsättningsbeslut samt större verksamhetsförändringar. I Landstingsservice internkontrollplan görs uppföljning av bland annat avvikelsehantering, genomförda städkontroller och bilpoolsverksamheten. I uppföljningen av 2016-års internkontrollplan stod även att stickprover gjorts av inköpt IT-utrustning där leverans stämts

av med slutkunden. Under 2017 inrättades en stående informationspunkt till styrelsens arbetsutskott fyra gånger per år.

8. Sammanfattande bedömning

Nedan ges kortfattade svar på granskningens revisionsfrågor. Sammanfattande bedömning och rekommendationer finns i rapportens inledande sammanfattning.

Revisionsfråga	Bedömning
Är landstingsservice uppdrag tydligt formulerat (tjänster, omfattning och kvalitet)? Är gränsdragningen mellan Landstingsservice och kärnverksamheterna formulerad så att god samverkan sker?	Delvis. Uppdraget är beskrivet i landstingsstyrelsens verksamhetsplan och förvaltningens egna handlingsplaner. Granskningen indikerar dock att uppdrag och ansvarsförhållanden kan förtydligas på operativ nivå. Otydligheter i gränsdragning och risktagande skapar onödig kommunikation mellan beställare och Landstingsservice.
Finns det en systematisk uppföljning av landstingsservices tjänster avseende leveranssäkerhet, ledtider och kundnöjdhet? Används relevanta nyckeltal för att följa upp effektiviteten? Görs analyser av Landstingsservice kostnadseffektivitet visavi andra landsting eller privata aktörer?	Nej. En enkät är genomförd 2017 för att mäta kundernas nöjdhet. Det finns inte någon systematisk uppföljning av ledtider och leveranssäkerhet men kundernas uppfattning om leveranssäkerhet fångades i enkäten men enkäten visar svaren endast på övergripande nivå. Vi bedömer därför att det finns förbättringsmöjligheter när det gäller uppföljning av ledtider och leveranssäkerhet. Utvecklingen av sådana system bör dock göras med avvägning gentemot de administrativa kostnader som uppstår. Vissa nyckeltalsjämförelser görs med andra landsting. Under 2017 gjordes dock inga sådana jämförelser då SKL håller på att utveckla modellen.
Finns det en fungerande struktur och roller för att hantera frågeställningar där Landstingsservice och dess kunder inte är överens?	Nej. Det finns forum på strategisk, taktisk och operativ nivå men bedöms inte vara välfungerande för närvarande. En av flera orsaker är bristande närvaro från kärnverksamhetens sida. Den största delen av denna kommunikation sker kopplat till de enskilda leveranserna när problem uppstår.
Håller sig Landstingsstyrelsen informerad om Landstingsservices utveckling i tillräcklig utsträckning?	Ja. Utöver delårsrapporter informerar landstingsdirektören om läget. I internkontrollplanen följs bland annat avvikelsehantering, genomförda städkontroller, m.m. Bedömningen är att landstingsstyrelsen inte lider brist på information avseende landstingsservices verksamhet.
Har övergången till intäktsfinansierad verksamhet fungerat tillfredsställande?	Nej. Det finns en rad otydligheter som skapar friktion mellan kärnverksamheten och landstingsservice. Det finns också uppfattningar om att vissa verksamheter inte är betjänta av den valda styrmodellen. Vår bedömning är därför att en övergripande utvärdering



bör göras för att skapa underlag för vidareutveckling av styrmodellen och ett övervägande om vilka verksamheter som bör ingå i styrmodellen.

Stockholm den 13 mars 2018

Anders Hellqvist
EY

Liv Bongcam
EY