

Rapport

Kommunövergripande IT och systemförvaltning

Upprättad
Datum: 2019-11-29
Version: 1.0
Förvaltning: Stadskontoret
Avdelning/Enhet: Kommunikationsavdelningen / IT-enheten



Innehåll

Sammanfattning	3
Bakgrund	4
Metod	5
Nulägesanalys	6
Styrning och ledning	6
Finansiering	7
Gränssnitt mellan verksamhet och IT/digitalisering/systemförvaltning	8
Organisering	9
Omvärldsanalys	10
Sammanfattning	10
Stockholm, Göteborg och Uppsala	10
Övrigt	11
Förslag till förändringar	11
Referensmodell	12
Organisering	12
Styrning och ledning	14
Finansiering	16
Gränssnitt mellan verksamhet och IT/digitalisering/systemförvaltning	18
Organisatorisk tillhörighet	18

Sammanfattning

Målsättningarna i Malmö stads digitaliseringsprogram *Det digitala Malmö* är ambitiösa och utgör en nödvändig förutsättning för att staden ska kunna ställa om verksamheten och möta utmaningen att leverera välfärd på dagens och framtida nivåer. Investeringar i digital teknik och kompetens sker på stadens alla förvaltningar men det saknas ofta en övergripande uppföljning kring hur effektiva satsningarna är.

En identifierad framgångsfaktor är koordinering och prioritering av de IT-satsningar staden gör. Att lyckas med detta kräver många parter samspel i en komplex miljö och väl underbyggda beslut om prioriteringar. I rapporten framkommer det att förutsättningarna för dessa framgångsfaktorer inte alltid finns i Malmö stad idag.

Avsaknaden av sådana förutsättningar är: tydliga gränssnitt i organisationen, tydlighet i styr och ledningsmodell, definierade ansvar och ansvarsgränser, effektivt användande av gemensamma resurser. Det finns även goda förutsättningar för Malmö stads IT- och digitaliseringsarbete. Exempelvis har det byggts upp och gjorts värdefulla investeringar i kompetens, arbetssätt och i modern och kostnadseffektiv teknik.

Avsikten med förslagen i rapporten är att skapa en framtidsorienterad IT-organisation som kan agera integrerat i alla steg, från strategiskt planerande till leverans och digitalisering med hjälp av informationsteknologi. Det innebär att styrning och utförande behöver hänga ihop. Detta omfattar kommungemensam IT, digitalisering och systemförvaltning.

I syfte att hålla ihop en helhet föreslår utredningen ett sammanhållet ansvar för strategi och plan, mål och uppföljning, utveckling och digitalisering samt drift och support. Förändringar handlar om styrning och ledning, om finansiering, om organisering samt gränssnittet mellan IT-organisationen¹ och förvaltningarna. Sammanfattningsvis föreslår rapporten att:

- **IT- och digitaliseringsenheten samt delar av stadskontorets systemförvaltning tillsammans med IT-service ombildas till en ny gemensam IT-organisation.**
- **en tydlig styr- och ledningsmodell med en beslutande och en beredande nivå som representeras av förvaltningarna etableras.** Styrningen ska utgå från förvaltningarna med tydliga uppdrag och leveranser för IT-organisationen.
- **en solidarisk finansieringsmodell som tar ett helhetsgrepp kring kommungemensam IT, digitalisering och systemförvaltning tas fram.** Modellen ska vara tydlig i vad som ingår och hur beslut om förändringar sker samt av vem.

En ny IT-organisation ska ha en klar och tydlig bild över hur den ska arbeta både för att leverera effektivt men även för att kunna utveckla och förändra i enlighet med förvaltningarnas krav och behov. Det tidigare rådande beställare-utförare-upplägget är inte längre tillämpligt. Uppdraget handlar inte om att "sälja" tjänster utan om att tillhandahålla rätt leveranser på ett effektivt sätt samt att aktivt stötta förvaltningarnas digitaliseringsarbete.

¹ IT-organisationen avser i dokumentet IT, digitalisering och systemförvaltning om inte annat anges.

Bakgrund

I samband med beslutet om stadskontorets ansvarsfördelning och fortsatta utveckling (december 2018) bestämdes att några sakområden inom stadskontoret skulle utredas. Bakgrunden till utredningarna var att identifiera vilka ansvar och uppgifter stadskontoret respektive andra förvaltningar i staden ska ansvara för och hantera.

Två omfattande områden är kommunövergripande IT och stadskontorets systemförvaltning, vilka är viktiga för att stadens verksamheter ska fungera. Under 2019 genomförs en utredning som resulterar i en rapport med förslag på åtgärder avseende hur dessa ska ledas och styras samt organiseras.

IT-service, IT-enheten, digitaliseringsenheten samt stadskontorets systemförvaltningsobjekt (HR, ekonomi, dokument och ärende samt kommunikationsplattformar) har ingått i utredningen.

IT-enheten på stadskontoret och IT-service på serviceförvaltningen antog sin nuvarande organisatoriska form 2014. Då etablerades begreppet ”IT Malmö”. Begreppet var ett försök att överbygga att samma uppdrag fanns inom två förvaltningar. Denna konstruktion har tjänat sitt syfte bra och utvecklat kvaliteten på IT-leveranserna till staden på ett positivt sätt. Våldigt få stora incidenter, moderna och kostnadseffektiva IT-plattformar och en bra bas för digitalisering och utveckling. Det finns dock slitningar som orsakas av att man är två organisationer (tre om digitaliseringsenheten omfattas) och att det finns brister i den kommunövergripande styrningen.

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

2017 togs programmet Det digitala Malmö fram och beslutades i KF. 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, pm3², men gemensam styrning saknas fortfarande.

² Systemförvaltningsmodell pm3 – På AB.

Metod

För att ansvara för arbetet med utredningen tillsatte beställaren en styrgrupp och en arbetsgrupp enligt nedan.

Styrgrupp	
Andreas Norbrant (beställare), stadsdirektör Anders Mellberg, kommunikations- och IT-direktör Anna Westerling, ekonomidirektör	stadskontoret stadskontoret stadskontoret
Arbetsgrupp	
Patrik Kron (ansvarig utredare), IT-chef Maria Stelling Ernblad, digitaliseringschef Lasse Blomqvist, enhetschef IT-service Ann Andersson, budgetchef Tarek Borg, ekonomi och IT-chef Mats Johnsson, digitaliserings- och IT-chef	stadskontoret stadskontoret serviceförvaltningen stadskontoret funktionsstödsförvaltningen grundskoleförvaltningen

Under utredningen har arbetsgruppen träffats regelbundet för genomgång av arbetets framdrift. Gruppen har haft ett särskilt fokus på hur styrning och ledning bör utvecklas och förändras. Arbetet påbörjades i juli 2019 och rapporten levereras till styrgruppen i slutet på 2019.

Till arbetsgruppens hjälp har det funnits resurser på stadskontorets IT-enhet som arbetat med omvärldsanalys, nulägesanalys samt deltagit i arbetet med styrning och ledningsmodell. Utöver arbetsgruppens arbete har information samlats in i berörda delar av organisationen genom faktainsamling och intervjuer.

Fakta i omvärldsbeskrivning samt nulägesbeskrivning för berörda organisationer beskrivs i separata dokument.

Dialog har genomförts med personalen på IT- och digitaliseringsenheten på stadskontoret. Gruppintervjuer har genomförts med medarbetare på IT-service. Systemförvaltare på stadskontoret har blivit intervjuade tillsammans med faktainsamling om de olika systemobjekten. Omvärldsanalysen har genomförts genom faktainsamling och telefonintervjuer med ett tiotal andra kommuner samt Region Skåne. Analyser av tidigare rapporter samt erfarenheter som gjorts efter omorganiseringen 2014 har gått igenom. Utredningen har även haft extern rådgivning genom ett analysföretag i att förstå trender och best practice inom IT, digitalisering och systemförvaltning.

Rapporten har sammanställts av resurser på IT-enheten och granskats av arbetsgruppen och styrgruppen.

Nulägesanalys

Nulägesanalysen syftar till att beskriva vilka styrkor och svagheter som organisationen har i leveransen av IT och digitalisering utifrån utredningens uppdrag. Analysen ger indikationer på vilka förändringar som staden behöver för att hantera svagheter och förstärka styrkorna inom systemet. Av naturliga skäl har svagheter lyfts fram genomgående eftersom det är dem som organisationen behöver agera på, medan styrkorna behöver bevaras i föreslagna förändringar. Till rapporten finns också en nulägesbeskrivning av IT, digitalisering och systemförvaltning som ger information om hur det fungerar idag. I nedanstående analys finns begrepp som förklaras i beskrivningen.

Styrning och ledning

I nuläget finns det brister i styrning och ledning av kommunövergripande IT-satsningar. Tidigare fanns en styrgrupp inom stadskontoret bestående av stadsdirektören och ett antal förvaltningschefer. Styrgruppen hade till uppgift att leda och styra IT och det som då kallades e-utveckling i staden. Styrgruppen är pausad i avvaktan på etablering av en ny styr- och ledningsmodell i staden.

I frånvaron av en stadsövergripande styr och ledningsmodell för IT saknas det en förmåga att prioritera och samordna olika satsningar i staden. Alla nämnder har idag beslutsmandat för sin förvaltnings digitalisering, men det saknas koordinering med de gemensamma IT-systemen och hur de behöver kompletteras för att staden ska kunna bedriva sin utveckling effektivt.

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

Digitalisering påverkar flera delar av stadens IT-system

Utmärkande för IT-området är dess beroende till helheten, det vill säga att alla IT-system har ett beroende till andra. Först och främst de gemensamma IT-plattformarna. Med den tekniska utvecklingen kommer beroendet mellan olika IT-system att öka vilket staden redan upplever. Det innebär att en gemensam styr- och ledningsmodell inom staden blir allt viktigare.

Resurser inom organisationen är begränsade, vilket innebär att prioritering av satsningar behöver göras utifrån störst nytta. Utvecklingsinsatser i en förvaltning kan ställa krav inom en annan förvaltnings IT-system samt på de kommungemensamma systemen. Nämnderna har beslutsmandat för sin egen digitalisering (verksamhetsutveckling), men i dessa beslut saknas ofta hur denna digitalisering påverkar, eller har beroenden till, andra förvaltningar eller de kommungemensamma IT-systemen.

- Projekt mobilitet inom hemtjänsten är ett exempel på när staden driver en utvecklingsinsats utan koordinering med andra delar av systemet. När projektet beslutades uppmärksammades det inte att nödvändig gemensam infrastruktur inom säkerhet, identitet och mobilitet saknade funktionalitet för en framgångsrik leverans.
- Projekt diarieföring av skolval är ett annat exempel. Utvecklingsinsatsen innebär en automatisering av ärendehantering inom Grundskolans skolval. Dialogerna med elever och familjer behöver registreras i stadens gemensamma diariesystem.

För att spara in i manuell hantering behövde skolans IT-system kommunicera och skapa ärenden genom att integreras med diariesystemet. Utvecklingsinitiativet hade inte samordnats med systemförvaltningsobjektet dokument och ärende, vilket hade andra utvecklingsprioriteringar. Tillika saknades avtal och funktionalitet inom systemförvaltningsobjektet för att kunna realisera efter grundskolans behov.

Styrning av systemförvaltningsobjekten

Systemförvaltningsorganisationer är idag formerade som egna organisationer med egna styrmodeller som skiftar från objekt till objekt. Det finns ingen övergripande styrning av systemförvaltningsobjekten vilket gör det svårt att prioritera och koordinera satsningar i staden.

Avsaknaden av övergripande styrning har idag medfört att staden har fler än 130 IT-system i olika systemförvaltningsobjekt. Inom vissa segment har en dubblering, eller mer, av IT-system med samma funktion uppkommit. Detta driver upp stadens totala kostnader avseende personella resurser, leverantörskostnader och utvecklingsresurser, utöver detta tillkommer kostnader för ökad komplexitet, samordning och styrning.

Samtliga förvaltningsobjekt har behov av likartade funktioner och kompetenser för att kunna utföra sina uppdrag. Som exempel kan nämnas leverantörs- och avtalshantering där en samling av kompetens och en fokusering hade kunnat ge positiva ekonomiska effekter för staden. Liknande exempel finns även inom systemförvaltningens andra funktioner som support, förändringshantering och utveckling.

Slutsats styrning

Staden har behov av en styr- och ledningsmodell som kan prioritera kring alla utvecklingsinitiativ inom IT-området för att maximera stadens förflyttning i enlighet med Det digitala Malmö. Med beaktande av att all IT-utveckling som sker i staden har en påverkan på varandra, måste initiativen samordnas och prioriteras tillsammans för att de olika utvecklingsspåren inte ska dränera resurserna och effektiviteten i genomförandet av den prioriterade utvecklingsagendan. För att staden ska uppnå maximal utväxling av investerade medel är det bättre att satsa på de förändringsprojekt som har möjlighet att ge mest effekt. Effekter kan vara kostnadseffektiv produktion i förvaltningarnas huvuduppdrag eller förenklingar för medborgarna i kontakten med staden. Varje utvecklingsinitiativ måste värderas utifrån den nytta som de olika initiativen kan generera.

Vidare kan staden göra stora besparingar genom att ha en styr- och ledningsmodell som även omfattar systemförvaltningsobjekten. Genom att konsolidera antalet IT-system kan staden även spara in ekonomiska resurser. Staden kan även spara resurser genom att förvalta IT-systemen i en gemensam organisation genom en mer effektiv leverantörs- och avtalsstyrning. Detta ger också bättre effektivitet och proaktivitet i planeringen vid olika systemförändringar.

Finansiering

Genomgång av de olika IT-organisationerna och systemförvaltningsobjekten har visat på en variation av olika finansieringsmodeller och fördelningsmodeller. Det har varit svårt att få en helhetsbild kring vad och hur saker finansieras. I detta finns också frågeställningen kring innehållet i de olika leveranserna.

För de kommungemensamma IT-systemen finns hinder avseende finansiering vid tillförande av nya förmågor och IT-system eftersom kostnaderna måste fördelas till förvaltningarna. Detta har en relation till avsaknaden av en tydlig styrning. Besluten kring förändringar tas ofta reaktivt och kostnader drivs ibland fram av en enskild förvaltnings digitalisering (se mobilitetsinitiativet ovan). Den kommungemensamma IT-verksamheten 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.

IT-kostnaderna för basleveranserna³ inom kommungemensam IT är relativt fasta. De består av tekniska anläggningar som behöver vara av en viss storlek för att klara leveranser efter förvaltningarnas behov. Licenser och supportavgifter betalas utifrån kapacitet. Organisatoriska resurser behövs för att ansvara för drift och förvaltning men också för att realisera utveckling för en ökad digitalisering i förvaltningarnas verksamhetsprocesser. Mottagare av de gemensamma IT-leveranserna är alla stadens förvaltningar. De använder och har nytta av IT-systemen i sina verksamhetsprocesser. Finansierings- och fördelningsmodeller behöver förstås utifrån dessa principer och förutsättningar. Detta innebär att utveckling och tillförande av nya plattformar måste ske tydligt och synligt med beaktande av den nyttoeffekt som tillförs till förvaltningarna för att acceptansen inför utökade kostnader ska finnas. Kostnaderna måste alltid värderas mot nyttoeffekterna.

Det finns finansieringsmodeller som idag styr mot felaktigt beteende eller får negativa ekonomiska konsekvenser kopplat till olika mål. Detta nämns inom fördelning av ekonomisystemet, EKOT, vilket till viss del fördelas utefter antalet transaktioner. De förvaltningar som har många e-fakturer får ta en större andel av kostnaderna för systemförvaltningsobjekten inom ekonomi. Kostnaden motverkar effektiviseringen.

Slutsats finansiering

Stadens förvaltningar är de som efterfrågar och har nytta av IT i sin digitalisering. De bör även stå för finansieringen av dessa leveranser. Kostnaderna ska alltid vägas mot andra satsningar inom verksamheten. Det är därför viktigt att förvaltningarna förstår vilka leveranser och effekter som erhålles samt hur kostnaderna påverkas. Det behöver finnas en modell där samtliga förvaltningar tar ansvar, vilket kräver en tydlig och transparent styr- och ledningsmodell. Modellen ska beakta förvaltningarnas behov och ge dem beslutsmandat och rätt underlag för beslutsfattande.

Gränssnitt mellan verksamhet och IT/digitalisering/systemförvaltning

Idag hanteras gränssnitten mellan förvaltningarna och kommunövergripande IT i olika forum utifrån frågeställning, och i andra personliga möten. Mötena ger många positiva effekter i form av kompetensöverföring och information om vilka utmaningar förvaltningarna har i sin digitalisering.

I behovsforumet sitter olika chefs- eller ansvarsbefattningar från förvaltningarna för digitalisering och IT. Ibland är det samma person, ibland är det olika. Det som har noterats är att det som framkommer i forumet inte alltid är förankrat inom de egna

³ Basleveransen är den leverans som överenskommit mellan förvaltningar och IT-organisationen.

förvaltningarna. När samma information lyfts av IT på stadskontoret i exempelvis ekonomichefsforumet saknar ekonomicheferna på förvaltningarna kännedom om de olika förslagen kring utvecklingsinitiativ. Detta skapar missförstånd när ekonomiska konsekvenser av olika utvecklingsinsatser presenteras.

Det saknas tydlighet kring vilka förväntningar respektive förvaltning ska ansvara för i behovsforumet. Utifrån den information som framkommer i forumet formulerar idag stadskontoret ett inriktningsdokument som pekar på vilka behov staden har gällande kompetenser och IT-plattformar de närmaste åren. Initiativen i dokumentet är många och för att genomföra alla saknas tillräckliga resurser både vad avser personal och ekonomi. Prioritering behövs, men är svår att göra då alla förvaltningar driver sin utvecklingsagenda och ingen part har idag mandat att prioritera vilka satsningar som är viktigast. Detta innebär att de kommungemensamma IT-organisationerna försöker hantera många behov samtidigt. Ibland tvingas de växla om för att ett nytt utvecklingsinitiativ påbörjats inom en förvaltning vilken kräver insatser från det gemensamma. Denna ryckighet är påfrestande och är en suboptimering för den gemensamma IT-organisationen och för staden.

Slutsats gränssnitt

I gränssnitten mellan förvaltningarna och IT-organisationen identifieras behoven som genererar stadens utvecklingsagenda. Det behövs tydlighet i vad som förväntas av varje organisatorisk del. Varje förvaltning måste synliggöra vilka utvecklingsinitiativ som de har för avsikt att genomföra. Initiativen måste vara förankrade inom respektive förvaltningsledning. Förvaltningarnas utvecklingsagendor behöver värderas utifrån påverkan på den gemensamma IT-organisationen. Om det finns resurskonflikter måste prioritering göras i den kommunövergripande styr- och ledningsmodellen med ett helhetsperspektiv.

Organisering

Varje förvaltning har idag egna IT-funktioner, egna systemförvaltningsobjekt samt ibland även individuella digitaliseringsfunktioner. Inom stadskontoret och serviceförvaltningen finns tre enheter eller avdelningar (IT-enheten, digitaliseringsenheten och IT-service) som levererar inom den kommungemensamma IT-leveransen. Den fragmenterade organisationen skapar ett stort behov av samordning, vilket leder till ett ineffektivt användande av resurser.

Det som märks tydligast är att intressenter till IT-organisationen har svårt att förstå vad de olika kommungemensamma organisationerna har för uppdrag, det vill säga vem gör vad. Detta gör att förvaltningarna pratar med flera olika parter och får ibland olika information vilket leder till missförstånd inom och utanför IT-organisationen.

Uppdelningen av organisationen i flera enheter kräver etablerade gemensamma processer. Incidenter inom IT har ofta stora ekonomiska konsekvenser i form av ineffektivitet i stora delar av organisationen, men kan också ha mer allvarliga konsekvenser i den direkta leveransen mot medborgare, till exempel i vårdrelationen. Organisationen behöver stor förmåga att agera samordnat vid större IT-relaterade incidenter. Ansvar för helheten saknas och koordinering tar tid.

Utvecklingsinsatser ställer idag ofta krav på att flera parter deltar. Det handlar om både de kommungemensamma organisationsenheterna såväl som systemförvaltning och resurser inom respektive förvaltning. Att koordinera och styra aktiviteter i en sådan komplex miljö skapar tröghet. Att minska antalet organisatoriska delar skapar möjlighet

att bygga effektiva utvecklingsteam. Dessa team behöver bestå av resurser som idag finns placerade utspridda i många organisationer som systemförvaltning, IT och digitalisering.

Att ha en uppdelad IT-organisation ger även effektivitetsförluster eftersom mycket måste samverkas och överenskommas. Genom en gemensam organisation kan dubblering i resurser minskas, onödig administration tas bort.

Slutsats organisering

När stadens förvaltningar har behov av kontakt eller samarbete med den kommungemensamma IT-organisationen ska det vara enkelt att etablera detta. IT-organisationen ska ta ett helhetsansvar för förvaltningarnas behov av stöd och samarbete. I dagens situation är många parter med oklara ansvarsgränser involverade vilket skapar otydlighet och långa ledtider för att navigera rätt.

Staden behöver ökad tydlighet i organiseringen för att förvaltningarna ska förstå hur systemet fungerar, det behöver vara tydligt vem som gör vad för att kunna ta och utkräva ansvar i systemet.

Staden skulle få större effektivitet genom en organisation med ett samlat ansvar för IT-leveranserna. Genom en sådan organisering skapas ett tydligt ansvarsförhållande gentemot förvaltningarna, som är både mottagare och finansiärer av leveranserna.

Omvärldsanalys

Sammanfattning

Omvärldsanalysen syftar till att få en översiktlig bild av hur ett antal andra kommunala organisationer runt om i Sverige hanterar IT, digitalisering och systemförvaltning. Frågeställning utgår från samma perspektiv som utredningen med fokus på styrning och ledning samt organisering.

Analysen har gjorts med faktainsamling⁴ och intervjuer med tio kommuner och en region. Stockholm, Göteborg, Uppsala, Lund, Helsingborg, Umeå, Skellefteå, Eskilstuna, Kristianstad, Karlskrona samt Region Skåne.

En kort och sammanfattade reflektion är att många av organisationerna har genomfört förändringar inom dessa områden under de senaste åren, dvs hur de styrs och hur de organiseras. Faktainsamlingen är av en överflygande karaktär och skulle behöva fördjupas ytterligare för att få en mer heltäckande bild. Bland annat skulle även mottagarens perspektiv hämtas in, dvs "kundens" upplevelse.

En generell betraktelse är att många av de kommuner som har kontaktats i rapporten har gått ifrån beställare-utförare-modellen. Istället har de samlat hela IT-verksamheten antingen under kommunledningskontoret eller i någon form av serviceorganisation. Uppdragen täcker då ofta, med olika djup, begreppen IT, digitalisering och systemförvaltning.

Stockholm, Göteborg och Uppsala

I Stockholm finns IT- och digitaliseringsverksamheten på stadsledningskontoret på avdelningen för finans och digitalisering. Stockholm har ingen egen drift och support

⁴ Faktainsamlingen finns dokumenterad i två underlag. Omvärldsbeskrivning och Nulägesbeskrivning IT och systemförvaltning.

utan handlar upp dessa tjänster externt. I Göteborg har all IT, digitalisering samt kommungemensam systemförvaltning samlats i en egen förvaltning och nämnd, Intraservice, som även innehåller områden som exempelvis HR. Göteborg har fortsatt stor drift- och supportorganisation. Uppsala har placerat hela IT-organisationen på kommunkontoret och även placerat ansvarig roll, CIO, i kommunledningsgruppen. Uppsala har fortsatt stor intern IT-verksamhet.

Utifrån organisatorisk placering av IT-verksamheten så formas styrningen av denna – antingen i egen nämnd eller under kommunstyrelsen. Oavsett identifieras i samtliga fall vikten av att förstå och arbeta nära stadens förvaltningar och verksamheter. I samtliga fall betonas även att det är verksamheten som är ansvarig för verksamhetsutveckling, därmed även digitalisering.

I Stockholm finansieras basleveransen genom en solidarisk modell. Särskild finansiering av digitaliseringsprojekt kan fås genom en central ansökningsprocess. Modellen skapades när medel frigjordes efter försäljning av verksamhet. I Göteborg fakturerar Intraservice kostnader för basleveransen av IT till samtliga förvaltningar. I Uppsala sker satsningar och prioriteringar kommungemensamt efter var störst effekter och nyttor finns. IT-chefen som tillika är digitaliseringsansvarig ingår i kommunledningsgruppen ihop med övriga förvaltningsdirektörer.

I exemplen ovan hålls IT-verksamheten ihop i en organisation antingen under kommunledningen eller i en serviceorganisation. Ett antal kommuner har lämnat över mindre eller större delar av den operationella hanteringen till externa leverantörer. Detta har skett genom outsourcing, multi-sourcing eller andra former av kontraktshantering.

Övrigt

En annan utveckling är att kommuner etablerar särskilda nämnder för att kunna hantera viss IT-verksamhet gemensamt med andra kommuner (Umeå, Skellefteå, Vännäs), exempelvis e-tjänsteleveranser och systemhantering.

Avseende digitaliseringen så är det hos majoriteten ingen separat verksamhet eller organisering utan används mer som ett begrepp för att beskriva verksamhetsutveckling med IT. Däremot ses IT (innehållande begreppen digitalisering och systemförvaltning) som en viktig verksamhet som behöver finnas på kommunens ledningsagenda.

Gällande datakommunikation (motsvarande stadsnät) har ingen av de intervjuade organisationerna detta som en del i sin IT-organisation utan oftast hanteras detta genom hel- eller delägda bolag.

Förslag till förändringar

Vad behöver göras?

Ska Malmö kunna få effekter av digitaliseringen måste staden kraftsamla, fokusera och prioritera. Det krävs bättre gemensam förmåga att identifiera och skapa förutsättningar för att realisera kommungemensamma digitala utvecklingsinitiativ. Det krävs samordning av initiativen och en minimering av snarlika satsningar för mer effektivt nyttjande av Malmö stads resurser.

Det krävs både satsningar på stabila plattformar och på snabb utveckling med medborgaren i fokus. Det innebär att det måste finnas en möjlighet och förmåga att

ställa om de gemensamma resurserna för att möta de varierande utvecklingsbehoven. Små utforskande projekt i form av prototyper behöver drivas vid sidan av de större strukturella förändringar som kräver mer tid och ett genomgripande processarbete. För att möta behovet av stabilitet och utveckling behöver de gemensamma resurserna samordnas och styras ur ett helhetsperspektiv.

I stycket om förslag till förändringar redovisas de åtgärder och förändringar som utredningen ser ”**för att skapa bästa förutsättningar för att uppdraget kan utföras samt ledas och styras**” - citat ur utredningsdirektivet. Förslagen är indelade efter de perspektiv som utredningen har utgått ifrån, styrning och ledning, finansiering, gränssnitt mellan verksamhet och IT samt organisering. Det är viktigt att se att förslag och åtgärder har beroenden till varandra. Starkast är beroendena mellan styrning och ledning och organisering där det ena oftast är en förutsättning eller konsekvens av det andra.

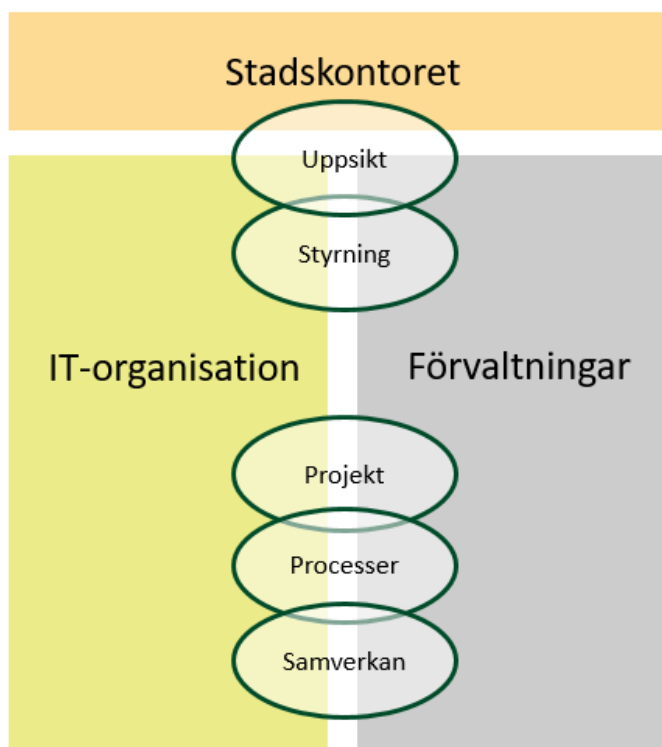
Referensmodell

Som utgångspunkt för resonemang och förslag till åtgärder har följande modell använts. Modellen utgår från att IT är en verksamhet och profession som ges bäst förutsättningar att verka när uppdraget och organisationen hålls ihop. Stadens förvaltningar använder IT dels i sina operativa

verksamhetsprocesser, som exempelvis systemstöd och dels i sin verksamhetsutveckling. Det är därför förvaltningarna som lämpligen styr IT-organisationens uppdrag. Stadskontoret skapar ramar och riktning genom reglemente och styrdokument utifrån

vad staden vill åstadkomma med hjälp av digitalisering.

De har även uppsikt över att IT-verksamheten når upp till de resultat och effekter som eftersträvas. Projekt används för att arbeta tillsammans i förändringsaktiviteter, processer används för leveransflöden medan samverkan är smörjmedlet för ett friktionsfritt och effektivt samarbete. När IT-verktyg och resurser används i verksamhetsutveckling benämner vi det digitalisering. När IT-verktyg och resurser används i verksamhetsprocesser benämner vi det systemförvaltning.



Organisering

IT-verksamhet är kunskap och hantering av teknologi och digital information. Det omfattar teknik, information och system. IT-verksamheten arbetar med support, förvaltning, utveckling och design samt innehåller ett flertal stödfunktioner som avtal, processer, IT-säkerhet, strategi m.m. Avgränsning för IT-verksamheten går vid

verksamhetsprocesser och verksamhetsutveckling där det istället är ett kompetensstöd eller en del i förvaltningarnas leveranser och utförande.

För att skapa goda förutsättningar för en IT-verksamhet att utföra sitt uppdrag är full rådgighet över hela uppdraget och hela kunskapsområdet en framgångsfaktor. Detta framkommer i utredningsarbetet både gällande strategi och operation och i samarbete med stadens förvaltningar. Mycket kraft och energi läggs idag på att överbrygga hinder med en fragmenterad organisation, att skapa förståelse och bygga samverkan med förvaltningarna men även inom de tre gemensamma IT-organisationerna. Även tidigare utredningar (*Översyn av kommuntjänst och IT-service, Consultus AB 2012 och organisationsutredning IT 2014*) har identifierat detta. Consultus-rapporten föreslår en gemensam organisation inom IT och en tydlig struktur för styrning av IT-verksamheten.

Som rekommendationer och förslag till förändringar för att skapa en tydlig och effektiv organisering av IT, digitalisering och systemförvaltning föreslår därför utredning att:

- **IT- och digitaliseringsenheten samt delar av stadskontorets systemförvaltning tillsammans med IT-service ombildas till en ny gemensam IT-organisation.**

Syftet med förändringen är att minska antalet organisatoriska gränssnitt och uppnå en enklare och effektivare styrning. Enhetlig organisering minskar friktionen mellan olika organisatoriska enheter och funktioner inom IT, digitalisering och systemförvaltning. Ledtider för leveranser och utveckling ska kortas genom att beslutsvägar och kommunikation blir enklare. Icke värdeskapande aktiviteter som t.ex. IT-interna överenskommelser och samverkanslösningar ska minimeras. Kompetens och resurser inom IT samlas för bättre effektivitet och prioritering i uppdragen.

En ny kommungemensam IT-organisation får i uppdrag att organisera sig på ett sätt som ger goda förutsättningar att arbeta tillsammans med stadens förvaltningar. Organiseringen ska vara i linje med hela uppdraget inom IT, digitalisering och systemförvaltning. Uppdraget ska regleras i ansvarig förvaltnings reglemente och beredning, beslut och uppföljning av basleveranser samt utveckling ska ske genom föreslagen styr- och ledningsmodell.

Vid beslutet att starta en ny organisation är det viktigt att ta hänsyn till uppdragets karaktär. IT-organisationen behöver ha en klar och tydlig bild över hur den ska arbeta både för att leverera effektivt men även för att kunna utveckla och förändra i enlighet med förvaltningarnas krav och behov. 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 styr- och ledningsperspektiv.

Systemförvaltning

Systemförvaltningsobjekten delas in i en verksamhetsnära och en systemnära del med olika ansvar. Den verksamhetsnära omfattar ansvaret för att definiera verksamhetens krav och behov på systemstöd, medan den systemnära ansvarar för drift, anpassning och utveckling av applikationerna samt för leverantörs- och avtalshanteringen. Supportfunktionen delas in i användarsupport som är inriktad mot att stödja användandet av applikationerna samt i incidenthantering mot systemleverantören. Den

förstnämnde tillhör den verksamhetsnära förvaltningen medan incidenthantering den systemnära. Utredningen föreslår att den systemnära förvaltningen flyttas till den gemensamma IT-organisationen.

Styrning av de kommunövergripande systemen på stadskontoret föreslås att följa föreslagen styr och ledningsmodell. Förändringsplanering av systemen föreslås hanteras genom en särskild beredningsgrupp (verksamhetsägare). Ekonomiska resurser för förändring (utveckling) finns på stadskontoret, medan resurser för drift och vidmakthållande av systemen finns inom IT-organisationen och är solidariskt finansierade.

Ytterligare analys av systemförvaltningsobjekten behöver göras för att identifiera och detaljera ansvar och uppdrag i de befintliga systemförvaltningsorganisationerna. Analysen kan ge olika förslag till delning beroende på objektens olika karaktär samt nuvarande uppdrag och organisering. En sådan analys ger också underlag för hur befintliga resurser bör fördelas.

Styrning och ledning

En tydlig styr- och ledningsmodell ger stadens förvaltningar förutsättningar för att använda IT-organisationens potential på ett effektivt sätt. Det betyder att det måste framgå hur, och av vem, beslut och prioriteringar fattas samt hur underlagen för dessa tas fram. Det ska även vara tydligt vem som har ansvar att genomföra de beslut och prioriteringar som fattats samt vem som följer upp resultatet.

Styr- och ledningsmodellen är viktig för förvaltningarna för att få ut efterfrågade effekter men även för att IT-organisationen ska kunna prioritera och styra sin verksamhet.

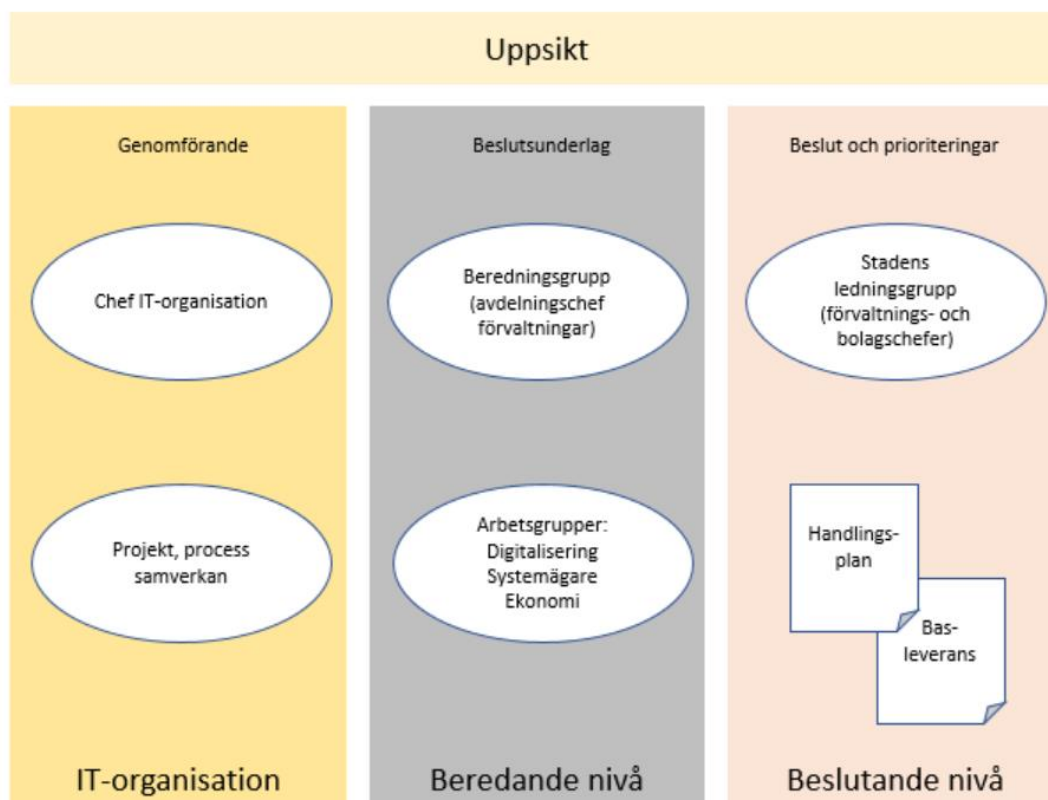
I analysen framkommer att brister i befintliga styr och ledningsmodeller hämmar samordning och användande av gemensamma resurser. Utredningen föreslår att skapa en tydlig och effektiv ledning och styrning av IT-organisationen genom att:

- Beskriva och definiera den nya IT-organisationens uppdrag och dess basleveranser. Utgångspunkten är befintliga uppdrag med ett tydligt verksamhetsfokus.
- Inrätta en styr- och ledningsmodell för IT-organisationen med en beslutande och en beredande nivå med representanter från förvaltningarna.
- Ta fram en stadsövergripande utvecklingsagenda för stadens digitalisering med ett flerårigt perspektiv som underlag för beslut och prioriteringar.
- Uppdatera och justera reglementena för berörda förvaltningar i enlighet med de förändringar som beslutas.
- Utveckla stadskontorets uppdrag att följa upp stadens digitaliseringsarbete i enlighet med Det digitala Malmö och den stadsövergripande utvecklingsagendan.
- Ge IT-organisationen ansvar för att en årsberättelse kontinuerligt tas fram som uppföljning av den stadsövergripande utvecklingsagendan samt för basleveranserna.

Beskriva och definiera den nya IT-organisationens uppdrag och dess basleveranser. IT-organisationen ska få ett tydligt beskrivet uppdrag som omfattar

kommungemensam IT, digitalisering och systemförvaltning. Uppdraget ska beskriva åtagandet gentemot stadens förvaltningar och utgå från ett verksamhetsperspektiv. Uppdraget ska förankras i styrgruppen för utredningen samt med ledningen för ansvarig förvaltning. IT-organisationens basleveranser ska beskrivas (ibland benämnt tjänstekatalog) och dokumenteras. Basleverans ska stämmas av med den beredande nivån och med ekonomichefer så att det råder konsensus om vad som ingår och hur kostnadsfördelningen ser ut. Basleveransen är grunden för finansieringen av IT-organisationen.

Inrätta en styr- och ledningsmodell för IT-organisationen med en beslutande och en beredande nivå. Den beslutande nivån ansvarar för beslut och prioriteringar av stadens IT och digitala satsningar. Den beredande nivån ansvarar för framtagande av beslutsunderlag. Förvaltningars behov och krav ska identifieras för att därefter prioriteras. Det kräver tydlighet i vem som företräder krav och behov i förvaltningar och innebär att de behöver ha en helhetssyn på sin digitalisering, både verksamhetsutveckling och ekonomiska parametrar. Den beslutande nivån finns i stadens ledningsgrupp av förvaltningschefer. Den beredande nivån behöver finnas på ledningsnivå i förvaltningarna (avdelningschef). Denna nivå tar tillsammans med IT-organisationen fram förslag på en kommungemensam utvecklingsagenda som lämnas till den beslutande nivån för prioritering och beslut. Löpande kan förslag till utvecklingsaktiviteter lyftas enligt en strukturerad utvecklingsmetod (business case/nyttokalkyl). Till den beredande nivån kopplas arbetsgrupper, digitaliseringsansvariga, ekonomigrupp m.fl. som bidrar med sakkunskap och underlag. IT-organisationen ansvarar för processen och bidrar med sakkunskap och analys samt att genomföra beslutade aktiviteter.



Stadsövergripande utvecklingsagenda för digitalisering. IT-organisationen ansvarar för att det finns en gemensam process som fångar förvaltningarnas behov och utvecklingsinitiativ. Tillsammans med den beredande nivån med förvaltningarna tas ett förslag till utvecklingsagenda för IT och digitalisering fram med en tidshorisont på 2–4 år. Utvecklingsagendan uppdateras årligen och fastställs i den beslutande nivån. Utvecklingsagendan ska innehålla de förflyttningar man önskar se inom IT, effekter, aktiviteter, ekonomiska beräkningar samt beroenden och förutsättningar.

Uppdatera och justera reglementena för berörda förvaltningar. I samband med den organisatoriska förändringen krävs förslag till justerade reglementen för de berörda förvaltningarna. De uppdaterade reglementena ska återspegla befintliga uppdrag samt åtagande gentemot stadens förvaltningar i att stödja dem i deras digitaliseringsarbete. Förutom reglemente ska IT-organisationen förhålla sig till styrdokument som exempelvis Det digitala Malmö, Riktlinjer för informationssäkerhet samt stadens utpekade mål.

Stadskontoret följer upp stadens digitaliseringsarbete. Stadskontoret ansvarar för reglementen och styrdokument och följer upp stadens förvaltningar i enlighet med dessa. Uppföljningen av stadens digitaliseringsarbete finns beskriven i det av kommunfullmäktige antagna programmet Det digitala Malmö. Uppföljningen ska samla in och sammanställa förvaltningarnas digitaliseringsinitiativ samt dess effekter. Utredningen föreslår även att stadskontoret följer upp den stadsövergripande utvecklingsagendan.

IT-organisationen ansvarar för en årsberättelse om IT. En årsberättelse ska kontinuerligt tas fram av IT-organisationen som uppföljning av basleverans av IT samt den stadsövergripande utvecklingsagendan. Årsberättelsen sätter aktiviteter och händelser i en begriplig kontext kopplat till stadens digitalisering.

Finansiering

Finansieringens syfte är att rätt ekonomiskt utrymme finns inom Malmö stad för att leverera IT kostnadseffektivt och att det finns utrymme för staden att genom digitalisering fortsätta leverera med hög kvalitet i kommunens huvuduppdrag, såsom beskrivs i Det digitala Malmö. Digitalisering medför att kostnaderna för IT ökar i staden, samtidigt som effekthemtagningsarna sker någon annanstans i organisationen. Detta innebär att utifrån stadens totala ekonomi växer behovet av resurser för IT. Utveckling inom IT och digitalisering behöver därför ge nödvändiga ekonomiska effektiviseringar inom förvaltningarnas produktion av tjänster till medborgarna. Utvecklingsinitiativen behöver verifieras både före och efter att de införts i produktion utifrån förväntade effekter. Insikten är att effekterna kommer först en tid efter att nya IT-lösningar finns inom produktionen, när medarbetarna eller medborgarna kan utföra sina tjänster mer tidseffektivt.

En finansieringsmodell i staden behöver vara överenskommen med stadens förvaltningar. Det är viktigt att alla parter har en förståelse för modellen och vilka basleveranser som ingår i den. Förvaltningarna ska veta vilka kostnader som finns i IT-leveranserna. Förvaltningarna måste även kunna ställa krav på innehållet i leveranserna och vilka nya IT-plattformar som ska införas med syfte att kunna påverka kostnaderna. Vidare behöver förvaltningarna kunna följa upp leveranserna och det ekonomiska utfallet för att värdera resursanvändandet.

Utredningen föreslår följande åtgärder och förändringar för att skapa en transparent och effektiv hantering av finansieringen av IT, digitalisering och systemförvaltning:

- **Finansieringen av kommungemensam IT och systemförvaltning blir en solidarisk finansiering.** Den avser basleveranser samt prototyper och pilotprojekt.
- **Finansiering av verksamhetsutveckling sker av respektive förvaltning.**
- **Uppföljning av basleveranser sker genom beredningsnivån tillsammans med en särskild ekonomichefsgrupp och IT-organisationen.**
- **Beslut om införande av nya IT-basleveranser och finansiering tas i enlighet med föreslagen styr och ledningsmodell.**

Finansieringen av kommungemensam IT och systemförvaltning blir en solidarisk finansiering. I finansieringen ryms basleveranser av IT och systemkostnader för systemförvaltning (med hänsyn till vad som kommer fram i den detaljerade analysen av systemförvaltning som föreslås i rapporten). I basleveransen ingår utveckling- och kompetensstöd till förvaltningarnas digitaliseringsarbete. Leveranserna ska tydliggöras och ambitionsnivåerna ska definieras tillsammans med förvaltningarna. Förutom basleveransen ska IT-organisationen även inom den ekonomiska ramen kunna hantera prototypframtagning samt pilotprojekt. Genom dessa aktiviteter kan IT-organisationen visa på möjliga effekter och konsekvenser med nya satsningar. Resultatet av prototyper och piloter ingår i beslutsunderlag vid införande av nya basleveranser.

Finansiering av verksamhetsutveckling sker av respektive förvaltning.

Digitaliseringsprojekt i förvaltningarna använder sig av de gemensamma basleveranserna inom IT och systemförvaltning. Beslutade och prioriterade aktiviteter i förvaltningarnas digitalisering ges resurs- och kompetensstöd från den kommungemensamma IT-organisationen.

Uppföljning av basleveranser sker genom beredningsnivån tillsammans med en särskild ekonomichefsgrupp och IT-organisationen. Nyckeltal och definitioner ska etableras så att uppföljning kan ske över tid. Parametrar som kapacitets- och volymförändringar, avveckling av IT-leveranser samt effektiviseringar är förslagsvis områden som följs upp. Även resurser och kompetensstöd till förvaltningarnas digitalisering bör följas upp.

Beslut om införande av nya IT-basleveranser och finansiering tas i enlighet med föreslagen styr och ledningsmodellen. Införande av nya IT-basleveranser ger en förändrad finansiering. Förändrade basleveranser påverkar den solidariska finansieringen för förvaltningarna. Inför beslut om införandet av nya eller förändrade basleveranser tas beslutsunderlag fram av den beredande nivån. IT-organisationen ansvarar för process och metodik vid framtagande av underlag.

Förändring görs inom befintliga ramar

Förslag till förändrade finansieringsmodeller innehåller inga kostnadsförändringar för förvaltningarna. Eventuella förändringar hanteras enligt föreslagen styr och ledningsmodellmodell. Däremot förändras modellernas struktur och det påverkar även stadskontorets anslag för IT- och digitaliseringsenheten. Principen är att finansiering följer med uppdrag. Förändringar föreslås leda till växlingar med förvaltningarna inför en solidarisk modell.

Sammanföringen av flera solidariska finansieringsmodeller, innehållande både förvaltning och utvecklingskostnader, kan innehålla ett effektivare användande av ekonomiska medel. Förmågan till bättre prioriteringar ökar genom bättre insyn över planerade aktiviteter och dess beroenden.

En utredning kring hur staden ska hantera glappet mellan insats och effekt av digitaliseringsåtgärder föreslås. Förslagsvis får ekonomichefer tillsammans med IT-organisationen i uppgift att ta fram ett förslag. Utgångspunkten för en sådan utredning är hur kostnader ska hanteras i staden, vilka uppkommer inom IT före effekter uppstår i verksamheten, dvs effekthemtagningen.

Gränssnitt mellan verksamhet och IT/digitalisering/systemförvaltning

Med gränssnitt avses hur förvaltningarna interagerar med IT-organisationen. Interaktionen sker på olika nivåer. Från medarbetare inom staden som använder IT-systemen i det dagliga arbetet, till digital verksamhetsutveckling inom förvaltningarna i vilka IT-organisationen levererar kompetensstöd.

Rapporten beskriver hur otydligheter inom staden leder till ineffektivitet. Genom att beskriva och tydliggöra relationerna mellan kommunens gemensamma IT och förvaltningarna blir det enklare att verka i systemet. När kunskapen om hur systemet fungerar och vad varje organisatorisk del ansvarar för ökar, minskar friktionen i kontaktytorna och interaktionen blir effektivare.

För att skapa tydliga och lättillgängliga gränssnitt mellan IT och förvaltning föreslår utredningen att nedanstående gränssnitt beskrivs och definieras:

- Leveransmodeller
- Utvecklingsmodell
- Beredande nivå
- Beslutande nivå

Organisatorisk tillhörighet

I utredningens arbete med att ta fram förslag på organisering har frågan om förvaltningstillhörighet uppkommit. Denna fråga lämnas till styrgruppen.

Utredningen lyfter fram att valet av förvaltning inte är avgörande för att uppnå de förbättringar som beskrivs. Förvaltningstillhörighet blir underordnat en majoritet av övriga parametrar. Det viktiga är att skapa en förvaltningsgemensam styrning av en ny IT-organisation. Uppdraget för en IT-organisation måste vara tydligt, överenskommet och återspeglas i ansvarig förvaltnings reglemente. Förutsättningarna i IT-organisationen måste vara i paritet med de förväntningar förvaltningarna har på leverans och stöd. Om dessa förutsättningar finns på plats tillsammans med ett transparent arbetssätt blir valet av förvaltning underordnat och en praktisk fråga.