



**Örebro kommun**

**IT-verksamhet  
Rapport**

Offentlig sektor

KPMG AB

2015-02-17

*Antal sidor: 18*

*Antal bilagor: 1*

Rapport IT-verksamhet slutrapport.docx

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig styrelse	4
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	4
9.	Styrning	4
10.	Effektivitet	6
11.	Revisionskriterier	8
11.1	Interna styrdokument	8
11.2	Reglementen	8
11.3	Övriga styrdokument	8
11.3.1	ÖSB – Övergripande strategi och budget	9
11.3.2	Strategi för e-samhället	9
11.3.3	Informationssäkerhetspolicy	10
11.3.4	Riktlinjer för informationssäkerhet	10
11.3.5	IT-strategi	11
12.	Organisation	11
13.	Slutsatser och rekommendationer	14
	Generellt om styrning av IT som stöd för verksamhetsutveckling	15

## 1. Sammanfattning

Vi har av Stadsrevisionen fått i uppdrag att granska hur kommunens IT-verksamhet fungerar utifrån utvalda perspektiv.

Syftet med granskningen är att granska styrning och ledning av IT-verksamheten, granska parametrar som ger indikationer på om verksamheten bedrivs effektivt.

Granskningen avser kommunens faktiska läge 2014. Under granskningen har vi dock observerat att kommunen befinner sig mitt i en stor förändringsprocess avseende arbetet med IT som stöd för verksamhetsutveckling. Förändringsprocessen eller förväntat resultat av denna kan dock inte bedömas ur revisionell synpunkt i denna granskning.

Idag saknas det övergripande styrintstrument för IT-verksamheten specifikt, typ IT-strategi.

I kommunen finns *Informationssäkerhetspolicy och riktlinjer för informationssäkerhet*. Några andra riktlinjer för IT-verksamheten har hittills inte funnits.

Kommunen har beslutat att införa pm3 som modell för förvaltning och utveckling av IT-stödet. I och med införandet av pm3 kommer det enligt vår bedömning att finnas en grund för tydliggörande av principer för förvaltning och utveckling.

Det finns ingen fastlagd IT-arkitektur i kommunen idag. Det finns inte heller någon aktuell inventering av vilka system som finns och hur de kommunicerar med varandra.

Fördelningen av ansvar och roller mellan Kommunstyrelse, Teknisk nämnd och övriga programnämnder och driftsnämnder gällande IT-verksamheter är i praktiken otydlig. Detta framkommer såväl i intervjuer, enkätsvar som i de dokument som omger kommunens IT.

Vår bedömning är att otydligheten främst beror på att kommunen befinner sig i en förändringsfas.

Någon arbetsmodell för hur nya IT-system ska skapa mer rationella arbetsmetoder finns inte i kommunen. I genomförda intervjuer hänvisas till att arbetsmetoder är en del av verksamhetsutvecklingen som cheferna i organisationen äger. Det är således chefernas bedömning som ska ligga till grund för om IT-system ska införas för att rationalisera arbetsmetoder inom något område.

Införandet av nya IT-system och eventuella förändringar i arbetsmetoder finns till största delen med i den årliga verksamhetsplaneringen som respektive verksamhet gör.

Någon lönsamhetskalkyl genomförs inte före införandet av nya IT-system. Skälet till att lönsamhetskalkyler inte genomförs är att införande av IT utifrån kommunens strategi är ett stöd för verksamhetsutvecklingen och inte i första hand för att effektivisera verksamheten på ett sådant sätt så att det kan räknas hem som en lönsam investering. Däremot ska en nyttokalkyl och en nyttorealiserings eller effektbokslut upprättas i enlighet med den projektmodell som kommunledningen beslutat om.

Kommunen har ingen generell sourcingstrategi eller molnstrategi. Med utgångspunkten att IT är ett stöd för verksamheten så ska det enligt uppgift inte finnas några definitiva strategier för själva IT på någon övergripande nivå. Idag är IT-driften i kommunens egen regi och inget beslut har fattats om någon generell konkurrensutsättning eller outsourcing av den tekniska driften.

En samverkan i hela länet har initierats där samtliga kommuner och IT-chefer utreder möjligheten att samverka i en gemensam nämnd för införande av e-tjänster.

Viss samverkan sker även med andra när det avser att påverka enskilda leverantörer till utveckling av standardprodukter.

## 2. Bakgrund

Vi har av Stadsrevisionen fått i uppdrag att granska hur kommunens IT-verksamhet fungerar utifrån utvalda perspektiv.

IT kan för kommunen liknas vid kroppens blodomlopp. IT försörjer numera samtliga delar av organisationen och är en förutsättning för produktion i kommunens alla delar. IT möjliggör också nya interna arbetsformer för produktion av tjänster och uppföljning. Den påverkar därigenom kostnaderna för kommunens tjänster.

Driftskostnaderna är ofta också avsevärda i form av licenser, inmatningar i systemen, lagring och övrig drift. Kostnaderna är ofta stora för framtagande av nya system genom licenser, anpassningar via konsulter, projekttid för egna medarbetare och tid för inläring av nya system och arbetsformer i organisationen.

Med effektivitet avser vi att uppnå politiska målsättningar med minsta möjliga resurser.

Stadsrevisionen bedömer i sin riskbedömning att det är väsentligt att kommunens ledning och styrning är ändamålsenlig och verksamheten effektiv.

## 3. Syfte

Syftet med granskningen är att granska styrning och ledning av IT-verksamheten, granska parametrar som ger indikationer på om verksamheten bedrivs effektivt.

I granskningen kommer följande revisionsfrågor att besvaras:

### *Styrning*

- Finns ett politiskt antaget styrinstrument för IT och hur implementeras detta?
- Finns det riktlinjer för IT-verksamheten som tar upp principiella frågor som är gemensamma för hela kommunen (t ex principer för förvaltning och utveckling) och hur implementeras detta?

- Finns en gemensam fastlagd IT-arkitektur (tekniska frågor som gränssnitt, lagring mm) och hur implementeras denna?
- Finns en tydlig fördelning av ansvar och roller mellan Kommunstyrelse, Teknisk nämnd och övriga programnämnder och driftsnämnder gällande IT-verksamheten?

#### *Effektivitet*

- Vid införande av nya IT-system skapas ofta möjligheter att införa mer rationella arbetsmetoder, har kommunen en arbetsmodell för detta och är denna implementerad?
- Planläggs införandet av nya IT-system och arbetsmetoder i arbetet med den årliga verksamhetsplaneringen?
- Görs en lönsamhetskalkyl före införandet av nya IT-system och en lönsamhetsuppföljning efter det att det tagits i drift?
- Värderas regelmässigt möjligheterna till outsourcing för att reducera kostnaderna vid införande av nya system?
- Sker samarbete med andra kommuner vid framtagandet av nya IT-system i syfte att reducera kostnaderna för utveckling alternativt drift av systemen och i förekommande fall också produktionen?

## 4. Avgränsning

Granskningen har omfattat kommunens organisation för strategiska IT-frågor som återfinns under kommunstyrelsen.

Då hanteringen av strategiska IT-frågor uteslutande sker på kommunstyrelsenivå har det ej befunnits lämpligt att genomföra granskningen med exempel från Vård- och omsorgsnämnd. Ej heller har Tekniska nämndens driftverksamhet granskats mot bakgrund av att driftorganisationen inte längre har mandat att fatta beslut i strategiska frågor. Den driftverksamhet som finns inom Tekniska nämndens ansvarsområde är en ren utförar- och verkställighetsorganisation. Någon ansvarsprövning utifrån i projektplanen angivna revisionsfrågor är således inte möjlig att genomföra vare sig för Vård- och omsorgsnämnd eller för Tekniska nämnden.

## 5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller:

#### *Styrning*

- Kommunens interna styrdokument avseende IT-verksamhetens uppdrag och organisation
- Interna kontrollen

### Effektivitet

- **Kommunfullmäktiges övergripande strategier och budget 2014, Strategiområde 1: hållbar tillväxt, Målområde 5** ”Bästa möjliga resursutnyttjande ska eftersträvas inom den kommunala förvaltningen. Arbete med ständiga förbättringar ska prägla verksamhetens alla delar.”

## 6. Ansvarig styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

Rapporten är saklighetsgranskad av

- Kommundirektör
- Ekonomidirektör
- Chef IT-strategiavdelning (CIO)

## 7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med kommunens strategiska ledning avseende IT-frågor (tjänstemän)
- Skriftliga frågor ställda till samtliga förvaltningschefer

## 8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Sara Linge, konsult. Lars Anteskog har deltagit i sin roll som specialist IT-frågor.

## 9. Styrning

### Finns ett politiskt antaget styrinstrument för IT och hur implementeras detta?

Idag saknas det övergripande styrinstrument för IT-verksamheten specifikt, typ IT-strategi. Skälet till detta uppges vara att kommunen inte har för avsikt att styra IT-verksamheten som en egen verksamhet utan betraktar IT som ett stöd för verksamheten och verksamhetsutveckling. Det är således målen för verksamheten som styr behovet av och utformningen av IT-stödet. Med anledning av detta kommer kommunens ÖSB att användas som det övergripande styrinstrumentet för IT tillsammans med Strategi för eSamhället som antagits.

Utifrån svar på genomförd enkät inom ramen för granskningen kan vi konstatera att det saknas en strategi för hur Örebro kommun avser att nå uppsatta mål som återfinns inom Strategi för eSamhället. Vi kan konstatera att den beskrivning av strategier och idéer kring IT som stöd för verksamheten inte är förankrade eller kända i verksamheten.

Vi ser därför positivt på att kommunen söker förtydliga vissa strategiska punkter i ÖSB:n för att förtydliga den övergripande strategin om IT som stöd för verksamhetsutveckling då denna del idag saknas.

**Finns det riktlinjer för IT-verksamheten som tar upp principiella frågor som är gemensamma för hela kommunen (t ex principer för förvaltning och utveckling) och hur implementeras detta?**

I kommunen finns *Informationssäkerhetspolicy och riktlinjer för informationssäkerhet*. Några andra riktlinjer för IT-verksamheten har hittills inte funnits.

Kommunen har beslutat att införa pm3 som modell för förvaltning och utveckling av IT-stödet. I och med införandet av pm3 kommer det enligt vår bedömning att finnas en grund för tydliggörande av principer för förvaltning och utveckling. Införandet av pm3 i sig garanterar dock inte att detta kommer att finnas. Vi vill poängtera vikten av att arbeta med dokumentation och utbildning för att kommunen ska lyckas långsiktigt med sina föresatser i detta avseende. Pm3 är inte implementerat i verksamheterna.

**Finns en gemensam fastlagd IT-arkitektur (tekniska frågor som gränssnitt, lagring mm) och hur implementeras denna?**

Det finns ingen fastlagd IT-arkitektur i kommunen idag. Det finns inte heller någon aktuell inventering av vilka system som finns och hur de kommunicerar med varandra.

I intervjuer framkommer att detta är ett av de uppdrag som ligger på den nya IT-strategiavdelningen. Sammanlagt ska det finnas fem IT-arkitekter anställda, en för varje programområde samt en samordnande för kommunen som helhet. För närvarande finns två IT-arkitekter på plats. Övriga tre håller på att rekryteras men rekryteringsläget för IT-arkitekter uppges vara mycket svårt.

**Finns en tydlig fördelning av ansvar och roller mellan Kommunstyrelse, Teknisk nämnd och övriga programnämnder och driftsnämnder gällande IT-verksamheten?**

Fördelningen av ansvar och roller mellan Kommunstyrelse, Teknisk nämnd och övriga programnämnder och driftsnämnder gällande IT-verksamheter är i praktiken otydlig. Detta framkommer såväl i intervjuer, enkätsvar som i de dokument som omger kommunens IT.

Vår bedömning är att otydligheten beror på att kommunen befinner sig i en förändringsfas där man går från en "gammalmodig" IT-verksamhet där IT-frågan och teknikfrågorna tagit överhanden över verksamhetsfrågorna, till att ställa om organisation, strategier och arbetsprocesser till något helt nytt. Vår bedömning är att det kommer att ta tid innan kommunen uppnår en tydlighet. Vi bedömer dock att de steg som tagits hittills påvisar en ökad tydlighet.

### **Kommentar**

*Vi vill poängtera att det är av största vikt att kommunledning och IT-strategiavdelning dokumenterar och kontinuerligt kommunicerar system, rutiner och processer i hela organisationen för att söka skapa tydlighet och en långsiktigt fungerande process. Vi ser en risk i att odokumenterade processer gör dem personberoende och att organisationen blir onödigt sårbar. Detta gäller samtliga ovanstående delar där det idag saknas tydlighet, dokumentation, förankring och implementering av de olika delarna.*

## **10. Effektivitet**

**Vid införande av nya IT-system skapas ofta möjligheter att införa mer rationella arbetsmetoder, har kommunen en arbetsmodell för detta och är denna implementerad?**

Någon arbetsmodell för hur nya IT-system ska skapa mer rationella arbetsmetoder finns inte i kommunen. I genomförda intervjuer hänvisas till att arbetsmetoder är en del av verksamhetsutvecklingen som cheferna i organisationen äger. Det är således chefernas bedömning som ska ligga till grund för om IT-system ska införas för att rationalisera arbetsmetoder inom något område.

I de svar som inkommit från kommunens förvaltningschefer uppges att det är förvaltningscheferna som i sin förvaltning äger ansvaret för införande av verksamhetsstödande system. Det framkommer dock att det finns problem i de fall då kommunövergripande system inte kommunicerar med verksamhetsspecifika system vilket gör att arbetsprocessen blir onödigt arbetsintensiv och manuella/dubbla hanteringar krävs. Avsaknaden av en IT-arkitektur blir i detta avseende uppenbar och kännbar för verksamhetens effektivitet.

**Planläggs införandet av nya IT-system och arbetsmetoder i arbetet med den årliga verksamhetsplaneringen?**

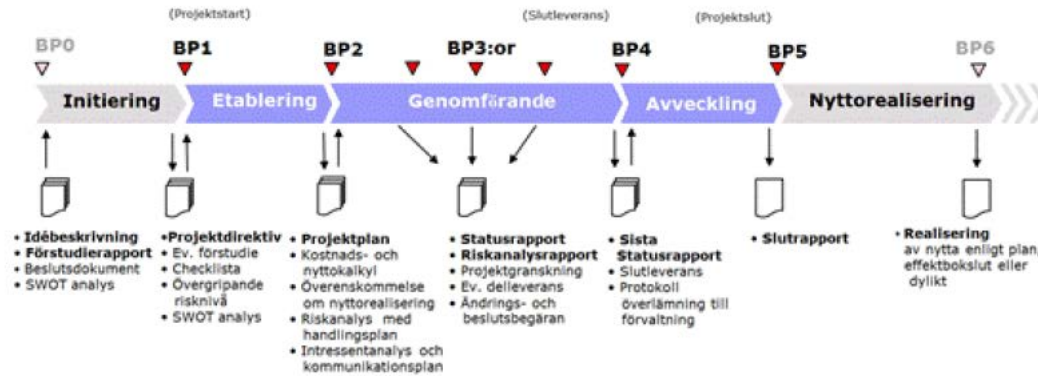
Införandet av nya IT-system och eventuella förändringar i arbetsmetoder finns till största delen med i den årliga verksamhetsplaneringen som respektive verksamhet gör. Detta har framkommit via den enkät som ställts till samtliga förvaltningschefer inom ramen för granskningen.

**Görs en lönsamhetskalkyl före införandet av nya IT-system och en lönsamhetsuppföljning efter det att det tagits i drift?**

Någon lönsamhetskalkyl genomförs inte före införandet av nya IT-system. Skälet till att lönsamhetskalkyler inte genomförs är att införande av IT utifrån kommunens strategi är ett stöd för verksamhetsutvecklingen och inte i första hand för att effektivisera verksamheten på ett sådant sätt så att det kan räknas hem som en lönsam investering. Däremot ska en nyttokalkyl och en nyttorealiserings eller effektbokslut upprättas i enlighet med den projektmodell som kommunledningen beslutat om. I nyttokalkylen kan ingå såväl förbättrade arbetsmetoder, ökad nytta för medborgaren/brukaren, ökad produktivitet etc.

Nedanstående bild visar schematiskt vilka delar som ingår i modellen PROJEKTiL:





Projektmodellen beslutades av kommunledningen i oktober 2012. Implementeringen av modellen har skett under ledning av kommunens utvecklingschef.

Inga större investeringar i nya IT-system har skett den senaste tiden varför det inte går att uttala sig om huruvida projektmodellen är implementerad och används i detta avseende. I enkäten ställd till förvaltningscheferna framkommer dock att projektmodellen upplevs som tydlig och känd.

### Värderas regelmässigt möjligheterna till outsourcing för att reducera kostnaderna vid införande av nya system?

Kommunen har ingen generell sourcingstrategi eller molnstrategi. Med utgångspunkten att IT är ett stöd för verksamheten så ska det enligt uppgift inte finnas några definitiva strategier för själva IT på någon övergripande nivå. Däremot ska ett tydligt ramverk avseende vilka krav och regler som gäller vid verksamheternas överväganden av olika alternativa lösningar. Därefter ska verksamheterna utifrån största möjliga nytta för sin verksamhet, sina önskade arbetsprocesser och medborgarnas behov av tillgång till information/lämnas information, välja om molnlösning eller särskilda driftsavtal ska upphandlas och upprättas med extern part.

Idag är IT-driften i kommunens egen regi och inget beslut har fattats om någon generell konkurrensutsättning eller outsourcing av den tekniska driften.

### Sker samarbete med andra kommuner vid framtagandet av nya IT-system i syfte att reducera kostnaderna för utveckling alternativt drift av systemen och i förekommande fall också produktionen?

En samverkan i hela länet har initierats där samtliga kommuner i länets IT-chefer utreder möjligheten att samverka i en gemensam nämnd för införande av e-tjänster.

Viss samverkan sker även med andra när det avser att påverka enskilda leverantörer till utveckling av standardprodukter.

**Kommentar**

Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att det finns stora möjligheter till förbättringar avseende kommunens användning av IT som stöd för sin verksamhet. Möjligheterna för verksamheterna att själva värdera sina möjligheter till förbättrade arbetsprocesser och metoder med stöd av IT behöver stärkas och förtydligas. Genom en stärkt IT-arkitektur och en sammanhållen strategi och stöd för strategiska beslut avseende val av systemlösningar har kommunen troligen mycket att vinna i effektivitet och ökad medborgarnytta. Vår bedömning är att Örebro kommun 2014 är en IT omogen kommun och att mycket arbete återstår. Vi ser dock positivt på de idéer och strategier som muntligen framförts i genomförda intervjuer.

Vi rekommenderar därför kommunens revisorer att framöver ytterligare granska/följa upp den faktiska utvecklingen av kommunens arbete med IT som stöd för verksamhetsutveckling.

## 11. Revisionskriterier

### 11.1 Interna styrdokument

Inom ramen för granskningen har en genomgång av kommunens styrande dokument för IT-strategiska frågor genomförts. Nedan följer en redogörelse i korthet kring de dokument som är väsentliga för besvarande av frågeställningar i granskningen.

### 11.2 Reglementen

I kommunstyrelsens reglemente anges följande:

*Kommunstyrelsen ska med stöd av programnämnderna leda och samordna utveckling av informationssystem, IT och kommunikation.*

Vidare anges att:

*Kommunstyrelsen äger och svarar för strategisk utveckling av den kommungemensamma informationsteknologin och de kommunala centrala systemen.*

I reglemente för Tekniska nämnden anges att:

*Nämnden svarar för drift och förvaltning av kommunens IT-system.*

Driftnämnderna i Örebro kommun har i styrdokumenten inget ansvar för IT-strategier eller drift. Driftnämnderna är ansvariga för sin verksamhet och att förmedla sitt behov av IT-stöd till kommunens centrala strategigrupp via CIO och kommunens ledningsgrupp.

### 11.3 Övriga styrdokument

IT-frågor hanteras i kommunen som en stödverksamhet och en underordnad process till nämndernas verksamhetsuppdrag och de flesta frågor avseende IT bedöms därför vara

verkställighet. De strategiska besluten i kommunen på politisk nivå hanterar därför verksamhetsutveckling. IT är i det sammanhanget ingen egen verksamhet utan är ett verktyg för verksamhetsutvecklingen.

### 11.3.1 ÖSB – Övergripande strategi och budget

Kommunens hela styrning utgår från den övergripande strategi och budget, ÖSB. I ÖSB för 2014 finns inga målsättning särskilt kring IT som stöd för verksamhetsutveckling. Däremot uppges i intervjuer att det finns ett uppdrag att ta fram lämpliga skrivelser kring IT i ÖSB 2015.

I ÖSB 2014 återfinns dock under **Strategiområde 1: hållbar tillväxt, Målområde 5** ”Bästa möjliga resursutnyttjande ska eftersträvas inom den kommunala förvaltningen. Arbete med ständiga förbättringar ska prägla verksamhetens alla delar.”

Ovanstående målområde är det övergripande styrande även när det avser IT:s roll som stöd för verksamhetsutveckling.

### 11.3.2 Strategi för e-samhället

Sveriges kommuner och landsting, SKL, har tagit fram en strategi för e-samhället. Strategin pekar ut tre övergripande mål för kommunal sektors utveckling av e-förvaltning som bidrag till e-samhället.

- Enklare vardag för privatpersoner och företag
- Smartare och öppnare förvaltning stödjer innovation och delaktighet
- Högre kvalitet och effektivitet i verksamheten

I strategin anges under målet om högre kvalitet och effektivitet i verksamheten att verksamhetsutvecklingen stöds av IT. IT används som ett strategiskt verktyg och bidrar till att verksamheter utvecklas, kvalitetssäkras och att de samlade resurserna utnyttjas mer effektivt. IT ska användas som möjliggörare för att uppnå verksamhetens mål. Frågor rörande e-förvaltning måste därför vara väl förankrade i respektive verksamhet för att kunna besvara hur IT ska användas för att nå uppsatta mål, hur organisation och arbetssätt kan förbättras och avgöra hur stor nytta och kostnaderna är.

Vidare anges i strategin att e-förvaltning inte kan hanteras som avgränsade IT-projekt som avslutas inom någon kortsiktig framtid. E-förvaltning är en pågående process för att möta samhällsutvecklingen. E-förvaltning ska inte marginaliseras till en IT-fråga utan måste vara en integrerad del av den strategiska verksamhetsplaneringen.

Kommunstyrelsen i Örebro kommun har antagit Sveriges kommuner och landstings Strategi för eSamhället i beslut 2011-12-13, § 195 (Änr: 659/2011).

### 11.3.3 Informationssäkerhetspolicy

Kommunstyrelsen antog i ärende Ks 1064/2013 beslut om ny Informationssäkerhetspolicy. Kommunstyrelsen fattar i samma ärende beslut om att delegera till kommundirektören att besluta om informationssäkerhetsriktlinjer.

I kommunens informationssäkerhetspolicy anges bland annat mål för kommunens informationssäkerhetsarbete.

- Personal har kunskap om gällande informationssäkerhetsregler
- Informationsförsörjningen är säker, effektiv och bidrar till ökat skydd och stöd för medarbetare, samverkande partners och tredje man
- Lagar, förordningar och föreskrifter är kända och följs
- Ingångna avtal är kända och följs
- Krishanteringsförmågan upprätthålls
- Alla investeringar både i form av information samt teknisk utrustning har skydd i tillräcklig grad
- Det finns tillgång till en gemensam, säker och väl definierad infrastruktur för extern och intern datakommunikation
- Hotbilden för varje enskilt informationssystem som är av vikt för verksamheten analyseras fortlöpande
- Händelser i informationssystemen som kan leda till negativa konsekvenser förebyggs
- Årliga mål för verksamheten ska ingå i den normala verksamhetsplaneringen

I Informationssäkerhetspolicyn anges även roller och ansvar. I policyn anges att det är kommunstyrelsen som har det yttersta ansvaret för kommunens informationssäkerhet och att det är kommundirektören som har ansvar för att informationssäkerhetsarbetet bedrivs i linje med den av kommunstyrelsen fastställda informationssäkerhetspolicyn. Kommundirektören ansvarar för att systemägare utses för respektive informationssystem. Det är systemägaren som sedan i sin tur ansvarar för säkerheten i sitt system. IT-chefen ansvarar för att tillse att driftsäkerheten överensstämmer med systemägarens anvisningar.

### 11.3.4 Riktlinjer för informationssäkerhet

Riktlinjer för informationssäkerhet är beslutade av kommundirektör i enlighet med av kommunstyrelsen givet uppdrag.

Riktlinjerna fastslår närmare regler avseende:

- Roller och ansvar
- Informationsklassning
- Användning av utrustning

- Personal och säkerhet
- Fysisk säkerhet
- Styrning av kommunikation
- Driftsäkerhet
- Styrning av åtkomst
- Loggning av IT-resurser
- Säkerhetsaspekter vid systemutveckling
- Kontinuitetsplanering
- Internkontroll av informationssäkerhet
- Användning av internet, e-post, fax, och telefoni

Riktlinjerna gäller alla verksamheter i kommunen förutom de kommunala bolagen som själva ansvarar för att ta fram riktlinjer för informationssäkerheten inom respektive bolag.

### 11.3.5 IT-strategi

I Örebro kommun finns idag ingen IT-strategi. Det ligger för närvarande ett uppdrag till tjänstemännen att arbeta fram ett förslag till IT-strategi i kommande ÖSB (Örebro Strategi och Budget). IT-strategin i ÖSB kommer enligt uppgift att innehålla de viktigaste områdena för politiken att besluta om avseende IT. Under 2015 ska också en temarapport med en redovisning av fem strategiska punkter för en fortsatt positiv utveckling av kommunens IT.

Avseende IT-strategi hänvisas i genomförda intervjuer dock till att det inte är IT i sig som är i fokus för de politiska besluten och strategierna i kommunen, utan verksamheten och verksamhetsutvecklingen där IT är ett verktyg och en stödfunktion i verkställigheten. Att anta en IT-strategi skulle tvärtom ställa IT i fokus på ett sätt som inte rimmar med kommunens ambitioner om IT som stöd för verksamhetsutveckling och en del av verksamhetsprocessen.

Detta synsätt utgår dels från den antagna Strategi för eSamhället som fastslår just detta, att IT inte är en isolerad fråga utan ett stöd för verksamhetsutveckling. Dels återfinns detta synsätt även i LIS. Tidigare har MSB rekommenderat en standard kallad BITS som ställer upp en basorganisation för god informationssäkerhet. Denna standard har MSB nu gått ifrån och nu gällande rekommendationer är mer inriktade på att former för informationssäkerhet ska gå hand i hand med den övriga verksamhetsutvecklingen.

## 12. Organisation

I Örebro kommun betraktas IT som en resurs för verksamheten varför alla frågor relaterade till IT betraktas som verkställighet. Endast beslut om investeringar hanteras på den politiska nivån i enlighet med kommunens övriga budgetarbete.

Örebro kommun har enligt uppgift i genomförda intervjuer haft stora problem med sin IT-organisation. Ett första steg för att komma tillrätta med kommunens IT-frågor var att samla ihop organisationen till en IT-avdelning under Tekniska nämnden. Under 2012/2013 gjorde kommunledningen bedömningen att man hade uppnått en fullgod nivå på driften och att "kommunens hjärta och lungor" därmed var räddade. Under 2013 delade kommunledningen därför upp IT-frågorna igen till att å ena sidan behålla den driftsorganisation man stabiliserat och å andra sidan börja arbeta med "kommunens hjärna" och skapa en organisation för att arbeta med strategier. Detta arbete är fortfarande pågående. Det finns idag en inrättad IT-strategiavdelning organiserad under kommunledningen.

IT-strategiavdelningen består av IT-strateg, IT-arkitekter, informationssäkerhetsansvarig, IT-controller och utvecklingsstrateg. Flera av tjänsterna är nyrekryterade eller fortfarande obesatta, enligt uppgift beroende på det svåra rekryteringsläget av den här typen av kompetens.

IT-avdelningen som därmed idag endast hanterar den tekniska driften har ingen strategisk funktion.

I linje med ovanstående har enligt uppgift beslut fattats att medel ska föras över från IT-avdelningen till IT-strategiavdelningen för centrala system och funktioner samt ut till verksamheterna själva för verksamhetsspecifika system. IT-avdelningen blir därmed en ren utförarorganisation som arbetar på beställning av IT-strategiavdelningen och verksamheterna.

Örebro kommun har i linje med ovanstående även beslutat att införa pm3 som modell för styrning och investering av IT-stöd för verksamheten.

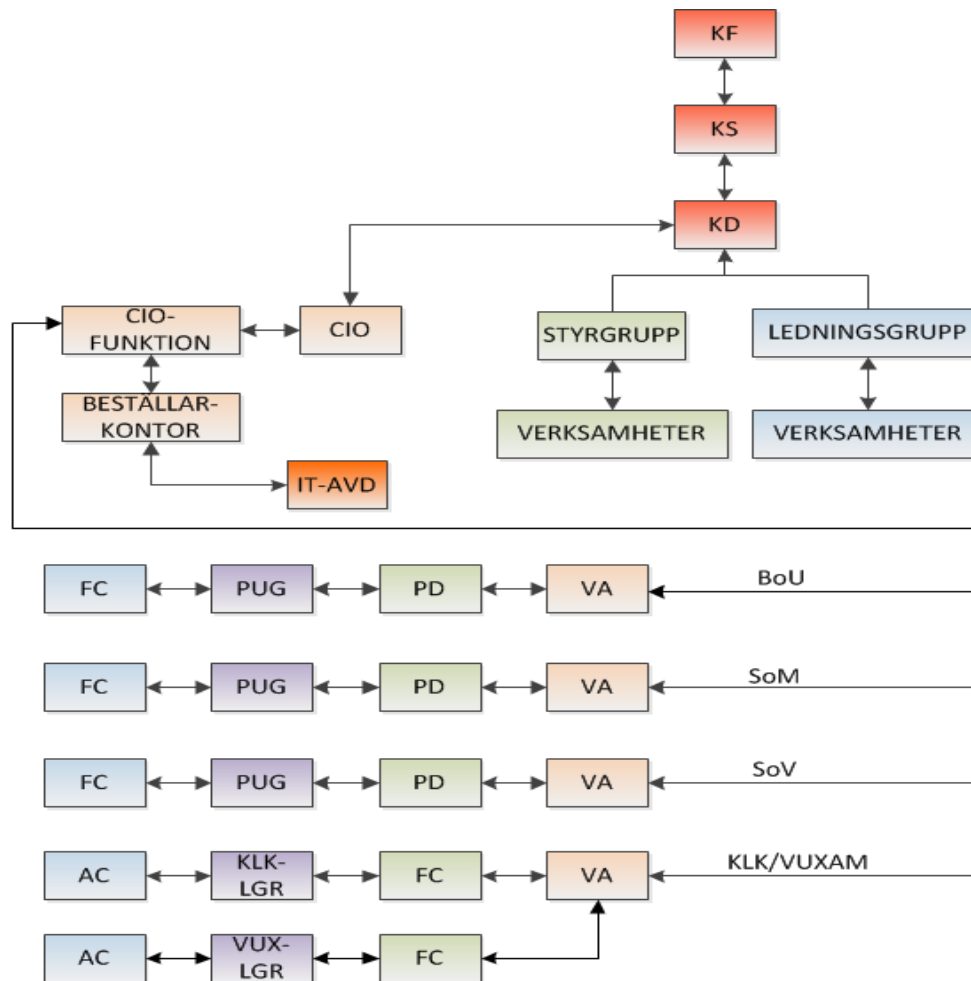
Det unika med pm3 är att förvaltningsstyrningen organiseras utifrån den verksamhet som ska stödjas. Fokus flyttas därmed från teknik och leverantörer till ökad verksamhetsnytta.

Modellen består av fyra delar: vad som ska förvaltas, vad som ska uppnås med förvaltningen samt vilka som ska förvalta och hur de ska samverka. Allt för att nå gemensamma affärs- eller verksamhetsmål.

Modellen är i nuläget under införande inom Social Velfärd och kommer att utvidgas till att omfatta hela kommunen. Enligt uppgift i intervjuer framkommer att modellen beräknas vara på plats som en struktur under 2015 men att det kommer att ta längre tid att implementera arbetssätt och processer.

Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av någon tydlig plan för implementering av modellen. Vi kan konstatera att pm3 är en komplicerad modell och vår rekommendation är därför att kommunen behöver tydliggöra och dokumentera hur införandet ska gå till samt vilka delar som kommer först. Inte minst viktigt är en plan för hur kunskapen kring modellen ska säkerställas ute i verksamheterna så att processer och arbetssätt enligt modellen kan komma till stånd och bli bestående.

Nedanstående organisationsschema visar Örebro kommuns styrmodell för IT-beslut. Schemat visar främst beslut i större investeringar som kräver investeringsbeslut av fullmäktige.



Mindre investeringar i systemstöd ute i verksamheterna ska kunna hanteras av förvaltningschef i samråd med programgrupp, programdirektör och IT-arkitekt knuten till programområdet. När alla funktioner är på plats inom IT-strategiavdelningen ska det finnas en IT-arkitekt per programområde samt en samordnande arkitekt för kommunen som helhet.

### 13. Slutsatser och rekommendationer

Vi kan konstatera att kommunen befinner sig i en stor förändringsprocess avseende hur IT bäst ska stödja verksamhetsutvecklingen i kommunen.

Denna revisionsgranskning avser det faktiska läget under 2014 där vi kan konstatera att merparten av de revisionsfrågor som ställs i granskningen inte uppfylls. Vi har dock i granskningen konstaterat att det finns en pågående process med idéer och strategier som om de implementeras och målen uppnås enligt vår bedömning kommer att förbättra styrningen av IT som stöd för verksamhetsutveckling samt förbättra kommunens effektivitet med IT som stöd.

Örebro kommun befinner sig mitt i förändringsprocessen – från teknikstyrd IT till verksamhetsstyrd IT. Många av de dokument, organisation och de arbetssätt som granskats är redan vid granskningstillfället inaktuella då de beskriver ett arbetssätt som kommunen är på väg att gå ifrån. Några nya dokument eller arbetssätt är ännu inte implementerade. Vi kan konstatera att det finns ett pågående arbete men att det ur revisionssynpunkt inte finns tillräcklig dokumentation för att ännu kunna belägga och bedöma det pågående förändringsarbetet.

I revisionssynpunkt kan vi dock konstatera att det finns risker med större förändringsprocesser då risken för att det uppstår ett vakuum i rutiner och förvaltning är överhängande. Vi kan dock konstatera att kommunen tidigare haft en bristfällig organisation och styrning av IT-frågorna vilket innebär att den förändring som nu genomförs är helt nödvändig för att klara de krav på IT som stöd av verksamheter och medborgare.

Vi ser även en risk i att dokumentation, kommunikation och implementation inte skett då det finns en stor risk att goda idéer är personberoende och faller i glömska vid personalomsättning. Vi rekommenderar därför kommunen att omgående söka dokumentera idéer som strategier och kommunicera ut så mycket som möjligt till organisationen.

Vi rekommenderar vidare revisorerna att ytterligare granska området om ett par år för att kunna göra en revisionell bedömning av förändringsprocessens framskridande och resultat.

KPMG, dag som ovan

Sara Linge  
Konsult



## A Bilaga 1

### Generellt om styrning av IT som stöd för verksamhetsutveckling

Historiskt i olika typer av organisationer har IT kommit in som en egen fråga och i många fall en egen verksamhet. Detta har lett till att synsätt på och hantering av frågorna har skett separat från den övriga verksamheten. T ex har ofta utvecklingen av IT varit teknikdriven snarare än användar-/behovsdriven.

Inom offentlig sektor har ovanstående varit mycket tydligt. Ofta finns en IT-avdelning som haft hand om alla IT-relaterade frågor såsom teknik, drift, systemförvaltning, systemsäkerhet, informationssäkerhet och utvecklingsfrågor. En sådan IT-avdelning har ett mycket stort mandat och ett tekniskt kunskapsövertag över användarna av systemen ute i organisationen. Makten över IT-relaterade frågor har de facto funnits hos IT-avdelningen.

Detta återspeglas också i de styrdokument som funnits/finns såväl nationellt som lokalt. Många styrdokument hanterar IT som den centrala frågan utifrån olika perspektiv. Detta gäller såväl policys och strategier likväl som säkerhetsfrågor och förvaltningsfrågor.

I tidigare gällande nationella rekommendationer föreskrivs organisation och styrning utifrån ett IT-perspektiv där informationssäkerhet och system och teknik är i fokus. Tidigare har MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) rekommenderat en standard kallad BITS som ställer upp en basorganisation för god informationssäkerhet. Denna standard har MSB nu gått ifrån och nu gällande rekommendationer är mer inriktade på att former för informationssäkerhet ska gå hand i hand med den övriga verksamhetsutvecklingen.

Myndigheten har istället tagit fram ett metodstöd för att införa ledningssystem för informationssäkerhet (LIS). Myndigheten konstaterar att det finns vissa framgångsfaktorer för att lyckas bra med att införa ett ledningssystem för informationssäkerhet.

1. Ledningens engagemang
2. Förankring i och kunskap om organisationen
3. Tillräckliga resurser
4. Verksamhetsanpassning

Såväl SKL som MSB har tagit avstånd från BITS och istället fokuseras numer de nationella riktlinjer och rekommendationer som finns på IT som stöd för verksamhetsutveckling även utifrån informationssäkerhetsperspektivet. Se [informationssakerhet.se](http://informationssakerhet.se), en internetsida i samverkan mellan MSB, SKL med flera aktörer.

Det innebär i praktiken att IT-frågan inte längre i något avseende bör betraktas som en egen fråga/verksamhet utan endast som en stödprocess till kärnuppdraget.

Många kommuner behöver utifrån detta synsätt förändra sitt sätt att styra och organisera sig kring IT-frågorna. Då IT ska vara en stödprocess så måste någon form av "utförarorganisation" finnas som sköter den dagliga driften. En utförande organisation måste få tydliga "beställningar" från verksamheten. Detta gäller alla typer av frågor inklusive informationssäkerheten. Informationen som finns i systemen ägs av verksamheten och kravet på säkerhetsnivå, tillgänglighet etc. måste bestämmas av ansvarig för informationen, inte ansvarig för tekniken.

Detsamma gäller avseende verksamhetsutvecklingen. Verksamhetsutveckling drivs av ledare ute i organisationen mot politiskt uppställda mål. När målen är satta ska samtliga resurser riktas mot att uppnå de beslutade målen. Detta gäller såväl personal, lokaler som IT, vilka alla är medel för att uppnå målen. IT ska utifrån detta nya synsätt således inte driva verksamhetsutvecklingen utan finnas som stöd. Det är därför viktigt att kommunerna förmår att organisera sig utifrån detta och att ägarskapet för IT som resurs finns i verksamheterna. Beslut om investeringar i IT bör i linje med detta hanteras på samma sätt som övriga investeringar/ökade driftskostnader med beaktande av vilken nytta medborgare och brukare får ut i relation till de målsättningar som finns. Återigen, verksamhetens behov ska vara styrande för beslut om investeringar.