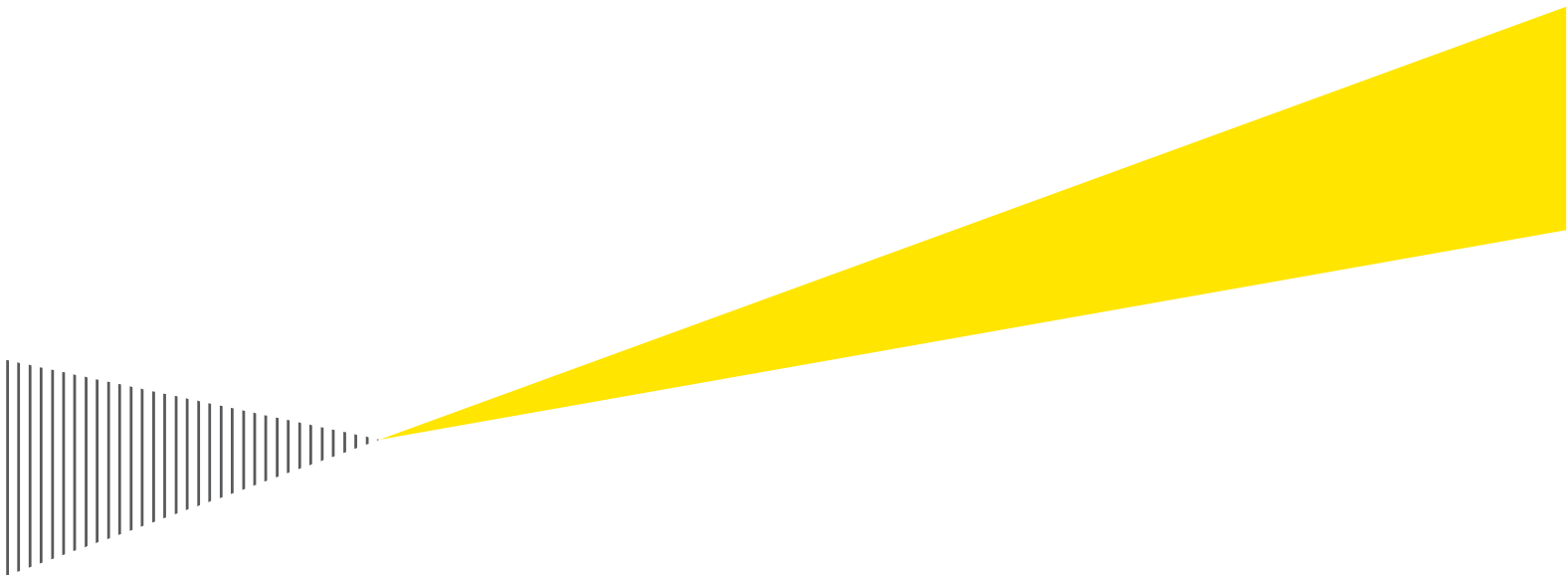


Burlövs kommun

Granskning av digitaliseringsarbete



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	3
2.4. Revisionskriterier.....	4
3. Iakttagelser	5
3.1. Styrande dokument	5
3.2. Organisation.....	7
3.3. Uppföljning och nyttoberäkningar	8
4. Sammanfattande bedömning	10
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>12</i>

1. Sammanfattning

Granskningens syfte var att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att digitaliseringsarbetet i verksamheten utförs på ett ändamålsenligt sätt. Slutsatserna av granskningen är att kommunstyrelsens i det stora hela arbetar på ett tillfredsställande sätt. Styrelsen har beslutat om en strategi som tydliggör inriktningen för digitaliseringsarbetet inom kommunen. Därtill är organisationen och arbetsprocesserna tydliggjorda och etablerade.

Enligt den digitala strategin ska samtliga verksamheter upprätta konkreta handlingsplaner kopplade till den digitala strategin. Detta görs inom ramen för nämndernas verksamhetsplaner. Granskningen visar att detta arbete bedrivs med varierande kvalitet. Det är därför vår bedömning att kommunstyrelsen bör stärka uppföljningen av nämndernas följsamhet gentemot digitaliseringsstrategin. Det är därtill en bedömning av granskningen att kommunstyrelsen bör utveckla arbetssättet kring nyttokalkyler vid införande av digitala lösningar.

Bedömningarna grundar sig bland annat på följande iakttagelser:

- ▶ Kommunstyrelsens digitala strategi anger den önskvärda riktningen för kommunens digitaliseringsarbete. Syftet är att kommunen genom digitalisering ska öka nyttan för de som bor och verkar inom kommunen.
- ▶ Strategin tydliggör att alla verksamheter ska upprätta en handlingsplan. Denna ska upprättas som en del av nämndernas verksamhetsplaner. Detta i syfte att undvika parallella målstyrningsprocesser.
- ▶ Det är inte tydliggjort i den digitala strategin med vilken frekvens eller form som denna ska följas upp. Enligt uppgift pågår ett arbete med att sammanställa en kommungemensam handlingsplan.
- ▶ Kommunstyrelsen, miljö- och byggnadsnämnden samt socialnämnden har mål eller aktiviteter kopplade till digitaliseringsarbetet. Utbildnings- och kulturkommittén saknar motsvarande perspektiv i sin verksamhetsplan.
- ▶ Det finns inom kommunen två strategiska funktioner vilka arbetar med digitalisering på kommunövergripande strategisk nivå.
- ▶ Det har upprättats en processbeskrivning för hantering av verksameters digitaliseringsbehov. Av intervjuer framgår att arbetssättet är etablerat inom organisationen.
- ▶ Det uppges i intervjuer att kommunen vid enstaka tillfälle inkluderat nyttokalkyler för inrättandet av digitala tjänster i enlighet med Ekonomistyrningsverkets mallar. Det framförs dock att det finns ett behov av att utveckla metoden för att öka träffsäkerheten.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att samtliga nämnder utarbetar konkreta handlingsplaner som del av sina respektive verksamhetsplaner.
- ▶ Som rutin upprätta nyttokalkyler i samband med digitaliseringsprojekt

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunen beskriver i delårsrapport 2020 att digitalisering aldrig kan vara ett mål i sig utan utgör enbart ett verktyg för verksamhetsutveckling. Därför anses det vara av vikt att verksamheterna arbetar utifrån ett tydligt nyttoperspektiv och utvecklar de processer som kommunens medborgare, företagare och andra intressenter berörs av. En utmaning som identifierats under den pågående covid-19-pandemin har varit att det har noterats en minskad tillgänglighet inom vissa verksamheter. En dialog pågår med dessa verksamheter i syfte att öka svarsfrekvensen och tillgängligheten.

Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer de flesta kommuner inom en snar framtid stå inför en situation där färre ska försörja fler. I takt med att antalet äldre och yngre växer står kommunerna inför kravet att tillgodose det ökade behovet av äldreomsorg och skolplatser. Åldrar som är förhållandevis kostnadsintensiva. Att befolkningsutvecklingen för yrkesverksamma åldrar i jämförelse är förhållandevis svag innebär att försörjningskvoten kan förväntas öka. Behovet av kommunal verksamhet kommer alltså att öka i en högre takt än skatteintäkterna från en ökad sysselsättning. Enligt SKR kommer detta att leda till ett gap mellan intäkter och kostnader på 27 miljarder kronor redan 2021. Detta kommer att ställa stora krav på den kommunala verksamheten vad gäller att tillhandahålla en kostnadseffektiv verksamhet. En avgörande del i att uppnå denna effektivisering är enligt SKR en digitalisering av kommunernas verksamheter.

Likt allt förändringsarbete är det viktigt att ledningen står bakom digitaliseringsarbetet, att de är tydliga bärare av budskapet om digitalisering, samt ser till att frågan kommer in i ordinarie styr- och ledningsarbete. Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer beslutat om en djupgranskning av kommunstyrelsens arbete med digitalisering.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att digitaliseringsarbetet i verksamheten utförs på ett ändamålsenligt sätt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen tillsett att det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för styrning och ledning av digitaliseringsarbetet?
- ▶ Finns det styrdokument, handlingsplaner och/eller riktlinjer för hur digitaliseringsarbetet ska implementeras i verksamheten?
- ▶ Finns det nyttokalkyler med förväntade effekter vid införandet av nya digitaliseringsprojekt?
- ▶ Följer kommunstyrelsen upp resultat av digitaliseringsarbetet i tillräcklig utsträckning?

2.3. Genomförande

Granskningen grundas på dokumentstudier och intervjuer med ansvariga tjänstepersoner. Se bilaga 1 för källförteckning.

2.4. Revisionskriterier

2.4.1. Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagens 6 kap 1§ redogör för kommunstyrelsens uppgifter. Där framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Därutöver framgår av 11§ att kommunstyrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Därtill får styrelsen, enligt 12 §, från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen begära in yttrande och upplysningar som behövs för att kunna fullgöra sina uppgifter.

2.4.2. Kommunstyrelsens reglemente

Kommunstyrelsens reglemente beslutades av fullmäktige 2018-10-15. Enligt reglemente är det styrelsens uppgift att ha ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Däri ingår att ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen. Styrelsen har också ansvar för att leda och samordna kommunens IT-utveckling.

3. Iakttagelser

3.1. Styrande dokument

Kommunstyrelsen antog 2019-06-03 en digital strategi för 2019–2022. Enligt strategin är syftet att,

”... ange en enad väg framåt för kommunens digitalisering och att visa hur digitaliseringen kan öka nyttan för de som bor och verkar i Burlövs kommun. Strategin ger därmed lokala ramar och förutsättningar för att möta den nationella digitaliseringsstrategin där det bland annat fastställs att ”Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter”.

Enligt strategin ska digitalisering bidra till enkelhet och fungera som ett verktyg för verksamheten och dess olika målgrupper. Arbetet ska utgå från kommunens värdegrund vilken utgår från kunden i centrum med värdeorden tillgänglighet, bemötande, förtroende, delaktighet och likabehandling. Varje förvaltning förväntas varje verksamhet i kommunen ta initiativ i syfte att effektivisera och förbättra för såväl medborgare som medarbetare. Kommunstyrelsen har ansvar för att samordna och prioritera arbetet med verksamhetsövergripande processer.

Det digitala perspektivet ska enligt strategin finnas med i verksamheternas planerade utvecklingsarbete som fastställs i ordinarie verksamhetsplaner. Det framgår vidare att verksamheterna ska ta fram konkreta handlingsplaner med utgångspunkt i den digitala strategin. Det framförs vid intervju att denna skrivelse inte ska tolkas som att nämnderna ska utarbeta separata handlingsplaner. Intentionen är att nämnderna ska inkludera digitaliseringsperspektivet i sina ordinarie verksamhetsplaner. Syftet är att motverka upprättandet av parallella målstyrningsdokument.

Vidare uppges att det för tillfället upprättas en gemensam digital handlingsplan, som är en sammanställning baserat på information från nämndernas verksamhetsplaner.

För år 2021 finns noteringar om digitaliseringsprojekt och aktiviteter kopplade till digitalisering omnämnda i kommunstyrelsens och miljö- och byggnadsnämndens¹ samt socialnämndens verksamhetsplaner. I utbildning- och kulturnämndens verksamhetsplan nämns inte digitalisering. I tabellen nedan framgår ett urval av målsättningar och aktiviteter från verksamhetsplanerna.

Nämnd	Mål/aktivitet/projekt
Kommunstyrelsen/ Miljö- och byggnadsnämnden	<ul style="list-style-type: none"> Ledarutveckling med inriktning mot innovation och digitalisering Digital onboarding (effektivisera anställningsprocess) Digitala detaljplaner Förstudie digital myndighetspost
Socialnämnden	<ul style="list-style-type: none"> Möjliggöra digitalisering för ökad kvalitet och bättre resursanvändande Effektivisera genom digitalisering Automatisera handläggning ekonomiskt bistånd

Digitaliseringsstrategin definierar sju punkter avseende den strategiska inriktningen. Flertalet punkter konkretiseras med uppgifter för hur arbetet ska fortlöpa. Se nedan sammanställning.

¹ Nämnden och styrelsen har en gemensam verksamhetsplan.

Strategisk inriktning	Uppgifter
<p>Det ska vara enkelt att ha kontakt med Burlövs kommun, och ständigt tillgängliga digitala tjänster ska vara förstahandsvalet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kontaktytorna mellan medborgare, näringsliv, besökare och kommun ska öka och förbättras. • Kommunen ska öka medborgarnyttan med hjälp av digitala tjänster som kompletterar och höjer servicenivån. • Kommunen ska inom alla verksamheter där det är möjligt och skapar mervärde använda sig av digitala möjligheter för att matcha förväntningar och samhället i övrigt.
<p>När så är möjligt ska Burlövs kommun välja att kommunicera digitalt först.</p>	
<p>Burlövs kommun ska vid process-utveckling, i de fall det är möjligt, arbeta i liten skala när vi omvandlar analogt till digitalt eller inför nya lösningar, en så kallad pilot.</p>	
<p>Burlövs kommun ska arbeta för att identifiera digitalt utanförskap. För att öka det digitala innanförskapet bör utveckling ske i samverkan med användare och andra aktörer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen ska arbeta för att identifiera och möta de medborgare som behöver stöd och därmed kunna öka sitt digitala innanförskap.
<p>Förtroendevalda och chefer i Burlövs kommun ska vara medvetna om och ha kompetens om vilka sätt den egna verksamheten kan digitaliseras eller påverkas av andras digitalisering.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alla medarbetare och förtroendevalda ska kunna vara aktiva i den digitala utvecklingen och ha möjlighet till den digitala kompetens som behövs för att vara delaktiga. • Alla medarbetare ska ha tillgång till digitala lösningar för att kunna utföra sitt arbete; en digital arbetsmiljö som leder till att kommunen blir en mer attraktiv arbetsgivare. • Kommunen ska automatisera det som är effektivt att automatisera. • Kommunen ska använda digitalisering och effektivisering som ett sätt att säkra den framtida kompetensförsörjningen.
<p>En säker informationshantering ska skapa förtroende för Burlövs kommuns digitala tjänster.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunens tjänster ska utvecklas med hänsyn till och skydd för den personliga integriteten enligt lag och praxis. • Kommunen ska ha en säker, enkel och enhetlig identifiering för användaren vid användning av digitala tjänster. • Kommunens digitala information ska skyddas mot obehörig användning, förvanskning och förlust. • Hänsyn ska tas till informationens skyddsvärde vid utbyte av data mellan olika aktörer och verksamheter. • Kommunen ska ställa krav på IT-system och manuell hantering så informationens skyddsvärde värnas och behålls genom hela systemets livscykel, upphandling, vidareanvändning, förädling och arkivering.
<p>Burlövs kommun ska arbeta med öppna standarder, i syfte att så långt det är möjligt vara teknikoberoende, och verka för tillgängliggörande av öppna data i syfte att skapa förutsättningar för innovation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Genom att ställa krav i upphandlingar ska kommunen säkerställa öppna gränssnitt och ägarskap samt tillgång till vår egen information. • Kommunen ska prioritera öppen källkod och öppna databaser i upphandlingar.

Digitaliseringsarbetet ska finansieras inom ramen för respektive nämnds eller styrelsens ordinarie budget. Särskild finansiering kan beslutas för större kommungemensamma insatser. Verksamheterna har själva ansvar för att ansöka om extern finansiering om sådan möjlighet ges för digitala satsningar som ligger i linje med strategin.

Det framgår ej ur strategin hur den ska följas upp eller med vilken frekvens digitaliseringsarbetet ska återrapporteras till kommunstyrelsen. Tillhörande den digitala strategin har ett informationsblad utarbetats. Detta redogör i förkortade ordalag kommunstyrelsens intention med digitaliseringsstrategin. Informationsbladet är publicerat på kommunens hemsida.

3.1.1. Bedömning

Digitaliseringsstrategin tydliggör kommunens strategiska inriktning för digitaliseringsarbetet. Vi bedömer dock att den krävs ytterligare åtgärder för att säkerställa att strategins intentioner införlivas i verksamheterna. Det pågår ett arbete med att sammanställa en kommungemensam handlingsplan vilket vi bedömer är positivt. Vi menar att det är av vikt att kommunstyrelsen tydliggör förväntningarna på nämndernas handlingsplaner inom ramen för verksamhetsplanerna. Av nämndernas verksamhetsplaner noterar vi att ambitionsnivån varierar. Utbildnings- och kulturnämnden saknar exempelvis digitaliseringsperspektivet i sin verksamhetsplan.

3.2. Organisation

Inom kommunledningsförvaltningen finns primärt två strategiska funktioner som arbetar med digitalisering på kommunövergripande nivå. Digitaliseringsstrategen arbetar med att stödja verksamheterna med att formulera behov och hitta digitala lösningar, samt genom att verka sammanhållande för digitaliseringsarbetet. Tjänsten som digitaliseringsstrateg inrättades enligt uppgift under 2020 som en del i kommunens satsning på digitalisering. Därutöver finns en IT-strateg som arbetar med infrastrukturen. Denne är även kommunens kontaktperson för den gemensamma IT-driftorganisationen där Burlöv samverkar med Staffanstorps- och Kävlinge kommun. Det har upprättats en behovsprocess som tydliggör de olika steg som ska tas i samband med att en digital tjänst eller lösning ska tas fram. Behovsprocessen illustreras nedan.



Processen inleds med att behov uppstår i verksamheten. Varje förvaltning har en utsedd funktion som arbetar med digitalisering och IT, som även igår i kommunens IT-råd. Generellt är det denna funktion, tillsammans med representanter från verksamheten och stöd från digitaliseringsstrategen som utarbetar användarberättelser. En användarberättelse syftar till att definiera behovet och styrs av tre punkter:

- ▶ Vem (intressent)
- ▶ Vad (mål)
- ▶ Varför (motiv)

Vid intervjuer uppges att användarberättelser upprättas för såväl stora som små behov och därför kan omfattningen variera. Användarberättelser behandlas i IT-rådet där det finns möjligheter att se gemensamma behov och lösningar. IT-rådets uppdrag är att vara stödjande

gentemot verksamheterna avseende IT och digitalisering, samt att förmedla information och kunskap vidare ut i organisationen.

I nästa skede, klassificering och planering, lyfts behovet upp i ett strategiskt råd bestående av digitaliseringsstrateg, IT-strateg samt berörd ledningsgrupp och verksamhetschef. Om behovet mynnar ut i ett större projekt och/eller en investering så diskuteras detta i samband med budgetprocessen. Därefter sker en mer detaljerad planering av business-case och vid behov även marknadsanalys avseende tjänsteutbud. Vid digitalisering av större processer finns möjlighet att nyttja ett processkartläggningsverktyg som stöd. Processen leder fram till en kravställning som sedan skickas till IT-teamet.

De intervjuade uppger att processen är förhållandevis ny men att den har bidragit till att skapa en tydlig struktur för arbetet. Det framgår dock även exempel på projekt där implementeringen inte har fungerat enligt önskvärd process. Detta aktualiserade behovet av att ha nödvändig kompetens även inom den specifika förvaltningen.

3.2.1. Bedömning

Vi bedömer att det finns en tydlig process och organisation för digitaliseringsarbetet. Det finns etablerade forum som möjliggör att verksamhetens behov tas vidare och realiserar. Likaså att processen säkerställer att verksamheternas behov och förutsättningar i IT-infrastrukturen beaktas, vilket är en förutsättning för att digitaliseringsprojekt ska falla väl ut. Därutöver är det positivt att det finns verktyg så som användarberättelser som skapar en systematik i arbetet.

3.3. Uppföljning och nyttoberäkningar

Intervjuade uppger att det finns exempel då nyttokalkyler har använts i samband med att behov av digitala tjänster eller varor utreds (enligt den process som är beskriven i avsnitt 3.2). Vid dessa tillfällen har en mall från Ekonomistyrningsverket använts. Det uppges dock finnas behov av att utveckla metoden för att hitta träffsäkerhet och ha en modell som fungerar för verksamheterna. Det finns inte heller något krav på att nyttokalkyler ska upprättas som en del i behovsutredning eller inför beslut om digitaliseringsprojekt.

Projektplaner utarbetas även för större projekt, ett exempel är automatisering (RPA²) avseende ekonomiskt bistånd. Av planen framgår:

- ▶ Mål (övergripande samt projekt- och effektmål)
- ▶ Uppdragsbeskrivning
- ▶ Genomförande (tidplan och aktiviteter)
- ▶ Riskanalys
- ▶ Projektorganisation
- ▶ Rapportering och uppföljning
- ▶ Budget

De intervjuade uppger att den återrapportering som sker avseende digitalisering främst avser enskilda projekt som följs upp av ansvarig nämnd. Inom ramen för granskningen har vi inte tagit del av någon sammanställd uppföljning avseende kommunens digitaliseringsarbete.

² Robotic Process Automation

3.3.1. Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör utveckla arbetet med nyttokalkyler för att ha ett välgrundat underlag för beslut om investeringar i digitaliseringstjänster. Det är positivt att det finns ett pågående arbete med detta och vi bedömer att det är av vikt att det finns en etablerad modell för detta. Vi menar att detta bör ske systematiskt och ingå som en del i behovsprocessen.

Granskningen visar att uppföljningen sker av enskilda projekt. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör följa upp digitaliseringsarbetet även övergripande, kopplat till de strategiska inriktningarna i digitaliseringsstrategin. Detta för att säkerställa att de intentioner som satts för arbetet också implementeras och införlivas i verksamheten.

4. Sammanfattande bedömning

Det är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen i stort har säkerställt att digitaliseringsarbetet utförs på ett ändamålsenligt sätt. Styrelsen har beslutat om en strategi som tydliggör inriktningen för kommunens digitaliseringsarbete. Samt att det finns en tydlig organisation och process för att fånga upp och förverkliga verksamheternas behov av digitala lösningar.

Det är vidare vår bedömning att kommunstyrelsen bör stärka uppföljningen av nämndernas följsamhet till digitaliseringsstrategin. Det är tydliggjort i strategin att samtliga verksamheter ska upprätta konkreta handlingsplaner kopplade till den digitala strategin. Granskningen visar att nämnderna i varierande utsträckning inkluderar digitaliseringsperspektivet i sina verksamhetsplaner.

Granskningen visar att det saknas ett systematiskt arbete med nyttoberäkningar och nyttokalkyler i samband med införande av digitala lösningar. De intervjuade uppger att det finns exempel på nyttokalkyler men att det inte finns en etablerad modell eller arbetssätt. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör utveckla detta och införa nyttokalkyler som en del i behovsprocessen.

Revisionsfrågor	Svar
<ul style="list-style-type: none"> Har kommunstyrelsen tillsett att det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för styrning och ledning av digitaliseringsarbetet? 	Ja.
<ul style="list-style-type: none"> Finns det styrdokument, handlingsplaner och/eller riktlinjer för hur digitaliseringsarbetet ska implementeras i verksamheten? 	Delvis. Det finns en övergripande strategi och det pågår ett arbete med att ta fram övergripande handlingsplan. Det finns dock ingen beslutad plan om hur detta ska följas upp.
<ul style="list-style-type: none"> Finns det nyttokalkyler med förväntade effekter vid införandet av nya digitaliseringsprojekt? 	Delvis. Inom ett antal projekt har nyttokalkyler tagits fram men det finns ingen etablerad modell för detta.
<ul style="list-style-type: none"> Följer kommunstyrelsen upp resultat av digitaliseringsarbetet i tillräcklig utsträckning? 	Nej.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att samtliga nämnder utarbetar konkreta handlingsplaner som del av sina respektive verksamhetsplaner.
- ▶ Som rutin upprätta nyttokalkyler i samband med digitaliseringsprojekt



Arlöv den 14e juni 2021

Linus Aldefors
EY

Emmy Lundblad
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Digitaliseringsstrateg, kommunledningsförvaltningen
- ▶ IT-strateg, kommunledningsförvaltningen
- ▶ IKT-strateg, utbildnings- och kulturförvaltningen
- ▶ Kvalitetsstrateg, socialförvaltningen

Dokument:

- ▶ Digital strategi
- ▶ Projektplan automatisering ekonomiskt bistånd
- ▶ Verksamhetsplan, socialnämnden
- ▶ Verksamhetsplan, utbildnings- och kulturnämnden
- ▶ Verksamhetsplan, kommunstyrelsen och miljö- och byggnadsnämnden
- ▶ Process- och organisationsbeskrivning behovsprocess