



Datum
2020-09-24
Vår referens
Josefin Levander
IT-specialist
josefin.levander@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Riktlinjer och omorganisering gällande IT, digitalisering och systemförvaltning STK-2019-284

Sammanfattning

I samband med att kommunfullmäktige beslutade om Det digitala Malmö (STK-2016-415) gavs kommunstyrelsen i uppdrag att arbeta fram nya riktlinjer för IT, digital infrastruktur och digitalisering. Digital infrastruktur lyftes senare ut för att utredas vidare i ärende STK-2019-834. Stadskontoret har arbetat fram ett förslag gällande styrning, finansiering och organisering av kommungemensam IT, digitalisering och systemförvaltning i Malmö stad.

Förslaget innebär att:

- IT-enheten och hela eller delar av digitaliseringsenheten samt delar av systemförvaltningen på stadskontoret tillsammans med IT-service på serviceförvaltningen ombildas till en ny kommungemensam IT-organisation och placeras inom serviceförvaltningen.
- Servicenämnden får ansvar för kommungemensam IT.
- Servicenämnden får i uppdrag att årligen till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige bereda ärende om antagande av plan för kommungemensam IT med syfte att fastslå riktningen inför de kommande åren.
- Den nuvarande solidariska finansieringen av kommungemensam IT upphör. Servicenämnden föreslås få ett kommunbidrag för att finansiera kommungemensam IT. För övriga nämnder innebär det att de får lämna ifrån sig kommunbidrag till servicenämnden, och att deras kostnader för kommungemensam IT samtidigt minskar med motsvarande belopp.
- Kommunstyrelsen ges ansvar för att besluta om riktlinjer för kommungemensam IT och anvisningar för rapportering från servicenämnden avseende planering och uppföljning av kommungemensam IT.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslås besluta

1. Kommunstyrelsens arbetsutskott skickar, utan eget ställningstagande, förslag till riktlinjer och förändrad ansvarsfördelning av IT, digitalisering och systemförvaltning på remiss till samtliga nämnder och berörda fackliga organisationer med svar till stadskontoret senast den 31 december 2020.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 201005 Riktlinjer och omorganisering gällande IT, digitalisering och systemförvaltning
- Det digitala Malmö
- IT-strategi 2007
- Rapport utredning IT o systemförvaltning ver 1.1
- Remissförslag: Riktlinjer för IT och digitalisering
- Basleveranser

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-10-05

Beslutet skickas till

Samtliga nämnder

Vision

Saco

IT-enheten, stadskontoret

Ärendet

Kommunfullmäktige fattade 2017 beslut om ett program för Malmö stads digitalisering, Det digitala Malmö. Programmets syfte är att lyfta den ökande digitaliseringen och informationsteknologins roll för samhällsservicen. I samband med detta gav kommunfullmäktige även i uppdrag att det skulle tas fram erforderliga riktlinjer för digital infrastruktur och IT i syfte att ersätta befintlig bredbandspolicy. Det bestämdes även att kommunstyrelsen skulle besluta om riktlinjer och anvisningar för realisering av Det digitala Malmö. När de nya riktlinjerna antas behöver stadens nuvarande IT-strategi från 2007 samtidigt avvecklas.

En översyn av stadskontorets organisation genomfördes 2018 - 2019 utifrån att staden nu har en renodlad facknämndsorganisation. Syftet med organisationsöversynen var att utveckla och förändra förvaltningens organisation och arbetssätt. I samband med detta utvecklings- och förändringsarbete beslutades att några ansvarsområden inom stadskontoret skulle utredas. Syftet med utredningarna var att identifiera vilka ansvar och uppgifter stadskontoret respektive andra förvaltningar i staden ska ansvara för och hantera. Ett av områdena som analyserades var kommungemensam digitalisering, IT och systemförvaltning.

Utredningens slutsatser var att vissa delar behöver förändras för att staden ska kunna uppnå en större effektivitet i sin digitalisering. De delar som lyftes fram var: tydliga gränssnitt i stadens organisation, tydlighet i styr- och ledningsmodell, definierade ansvar och ansvarsgränser samt effektivt användande av gemensamma resurser. Utredningen fann också att det finns många goda förutsättningar för Malmö stads IT- och digitaliseringsarbete på plats, till exempel har det under de senaste åren byggts upp och gjorts investeringar i kompetens, arbetssätt och i modern och kostnadseffektiv teknik. Utredningsrapporten bifogas som bakgrundsmaterial till ärendet, stadskontoret har dock inte tagit med samtliga förslag som rapporten innehåller.

Med kommungemensam IT avses digital infrastruktur, IT- plattformar, processer och kompetenser som alla förvaltningar behöver för att effektivt kunna realisera digital verksamhetsutveckling (digitalisering) och vilka, med anledning av stordriftsfördelar, bäst

placeras i en gemensam kommunövergripande IT-organisation. Exempel på några större kommungemensamma IT-leveranser är klientplattformen, datacenter, automationslösningar, telefoni, identitet- och åtkomstplattformar samt e-tjänsteplattform, för att nämna några. Se bilaga om nuvarande basleveranser.

Avsikten med förslaget är att skapa en IT-organisation som kan agera integrerat i alla steg, från strategiskt planerande tillsammans med förvaltningarna till leverans och digitalisering med hjälp av informationsteknologi.

Parallellt med uppdraget att ta fram riktlinjer har stadskontoret fått i uppdrag av kommunstyrelsen att se över stadens hantering av datakommunikation med fokus på fiberinfrastruktur. Det pågår ett arbete kring detta (STK-2019-834). Stadskontoret säkerställer att uppdragens beröringspunkter synkroniseras.

Data (digital information) är en av stadens strategiska tillgångar och är en absolut förutsättning för att kunna utveckla staden. I det digitala samhället är data en viktig demokratispekt samt en central resurs för att skapa nya, innovativa former av samhällsservice och för att effektivisera befintlig service. Lättillgänglig, tillförlitlig och relevant data hjälper staden att fatta väl underbyggda beslut. För att data ska kunna skapa skillnader behöver alla stadens förvaltningar arbeta efter gemensamma principer. Digital informationshantering är därför en viktig del av föreslagna riktlinjer.

Befintlig organisering av IT och digitalisering i Malmö stad

IT-enheten på stadskontoret och IT-service på serviceförvaltningen antog sin nuvarande organisatoriska form 2014. Dessa två enheter levererar tillsammans stabil och säker drift med få stora incidenter, moderna och kostnadseffektiva IT-plattformar och en bra bas för digitalisering och utveckling.

Digitaliseringsenheten etablerades 2016 i samband med omorganisation inom kommunikationsavdelningen på stadskontoret. I dess ursprungliga form ansvarade enheten för att leverera digitala tjänster med koppling till kommunikationsområdet.

2017 togs programmet Det digitala Malmö fram och beslutades i kommunfullmäktige. Programmet beskriver inriktningen för stadens digitalisering och dess förväntade effekter. Som ett led i detta kompletterades digitaliseringsenheten med fem förändringsledare som skulle stimulera till ökad digitalisering, dvs. verksamhetsutveckling med IT, i förvaltningarna. Enheten har senare kompletterats med ett utvecklingsteam (Malmö Civic Lab) för att öka stadens digitaliseringstakt ytterligare.

Systemförvaltning inom Malmö stad har funnits i olika skepnader under 2000-talet. Under en period ansvarade stadskontorets IT-avdelning för systemförvaltningen av kärnverksamhetssystem som barn och ungdom, individ och familjeomsorg samt vård och omsorg. Dessa har sedan facknämnder bildades blivit flyttade till respektive nämnd. Systemförvaltningsobjektet HR byggdes upp i samband med en större verksamhetsförändring samt systembyte under 2009. Ekonomi har haft en sammanhållen systemförvaltning under en lång tid. Förutom dessa finns på stadskontoret även systemförvaltning för dokument och ärende samt kommunikationsplattformar. Staden har försökt att implementera en gemensam modell och styrning för systemförvaltning, pm3, men gemensam styrning saknas fortfarande.

Systemägarskap

I arbetet med att förtydliga systemförvaltningsorganisationerna inom ekonomi-, HR-, kommunikationsplattformar- samt dokument och ärendesystem har framkommit att stadskontorets ansvar behöver förtydligas. Tidigare har detta ansvar benämnts systemägarskap, för att förtydliga ansvaret beskrivs det i det föreslagna reglementet som att kommunstyrelsen har det kommunövergripande verksamhetsansvaret för processer och system. Detta ansvar utgår från kommunstyrelsens ansvar med riktlinjer inom dessa områden samt att säkerställa att kommunens interna processer följer aktuella lagar, riktlinjer med mera.

Behov av ändringar i organisation

Den uppdelade organiseringen skapar ett behov av samordning för att undvika ineffektivt användande av resurser. Det är påtagligt att intressenter till de kommungemensamma IT-organisationerna upplever otydlighet i vad de olika organisationerna har för uppdrag, det vill säga vem som gör vad. Detta gör att förvaltningarna för dialog med flera olika parter och får ibland varierande information vilket leder till missförstånd.

IT-, digitaliserings- och systemförvaltningsorganisationerna ansvarar för många viktiga leveranser och kompetenser för att stadens digitaliseringsprogram ska kunna realiserar. Utvecklingen går i riktningen att beroendena mellan dessa organisationer och dess medarbetare ökar och kräver mer och tätare samarbete och samverkan sinsemellan. Det behöver skapas ett större sammanhang för dessa delar att nå full potential, smartare strukturer och effektiva processer.

Behov av ändringar i styrning och finansiering

En tydlig och transparent styrning är det som efterfrågas allra tydligast av de intressenter som utredningen fångat inom förvaltningarna. Frågeställningen som uppkommer oftast är: vem fattar beslut om de kommungemensamma systemen, prioriteringar och dess ekonomiska konsekvenser?

Alla nämnder har ansvar och beslutsmandat för sin förvaltnings digitalisering, men det saknas koordinering med de kommungemensamma IT-plattformarna och hur de behöver kompletteras för att staden ska kunna bedriva sin utveckling effektivt.

Genomgång av de olika IT-organisationerna och systemförvaltningsobjekten har visat på en variation av olika finansieringsmodeller och fördelningsmodeller.

För de kommungemensamma IT-plattformarna finns hinder avseende finansiering vid tillförande av nya förmågor och IT-system eftersom kostnaderna måste fördelas till förvaltningarna. Detta har en relation till brister i en tydlig styrning. Besluten kring förändringar tas ofta reaktivt och kostnader drivs ibland fram av en enskild förvaltnings digitalisering. Den kommungemensamma IT-organisationen måste etablera tekniska system för hela staden. Detta görs eftersom det finns trender inom digitalisering vilket innebär att andra förvaltningar efter hand börjar efterfråga samma IT-plattformar och då är det fördelaktigt att teknologin och funktionaliteten redan finns tillgänglig. Etableringen kan normalt inte bäras av ett enskilt utvecklingsinitiativ utan blir kostnadseffektivt först när flera förvaltningar drar nytta av den gemensamma investeringen.

Stadskontorets förslag

För att skapa de bästa förutsättningarna för organisering, styrning och finansiering av kommungemensam IT och digitalisering i Malmö stad föreslår stadskontoret följande ändringar:

- IT-enheten och hela eller delar av digitaliseringsenheten samt delar av systemförvaltningen på stadskontoret tillsammans med IT-service på serviceförvaltningen ombildas till en ny kommungemensam IT-organisation och placeras inom serviceförvaltningen.
- Servicenämnden får ansvar för kommungemensam IT.
- Servicenämnden får i uppdrag att årligen till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige bereda ärende om antagande av plan för kommungemensam IT med syfte att fastslå riktningen inför de kommande åren.
- Den nuvarande solidariska finansieringen av kommungemensam IT upphör. Servicenämnden föreslås få ett kommunbidrag för att finansiera kommungemensam IT. För övriga nämnder innebär det att de får lämna ifrån sig kommunbidrag till servicenämnden, och att deras kostnader för kommungemensam IT samtidigt minskar med motsvarande belopp.
- Kommunstyrelsen ges ansvar för att besluta om riktlinjer för kommungemensam IT och anvisningar för rapportering från servicenämnden avseende planering och uppföljning av kommungemensam IT.

Ett beslut avseende ny organisation kommer att kräva ändringar i kommunstyrelsens och servicenämndens reglementen samt omfördelning av kommunbidrag från kommunstyrelsen och nämnder avseende kommungemensam IT och digitalisering.

Ca 130 medarbetare kommer att arbeta i den nya kommungemensamma IT-organisationen. Med ett samlat ansvar för strategisk planering, drift, leverans och digitalisering kommer det att röra sig om ett brett spektrum av kompetenser och roller. I nuläget arbetar medarbetarna som kommer ingå i den nya IT-organisationen på IT-service på serviceförvaltningen (ca 80 medarbetare) samt huvuddelen av stadskontorets IT-enhet och digitaliseringsenhet (43 medarbetare) Det pågår ett arbete på stadskontoret med att förtydliga systemförvaltningsfunktionerna för ekonomi- HR- samt dokument och ärendesystem. Vilka medarbetare som kan komma att beröras av en övergång till den kommungemensamma IT-organisationen är ännu inte klart. Gränsdragningen mellan vilka uppgifter och medarbetare som ska vara kvar på stadskontoret och vilka som ska övergå till den nya IT-organisationen beräknas vara klar i oktober månad.

Det är viktigt att den nya organisationen vidmakthåller det som fungerar bra idag och lägger fokus där eventuella brister identifierats. Det tidigare rådande beställare-utförare-upplägget är inte längre tillämpligt på IT-organisationen. Uppdraget handlar inte om att "sälja" tjänster utan om att tillhandahålla rätt basleveranser på ett effektivt sätt samt att aktivt stötta förvaltningarnas digitaliseringsarbete. Synsättet är viktigt både ur ett organiseringsperspektiv och ett styrningsperspektiv.

Organisationsförändringen påverkar inte stadens övriga nämnder och deras ansvar. Respektive nämnd har fortsatt ansvar för sin verksamhetsutveckling med IT (digitalisering). Detta innefattar ansvar för förvaltningsspecifika verksamhetssystem. Riktlinjerna ställer krav på att det ska finnas en utpekad roll på varje förvaltning som ansvarar för IT och digitalisering. Detta för att kunna lyfta fram förvaltningens behov till kommungemensam IT.

Om en förvaltning har behov som inte täcks av stadens gemensamma IT-förmågor, det vill säga basleveranserna från kommungemensam IT, finns möjligheten att upphandla det själv. Förutom att förvaltningen ska ha säkerställt att detta behov inte kan täckas av etablerade plattformar eller kompetenser inom kommungemensam IT har förvaltningen också ansvar för att sådana inköp ska följa stadens riktlinjer för informationssäkerhet samt policy och riktlinjer för inköp.

För att säkerställa att förvaltningsspecifika satsningar går i gemensam riktning, ska dessa initiativ alltid delges kommungemensam IT för utlåtande och rekommendation.

Frågeställningar

Stadskontoret välkomnar synpunkter på hela riktlinjerna, deras intentioner och eventuella effekter. Följande frågeställningar har identifierats som särskilt värdefulla att belysa under remissen:

- Ger riktlinjerna en tydlighet för nämnden och förvaltningen för hur staden arbetar tillsammans med IT och digitalisering?
- Hur ser nämnden på den föreslagna besluts- och behovsprocessen för kommungemensam IT och dess prioriteringar?

Begrepp och definitioner

Begrepp	Beskrivning
Digitalisering	Digitalisering avser verksamhetsutveckling i förvaltningarna med hjälp av IT med syfte att uppnå önskvärda effekter, t.ex. en ökad produktivitet eller ökad tillgänglighet.
IT	IT betyder informationsteknologi. IT avser teknologi som har en relation till digital information. IT lagrar och tillgängliggör information/data till verksamhetsprocesser.
IT-plattformar	IT-plattformar avser tekniska digitala system (hårdvara och mjukvara) som används för att lagra och tillgängliggöra information till stadens verksamhetsprocesser. Synonymt begrepp är IT-system.
System	System innebär en grupp enskilda applikationer (datorprogram) vilka tillsammans syftar att leverera information/data i specifika verksamhetsprocesser. System är synonymt med IT-system.
Systemförvaltning	Systemförvaltning är ett begrepp som används för att beskriva den samordning som behövs för att tillse att (IT-)system levererar digitalt stöd utifrån verksamhetens behov
Systemförvaltningsobjekt	Systemförvaltningsobjekt innebär en gruppering av olika system vilka med fördel förvaltas tillsammans då systemen stödjer en gruppering av verksamhetsprocesser.
Kommungemensam IT	Kommungemensam IT avser digital infrastruktur, IT-plattformar, processer och kompetenser som alla förvaltningar behöver för att effektivt kunna realisera digital verksamhetsutveckling (digitalisering) och vilka, med anledning av stordriftsfördelar, bäst placeras i en gemensam

	kommunövergripande IT organisation.
Finansieringsmodell	Finansieringsmodell beskriver hur kostnader för olika leveranser betalas. Kommunbidrag är t.ex. en finansieringsform. Avseende IT:s leveranser i nuläget är det förvaltningarna som finansierar då nyttan hämtas hem i förvaltningarna, dvs de kan med IT-leveranser utföra sina uppdrag mer effektivt.

Ansvariga

Anders Mellberg Kommunikationsdirektör

Lotta Liedberg Sekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör