

# Robertsfors kommun

## Granskning av kommunens systemstöd



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>1. Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1. Bakgrund och syfte.....	3
2.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning.....	3
2.3. Genomförande och metod.....	3
2.4. Revisionskriterier.....	4
2.5. Utöver ovanstående revisionskriterier finns övrigt stöd att hämta gällande systemstöd och digitalisering .....	5
<b>3. Granskningsresultat .....</b>	<b>6</b>
3.1. Kommunens systemhantering och IT-avdelning.....	6
3.2. Styrning.....	6
3.3. Analyser .....	8
3.4. Uppföljning och kontroll .....	9
3.5. Kompetensutveckling inom systemstöd.....	10
3.6. Support inom systemstöd .....	12
3.7. Bedömning.....	13
<b>4. Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>14</b>
<b>Bilaga 1: Källförteckning .....</b>	<b>15</b>

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat kommunens hantering av systemstöd. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att verksamheternas systemstöd fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Sammantaget gör vi bedömningen att kommunstyrelsen inte säkerställt att verksamheternas systemstöd fungerar på ändamålsenligt sätt samt att tillräcklig intern kontroll saknas.

Det saknas en övergripande styrning av kommunens systemstöd. Kommunstyrelsen saknar ett tydligt mandat och uppdrag från kommunfullmäktige eftersom det inte finns ett specifikt verksamhetsmål kring digitalisering. Kommunstyrelsen har i sin verksamhetsplan för 2020 uppdragit sektorerna att ta fram handlingsplaner för arbetet med digitaliseringen men dessa handlingsplaner har inte tagits fram och kommunstyrelsen har inte följt upp frågan. De olika sektorerna tar initiativ till digitala lösningar utifrån sitt eget verksamhetsbehov.

Det finns inga kommunövergripande riktlinjer som anger vilka analyser som ska genomföras innan anskaffning av nya system och inga mallar som de olika sektorerna kan använda för att beräkna kostnader och nytta. Vår bedömning är att det inte genomförs tillräcklig uppföljning och utvärdering av om inköpta systemstöd uppnår nytta eftersom den initiala beräkningen och analysen av vilken nytta systemet ska ge verksamheten inte görs.

Utifrån inkomna enkätsvar framkommer att medarbetarna inte får en tillräcklig kompetensutveckling för att möjliggöra tids- och kvalitetsvinster. Kompetensutveckling efterfrågas både på ledningsnivå samt i verksamheterna för att bättre kunna nyttja systemen. Den generella uppfattningen hos användarna är att systemen inte används effektivt. Av enkätsvaren framkommer att driftsäkerheten, felhantering och supporten är tillräcklig. Vår uppfattning är också att IT-avdelningen som ger teknisk support är en uppskattad resurs.

### **Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:**

- ▶ Tydliggöra ansvaret för den interna digitaliseringsprocessen.
- ▶ Ta fram kommunövergripande riktlinjer för vilka analyser som bör genomföras innan inköp av ett systemstöd. Kommunen bör också ta fram mallar och instruktioner för de analyser som ska genomföras.
- ▶ Fortsatt säkerställa att systemstöd erbjuds för de aktiva systemen inom kommunen samt att den kontinuerliga kostnaden för systemstöd inkluderas i kostnadskalkylen vid implementering av nytt system.
- ▶ Se över möjligheten att initiera liknande enkätundersökningar inom verksamheten som användes vid denna granskning. Det är ett relativt enkelt sätt att få en översiktlig bild över aktuella frågor inom den kommunala organisationen.
- ▶ Tydliggöra IT-avdelningens mandat och ansvarsområde i styrdokument

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund och syfte

I revisionens tidigare granskning av kommunen som arbetsgivare uppmärksammades att en stor andel av cheferna i Robertsfors kommun upplever att det inte finns ett tillräckligt systemstöd inom arbetet med personalfrågor. Vissa av systemstöden beskrivs som bristfälliga och kompetensutveckling inom systemen efterfrågas.

Kommunfullmäktige i Robertsfors kommun har i Plan- och budget 2020–2022 fastställt tre strategiområden för att klara den gemensamma styrningen och verksamhetsuppdraget under planperioden. Ett av områdena är innovation och förnyelse med ett särskilt fokus på digitaliseringens möjligheter för hållbar utveckling av verksamheter och kommun.

Inköp av systemstöd sker ofta till betydande ekonomiska belopp. Avsikten med investeringar inom IT-området är ofta att effektivisera arbetssätt, processer och/eller förbättra kvalitén på utförda tjänster. För en kommun kan effektiviseringen t ex leda till att resurser frigörs och kan användas i andra delar av verksamheten. Nyttan med inköp av ett IT-system ska alltså vara högre än kostnaden.

Det är av största vikt att systemstöd underlättar arbetsuppgifterna för att frigöra tid för övrig kommunal service och att användare har den kompetens som krävs för att få ut avsedd nytta med systemen. Annars riskerar kommunen att betala dyra inköps- och licensavgifter utan erhållen tidsbesparing eller ökad kvalitet. Införande av nya system kan också medföra risk att enskilda personer påverkas negativt (tex felaktiga resultat och beslut).

Mot bakgrund av ovan beskrivning har revisorerna i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att granska kommunens arbete med systemstöd.

### 2.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att verksamheternas systemstöd fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har styrelsen en tillräcklig styrning av kommunens interna digitaliseringsprocess?
- ▶ Genomförs tillräckliga analyser (av behov, beräknad nytta och kompatibilitet med övriga system) innan systemstöd köps in?
- ▶ Får medarbetare tillräcklig kompetensutveckling för att möjliggöra tids- och kvalitetsvinster?
- ▶ Är driftsäkerhet, felhantering och support tillräcklig?
- ▶ Genomförs tillräcklig uppföljning och utvärdering av om inköpta systemstöd uppnår beräknad nytta?

Granskningen avser kommunstyrelsen.

### 2.3. Genomförande och metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer med nyckelpersoner. Därutöver har en enkätundersökning genomförts med användare i verksamheterna.

Ett urval gjordes bland de mest använda systemstöden i kommunen och i enkäten undersöktes uppfattningar om personalsystemet Personec, ekonomisystemet Ådata och socialtjänstsystemet Pulsen Combine. Sektorcheferna tillhandahöll kontaktuppgifter till 60 användare och 54 procent av dessa besvarade enkäten.

## **2.4. Revisionskriterier**

### ***Kommunallagen (6 kap.)***

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska dessutom se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

### ***Kommunstyrelsens reglemente***

Kommunstyrelsens reglemente antogs av kommunfullmäktige den 18 juni 2018 och utgör utöver lagstiftning bestämmelserna för kommunstyrelsen. Enligt kommunstyrelsens reglemente ingår det i styrelsens ledningsfunktion att leda och samordna drift och utveckling av kommunal digital infrastruktur.

### ***Inköps och upphandlingspolicy***

Robertsfors inköps- och upphandlingspolicy tillsammans med lagen om offentlig upphandling (LOU) utgör ramverket för upphandling inom kommunen. I policyn anges att all anskaffning av varor och tjänster ska baseras på en helhetssyn med fokus på kommunens gemensamma intresse. Gemensamma behov ska koordineras och samordnas i största möjliga omfattning. Verksamheter och uppdragsgivare ska bidra med relevant kompetens vid en upphandling för att säkerställa god kvalitet på avtalet. Innan beslut om inköp ska verksamheten bedöma om behovet kan tillgodoses på annat sätt än att köpa in varor eller tjänster. Avtal och leverantörer ska följas upp i paritet till omfattningen på avtalet. Uppföljningen ska ske på verksamhetsnivå och kommunnivå. Formerna för uppföljning finns reglerade i policyn. Kommunstyrelsen ansvarar för att regler och riktlinjer för inköp och upphandling efterlevs.

### ***Plan och budget 2020–2022***

I *plan och budget för 2020–2022* finns generella skrivelser om att kommunen stödjer innovation genom utvecklingsinriktad politik och att digitaliseringen möjliggör hållbar utveckling. I målet "hållbar samhällsutveckling med ett gott näringsklimat" uppges att kommunen ska fortsätta bygga ut tillförlitlig, hållbar och motståndskraftig infrastruktur. För att minska utanförskap hos invånarna i kommunen samt ge goda förutsättningar för företagen ska den digitala utbyggnaden fortsätta. Det finns en målindikator för "tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s, andel (%)". För att uppnå sina målområden anger kommunfullmäktige tre strategiområden som kommunen ska arbeta med varav en är "innovation och förnyelse" som syftar till att genom utvecklingsinriktad politik stödja förnyelse, produktivitet, kreativitet och innovation.

I *plan och budget för 2020–2022* finns ett mål för den ekonomiska verksamheten som går ut på att kommunen ska bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. Målen ska vara tydliga och mätbara.

## 2.5. Utöver ovanstående revisionskriterier finns övrigt stöd att hämta gällande systemstöd och digitalisering

### ***Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) Utveckling i en digital tid – en strategi för grundläggande förutsättningar***

Strategins syfte är att skapa en gemensam riktning för kommuner och regioner om grundläggande förutsättningar för utveckling i en digital tid.

SKR har i sin strategi identifierat framgångsfaktorer för utveckling i en digital tid:

- ▶ Följsamhet till strategins mål
- ▶ Planera och följ upp förnyelse och digitalisering som en naturlig del i ordinarie verksamhetsplanerings-, budget- och uppföljningsprocess
- ▶ Kraftsamla kring nationella strategiska initiativ
- ▶ Återanvänd erfarenheter och lösningar både inom och mellan aktörer
- ▶ Skapa balans mellan kort och långt perspektiv samt mellan innovation och förvaltningsbarhet
- ▶ Medskapa inom och utanför sektorn

### ***E-delegationen, Vägledning i nyttorealiserings***

Vägledning i nyttorealiserings är framtaget av E-delegationen och finns tillgänglig på myndigheten för digital förvaltnings hemsida. Syftet med vägledningen är att tillhandahålla en introduktion till nyttorealiserings, vägledning i arbetssätt för att identifiera nyttor i verksamheten, hur arbetssättet kan introduceras i verksamheten och fungera som ett ramverk inom offentliga organisationer.

En nyttorealiserings är enligt vägledningen ett aktivt och systematiskt arbete med att säkerställa och optimera nyttan för de förändringar som ska genomföras. Nyttan ses som en positiv mätbar förändring som bidrar till att nå verksamhetsmål.

När utveckling av den egna verksamheten är aktuellt ska sju frågeställningar beaktas:

1. Vad är nyttan?
2. Hur ska nyttan realiseras?
3. Vem ska realisera nyttan?
4. När uppkommer nyttan?
5. Hur ska nyttan följas upp?
6. Vem ansvarar för uppföljningen?
7. Vilka mätetal ska användas?

### 3. Granskningsresultat

#### 3.1. Kommunens systemhantering och IT-avdelning

IT avdelningen i Robertsfors kommun ansvarar för den övergripande digitaliseringen som berör alla inom kommunen. IT avdelningen finns som stöd för sektorerna och verksamheterna vid inköp av nya system och vid behov av teknisk support. IT avdelningen svarar för drift av kommunens intranät och stadsnät.

Vid intervju uppges att IT avdelningen ska konsulteras innan en sektor väljer att köpa in ett nytt system eftersom de har en övergripande blick över vilka system som finns inom kommunen och hur kompatibelt ett nytt system skulle vara i förhållande till redan existerande systemen. Det framgår dessutom att IT har en rådgivande och strategisk roll vid inköp av system. De gör en affärsmässig bedömning kring kostnad, tidsåtgång och vilken kompetens som krävs för att implementera det potentiella nya systemet. IT avdelningen hjälper dessutom verksamheterna att etablera nya arbetssätt med hjälp av systemstöden.

Vid inköp av nytt system behöver ansvarsfördelningen vara tydlig. Enligt IT ansvarig är IT avdelningen i Robertsfors kommun begränsad och kan inte ansvara för systemstöd av verksamhetsspecifika system. Därav köps system in av etablerade leverantörer som själva erbjuder systemstöd till användarna. Etablerade leverantörer används främst eftersom de har erfarenhet av tjänster till offentliga verksamheter och vet vilka funktioner som efterfrågas. IT ansvarig uppges vid intervju att de systemupphandlingar som genomförs inom kommunen har fungerat bra och sektorerna har varit nöjda.

IT ansvarig uppges sig ha mandat att säga nej när en chef vill köpa in ett nytt system till sin verksamhet om IT ansvarig bedömer systemet som för resurskrävande. Det mandatet finns inte uttryckt i styrdokument men efterlevs ändå. Sen en tid tillbaka har det varit underförstått i verksamheten att IT ska konsulteras innan införskaffandet av system. Det förekommer inget dokument eller rutin som bekräftar och stödjer det men IT ansvarig upplever att de konsulteras.

##### 3.1.1. Kommentar

För att säkerställa att inköp av system görs i enlighet med inköps- och upphandlingspolicy där fokus ligger på kommunens gemensamma intresse bör det finnas dokumentation samt rutiner som uttryckligen beskriver att IT avdelningen ska konsulteras innan inköp av nytt system. Det bör också finnas dokumentation som klargör deras mandat att vid behov neka ett visst val av system.

#### 3.2. Styrning

Enligt *kommunstyrelsens reglemente* ingår det i styrelsens ledningsfunktion att leda och samordna drift och utveckling av kommunal digital infrastruktur. I övrigt finns ingen dokumenterad styrning av området eller fördelning av roller och ansvar för systemen. I *plan och budget för 2020–2022* finns generella formuleringar om innovation och hållbarhet.

Kommunfullmäktige har i plan och budget 2020–2022 på sidorna 16 och 20 uttryckt en vilja att använda digitalisering för att motverka utanförskap, i näringslivsfrämjande syfte samt för hållbar utveckling. Dock ges inga specifika uppdrag till kommunstyrelsen. Styrelsen har dock i verksamhetsplan för 2020 beslutat om målsättningen att varje sektor ska ta fram en handlingsplan för att säkerställa arbetet med den digitala utvecklingen. Vi finner emellertid ingen uppföljning av det målet varken i protokoll eller i andra dokument och i intervjuer ges en splittrad bild om detta mål. Kommunstyrelsen saknar även ett uttryckt ansvar i reglementet för digitalisering av kommunens sektorer, det finns dock stöd för den externa utvecklingen



genom formuleringen att det i kommunstyrelsens ledningsfunktion ingår ansvar för ”drift och utveckling av kommunal digital infrastruktur samt stadsnätsförvaltning.”

Av årsredovisning 2019 framgår att tillväxtutskottet arbetat med digitaliseringsfrågor men vi finner inget stöd för detta ansvar i kommunstyrelsens reglemente som i övrigt anger de olika utskottens ansvarsområden. Vid granskning av kommunstyrelsens delegationsordning finner vi heller inget stöd för utskottets arbete med digitaliseringsfrågor.

Vid intervju var det flera deltagare som inte kände till att sektorerna skulle ta fram egna handlingsplaner för att arbeta med digitalisering. Trots det så upplever intervjudeltagare att det är verksamheterna som identifierar utvecklingsmöjligheter och driver digitaliseringsprocesser. Eftersom det inte finns en kommunövergripande digitaliseringsstrategi blir den digitala utvecklingen i verksamheterna branschdriven. Det resulterar i att verksamheterna inom kommunen har kommit olika långt i sin digitaliseringsprocess och att det implementeras lösningar som är verksamhetsspecifika.

Inom socialtjänstförvaltningen finns en digitaliseringsgrupp som arbetar med digitaliseringsfrågor tillsammans med IT ansvarig. Liknande digitaliseringsgrupper förekommer i andra sektorer, där IT också är involverad men det finns inte uttalat att varje verksamhet ska ha en sådan grupp, utan de bildas efter behov.

Den styrning som finns i kommunen kring den interna digitaliseringen uppges vid intervju komma från IT avdelningen eftersom de konsulteras kring vilka system som bör köpas in. Det är en informell styrning eftersom IT avdelningen inte fått ett uppdrag. IT avdelningen uppges att deras utveckling och åtaganden initieras av dem själva utan direktiv från kommunstyrelsen.

Det saknas samordning av de system som finns inom kommunen. Vid intervju lyfter deltagarna detta som ett problem och något som hade effektiviserat verksamheten avsevärt. Det är svårt för respektive enhetschef att avgöra om det finns system där olika enheter hade kunnat samverka eftersom det förekommer många olika system inom kommunen. IT ansvarig uppges vid intervju att IT avdelningen dock har en god överblick av IT systemen. Det framgår vid intervju att det finns en önskan om att samla fler funktioner under samma system eftersom förvaltningarna ofta arbetar parallellt i flera system vilket skapar frustration och är tidskrävande. Integrationen mellan olika system inom verksamheten är dessutom bristfällig. Problemet har observerats av förvaltning som upplever behov av att vid framtida införskaffningar se över hur nytt system skulle integrera med redan implementerade system.

Under intervju framkommer att det finns krav från medborgarna på ökad digitalisering inom kommunen. Det framkommer allt oftare krav på e-tjänster vid dialog mellan politiken och medborgare. Sektorerna måste emellertid ta hänsyn till möjligheten att tillgodogöra sig digitala lösningar och därför bevara flera manuella processer vilket gör att digitala processer inte helt kan ersätta de manuella. Kommunen måste säkerställa kommunikation och dialog med medborgarna vilket uppges leda till att digitalisering i flera fall inte innebär tidseffektivisering.

Ett digitaliseringsinitiativ som kommunstyrelsen initierade var en-till-en som syftade till att varje skolelev skulle ha en dator. Under 2019 investerade kommunen 799 tusen kronor i en-till-en initiativet.

### **3.2.1. Bedömning**

Vår bedömning är att styrelsen inte har tillräcklig styrning av kommunens interna digitaliseringsprocess. Kommunstyrelsen saknar tydligt mandat och uppdrag och har inte fastställt



att tillväxtutskottet ansvarar för dessa frågor, likväl framgår det av årsredovisningen för 2019 att utskottet agerat inom området. Kommunstyrelsen har i sin verksamhetsplan för 2020 uppdragit sektorerna att ta fram handlingsplaner för arbetet med digitaliseringen men dessa handlingsplaner har inte antagits under 2020 och kommunstyrelsen har inte följt upp frågan. Den sociala sektorn har emellertid redan 2018 tagit fram handlingsplan för digitalisering som antogs av kommunstyrelsen samma år.

Digitaliseringsprocessen uppfattas drivas av verksamheterna trots deras upplevda okunskap om handlingsplanerna. De olika sektorerna tar initiativ till digitala lösningar utifrån eget verksamhetsbehov. Det finns inget specifikt verksamhetsmål som berör digitalisering inom kommunen på en övergripande nivå, det förekommer i vissa fall specifika verksamhetsmål inom de respektive sektorerna. Det finns exempelvis digitaliseringsmål inom den sociala sektorn.

Därav bedömer vi att kommunstyrelsen inte har förmedlat sin målsättning på ett tydligt sätt till sektorerna samt att deras uppföljning av sektorernas arbete är bristfälligt. Kommunstyrelsen har inte heller återrapporterat till kommunfullmäktige hur arbetet med digitalisering fortskrider, vilken är en brist.

### **3.3. Analyser**

I inköps- och upphandlingspolicyn uppges att innan beslut om inköp ska verksamheten bedöma om behovet kan tillgodoses på annat sätt än inköp av varor eller tjänster. Det förekommer inga vidare krav på vilken typ av analys som ska ligga till grund för bedömningen.

Vid intervju framkommer att det saknas specifika analyser som verksamheterna behöver genomföra innan inköp av nytt system, vilket samtliga intervjuade instämmer i. Det finns ingen fastlagd modell kring hur nyttan av nytt system ska beräknas eller kalkyl för kostnader och nyttor - men det föreligger ett behov samt vilja att implementera sådana modeller. Arbetet inför inköp av system sker inom sektorerna och det är den egna sektorn som sätter upp ramar för arbetet.

Socialförvaltningen har nyligen upphandlat nytt socialtjänstsystem och inför upphandlingen skapades en projektgrupp som gjorde kartläggning för att ta fram kravställning på systemet. Den kravställningen utgick från de egenskaper man var nöjd med i det gamla systemet samt vilka egenskaper man saknat. Omvärldsanalys genomfördes för information om vilka system andra kommuner använde sig av. Socialchefen uppger vid intervju att en viktig faktor vid upphandlingen av systemet var att det ska hålla ihop flera funktioner samt ta höjd för framtida digitala lösningar. IT avdelningen har stöttat projektgruppen i arbetet. I det här specifika exemplet arbetade socialförvaltningen i Robertsfors tillsammans med Lycksele och Vindelns kommun för att ta fram avtal för systemet som kan implementeras i samtliga kommuner. Tieto Lifecare är det nya socialtjänstsystemet och det kan synkroniseras med Personec som är kommunens personalsystem. Tieto Lifecare används även av andra kommuner inom regionen utöver Lycksele och Vindelns kommun. Socialchefen anser att det nya systemet innebära en förenkling för användarna eftersom systemet är lättförståeligt men konstaterar vid intervju att det nya systemet inte medför att arbetssättet blir mer digitalt.

Intervjudeltagare lyfter fram att digitalisering bör vara att effektivisera processer och ska i längden leda till mer effektiva arbetssätt. Detta uppges vara tydligt inom verksamheterna men inte lika tydligt uttalat av kommunstyrelsen. Intervjudeltagare upplever att kommunstyrelsen ser digitalisering som ett sätt att uppnå ökad kvalitet i arbetet, vilket upplevs göra det svårare för verksamheten att ta till sig effektiviseringskrav.

Inom socialtjänsten finns behov av effektiviseringar för att klara personalbrist inom till exempel hemtjänst. Socialförvaltningen har som mål att byta ut vissa manuella processer till digitala. Inom hemtjänst erbjuds exempelvis digital tillsyn istället för fysisk, vilket innebär en effektivisering av hemtjänstpersonalens arbete. Personalstrateg uppgav vid intervju att Robertsfors har relativt sett färre administrativa tjänster och syftet med digitalisering av en process kan därför inte enbart vara att minska resurserna - utan snarare att frigöra tid att stötta verksamheterna och arbeta mer strategiskt.

Robertsfors kommun planerar att köpa nytt ekonomisystem för att effektivisera arbetsprocesserna vid ekonomikontoret som just nu arbetar en hel del manuellt och saknar tillräckligt systemstöd för prognoser och ekonomiska analyser. Med nytt ekonomisystem tror kommunchefen att kommunen kommer få bättre förutsättningar att arbeta strategiskt och genomföra analyser inför stora inköp. Kommunens nuvarande ekonomisystem Ådata uppges vara gammalt och kommunens ekonomer uppges till stor del arbeta med ekonomiredovisning. Kommunchefen uppger att kommunstyrelsen är positiva till införandet av nytt ekonomisystem och vill med hjälp av nytt system implementera mer ekonomistyrning. En projektgrupp som involverar ekonomichef, kommunchef och IT personal ska tillsammans med andra medarbetare arbeta fram en kravlista inför upphandlingen av systemet.

Det pågår även arbete med att förnya kommunens ärendehanteringssystem till ett system som går att integrera med andra aktiva system i kommunen. Det nuvarande ärendehanteringssystemet är en del av Ådata systemet. Det beskrivs därför som väsentligt att implementeringen av nytt ekonomisystem genomförs samtidigt som implementeringen av nytt ärendehanteringssystem. Även upphandling av ärendesystem sätter krav på beställaren utifrån kompatibilitet, användarnytta och effekthemtagning.

### **3.3.1. Bedömning**

Vår bedömning är att det saknas tillräckliga analyser av behov, beräknad nytta och kompatibilitet med övriga system innan systemstöd köps in. Det finns inga kommunövergripande riktlinjer som anger vilka analyser som ska genomföras innan anskaffning och inga mallar som sektorerna kan använda för beräkning av kostnader och nytta. För att säkerställa att nya system är ändamålsenliga krävs analyser av vilka behov ett system ska tillgodose.

Av inköps- och upphandlingspolicyn framgår att verksamheten ska bedöma om behovet kan tillgodoses på annat sätt än genom inköp, vilket är svårt för kommunstyrelsen att säkerställa eftersom inga dokumenterade analyser genomförs eller efterfrågas. Eftersom IT konsulteras och ofta är delaktiga i projektgrupperna görs emellertid bedömning av huruvida behovet kan tillgodoses på annat sätt men kommunstyrelsen kan inte följa upp eller säkerställa intern kontroll baserad på sådan informell bedömning. Om IT gör avvägningar till grund för inköp behöver dessa vara dokumenterade.

### **3.4. Uppföljning och kontroll**

Av inköps- och upphandlingspolicyn framgår att avtal och leverantörer ska följas upp i paritet till omfattningen på avtalet. Uppföljningen ska ske på verksamhetsnivå och kommunnivå. Vi har inte tagit del av dokumentation som redogör för vilken uppföljning som görs av kommunen.

För att påbörja ett upphandlingsförfarande krävs inget beslut av kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige fattar beslut om den långsiktiga investeringsbudgeten och inköp av större system inkluderas i budgeten. Exempelvis ska kommunen upphandla nytt ekonomisystem och det

återfinns i investeringsbudgeten. Kommunstyrelsen har information om vilka upphandlingsförfaranden som är aktuella inom kommunen. Vid inköp av mindre karaktär krävs inget beslut av kommunstyrelsen för att påbörja upphandlingsförfaranden. Inköpsbeslut regleras i kommunstyrelsens delegationsordning och ska återrapporteras till kommunstyrelsen. Det förekommer ingen specifik beskrivning kring inköp av systemstöd i delegationsordningen.

Eftersom det inte dokumenteras några analyser inför ett inköp av system finns inget material att följa upp.

### **3.4.1. Bedömning**

Vår bedömning är att det saknas tillräcklig uppföljning och utvärdering av om inköpta systemstöd uppnår nytta eftersom sådana beräkningar inte görs.

### **3.5. Kompetensutveckling inom systemstöd**

För att få en övergripande bild av kompetensutvecklingen för användarna samt hur användarna upplever driftsäkerhet, felhantering och support har det i granskningen genomförts en enkät. Enkäten fokuserar på kompetensutveckling och support inom tre system, personalsystemet Personec, ekonomisystemet Ådata och socialtjänstsystemet Pulsen Combine. Enkäten skickades till 60 användare varav 32 (54 procent) besvarade enkäten.

Enkäten är begränsad och resultatet behöver beaktas med försiktighet. I enkäten fanns exempelvis möjligheten att kryssa i flera alternativ gällande vilka system personalen använder sig av, vilket syftade till att ge en övergripande bild av kompetensutveckling samt support oberoende av system. Det kan innebära att vissa svar är generella och andra är specifika för visst system.

Av de som besvarade enkäten var 42 procent i ålder 40–54 år och 79 procent kvinnor. 45 procent av deltagarna har arbetat i Robertsfors kommun i mer än 10 år. 42 procent av svaren avsåg användare inom socialförvaltningen, 21 procent barn och utbildning, 21 procent kommunledningskontoret och resterande arbetade inom tillväxt och samhällsbyggnadskontoret. En mer djupgående analys skulle möjliggöra eventuella samband i kombination av variablerna ålder, kön, och anställningstid men av tidsskäl exkluderas det i vår analys.

Utöver enkätundersökningen har deltagare vid intervju lämnat oss sin bild av kompetensutveckling och tillgänglig support inom systemstöden.

Av intervjuer framkommer att det finns kompetensbrist inom vissa system som innebär att systemen inte kan nyttjas på effektivt sätt. På grund av kompetensbristen kan inte alla funktioner som systemet erbjuder nyttjas, vilket indirekt leder till kostnad då det betalas för en tjänst som det saknas tillräcklig kunskap för att nyttja. Kunskapen uppges vara personbunden och riskerar därför att försvinna ur organisationen vid frånvaro eller personalomsättning. Det uppges vara en stor investering att öka kompetensen inom berörda system och de intervjuade är tveksamma till om kommunstyrelsen skulle acceptera satsning som på kort sikt innebär ökade kostnader även om det på längre sikt skulle ge positiva effekter i form av effektivisering och besparing. Det framhålls att kompetensutveckling dessutom alltid behöver beaktas vid implementering av nya system.

Regionen erbjuder viss kompetensutbildning som kommunens medarbetare kan få ta del av. Dessa utbildningstillfällen har berört generella frågor och system och kommunen hoppas att

regionen kan bistå med kompetensutvecklingskurser när Office 365 implementeras i kommunen.

### **Ådata**

Enkäten visar att 29 procent av användarna uppger att de erbjuds kompetensutveckling inom Ådata medan 48 procent uppger att de inte erbjuds. 60 procent uppger att de har behov av mer kompetensutveckling.

Det finns delad uppfattning om systemet skapar tidseffektivisering samt om de klarar fler avancerade arbetsuppgifter tack vare systemet.

48 procent uppger att systemet underlättar deras arbete medan 29 procent inte håller med. Majoriteten tycker inte att systemet används på ett effektivt sätt.

I enkäten uppges att det saknas kompetensutbildning och att användarna lära sig själva samt tar hjälp av kollegor.

### **Personec**

Personalkonsult utbildar nya chefer i systemet och finns som stöd, cheferna ska sedan utbilda sina medarbetare. Lönehandläggarna besvarar enklare frågor genom "helpdesk" funktionen i systemet. Mycket administrativt arbetet rörande personal och lön sköts av cheferna.

Det kan uppstå diskussioner mellan personalkontoret och cheferna rörande rollfördelning och ansvarsområden och det finns uppgifter cheferna anser borde falla på personalkontoret men som personalkontoret uppfattar som ett chefsansvar.

Personalstrategen har uppfattningen att det finns god kunskap bland de chefer och användare som kontinuerligt använder sig av systemet men kunskapen för sällan användarna behöver ökas. Medvetenheten om vad systemet kan användas till samt dess begränsningar behöver ökas. Personalstrateg uppger att det finns behov att arbeta mer strategiskt med kompetensutveckling inom personalkontoret. I nuläget saknas resurser.

Enkäten visar att 34 procent av användarna uppger att de erbjuds kompetensutveckling medan 45 procent uppger att de inte erbjuds kompetensutveckling. 50 procent uppger att de har behov av mer kompetensutveckling och 32 procent att de inte behöver mer.

46 procent uppger att systemet skapar tidseffektivisering men det finns delad uppfattning om användarna kan klara mer avancerade arbetsuppgifter tack vare systemet.

57 procent uppger att systemet underlättar deras arbete medan 29 procent inte håller med.

38 procent tycker inte systemet används på effektivt sätt och 41 procent upplever att systemet används effektivt.

Användare av Personec uppger att systemet upplevs som administrativt betungande och inte användarvänligt.

### **Pulsen Combine**

20 procent uppger att de erbjuds kompetensutveckling och 40 procent att de inte erbjuds det. 40 procent har ingen uppfattning om den kompetensutvecklingen som erbjuds.

50 procent uppger att de har behov av mer kompetensutveckling och 30 procent uppger att de inte behöver mer.

20 procent uppger att systemet skapar tidseffektivisering men 50 procent uppger att systemet inte skapar tidseffektivisering.

Det finns delad uppfattning om användarna kan klara mer avancerade arbetsuppgifter tack vare systemet.

40 procent uppger att systemet underlättar deras arbete medan 60 procent inte håller med. 60 procent tycker inte systemet används på effektivt sätt.

### **3.5.1. Bedömning**

Vår bedömning utifrån enkätsvar är att medarbetarna inte ges tillräcklig kompetensutveckling för att möjliggöra tids- och kvalitetsvinster. Kompetensutveckling efterfrågas både på ledningsnivå samt i verksamheterna för att bättre kunna nyttja systemen. Av enkäten framgår att användningen av systemen generellt bidrar till tidseffektivisering men majoriteten av användarna skulle trots detta inte kan klara fler eller mer avancerade arbetsuppgifter.

Det tolkas som att systemet är ett bättre alternativ än att manuellt sköta vissa arbetsuppgifter men att systemen inte är tillräckligt utvecklade för att frigöra tids- och kvalitetsvinster. Den generella uppfattningen hos användarna är att systemen inte används på ett effektivt sätt vilket stödjer vår bedömning.

### **3.6. Support inom systemstöd**

Vid intervjuer framkommer att sektorerna "fått kämpa" för att behålla de stödfunktioner som finns tillgängliga för de olika systemen. Stödfunktioner är något som förvaltningen bedömer sig behöva för att klara kvalitetskraven men eftersom de tillför kostnad upplevs det finnas en vilja att reducera dessa stöd från kommunstyrelsens sida. Det upplevs finnas brist på förståelse för att system medför kontinuerliga kostnader under användningstiden och inte enbart en initial summa vid implementering.

### **Ådata**

Ekonomichef uppger att användarna vänder sig direkt till ekonomikontoret när det uppstår problem. Ekonomikontoret kontaktar i sin tur Ådata via telefon eller mejl.

Enkäten visar att 30 procent av användarna upplever att de behöver teknisk support varje månad och 70 procent väldigt sällan. 24 procent uppger att de är i behov av systemsupport varje månad, 19 procent varje kvartal och 57 procent väldigt sällan.

43 procent uppger att supporten är tillräcklig, 10 procent att den inte är det och 47 procent har ingen uppfattning.

I enkäten fanns utrymme att lämna egna kommentarer och användare av Ådata har uppgett att systemet är tidskrävande och inte användarvänligt. Det upplevs som ett åldrat system vars brister medför att användare arbetar parallellt i exempelvis Excel för att kompensera för dessa brister.

### **Personec**

Personalstrateg uppger att det inom verksamheten finns en systemförvaltare, och om denne behöver support kontaktas en gemensam förvaltningsgrupp i regionen eller hos Visma som är leverantör. Systemförvaltaren arbetar med systemförvaltning på heltid.

Lönehandläggare och personalkonsult kan vända sig direkt till systemförvaltaren, den gemensamma förvaltningsgruppen eller Visma. Verksamheten köper inte själva in kundtjänst utan all systemsupport för användare går via personalkontoret. Systemet upphandlades gemensamt med samtliga kommuner inom region Västerbotten och Umeå kommun ansvarar för driftskötseln.

Personalstrateg uppger att samarbetet med Umeå kommun fungerar bra och att Robertsfors kommun får stöd och hjälp som behövs. Vid intervju framkommer att implementeringen av Personec dock var en utdragen och komplicerad process där flera parter blev missnöjda.

Enkäten visar att 4 procent av användarna upplever att de behöver teknisk support varje vecka, 19 procent varje månad, 11 procent varje kvartal medan 67 procent väldigt sällan.

Behovet av systemsupport för användarna ser nästan likadant ut. 48 procent uppger att supporten är tillräcklig, 7 procent att den inte är det och 45 procent har ingen uppfattning. Användare av Personec uppger att ärenden måste passera flera led vilket gör supporten ineffektiv eftersom ärenden först skickas till systemförvaltaren som tar frågan i systemförvaltningsgruppen som vid behov för den vidare till Visma.

### ***Pulsen Combine***

Socialchef uppger att den support som erbjuds användarna går genom sektorns systemförvaltning som förvaltar ett flertal system. Om systemförvaltningen har problem med systemet kan de i sin tur vända sig till leverantören.

I verksamheten finns dokumentationsombud som hålls samman av koordinatörer. Vid eventuellt behov av teknisk support kan användarna kontakta "Helpdesk" och via dem kommer användarna i kontakt med sektorns systemförvaltning som förser användarna med teknisk support.

Enkäten visar att 70 procent upplever behov av teknisk support väldigt sällan. Behovet av systemsupport ser nästan likadant ut. 60 procent uppger att supporten som erbjuds är tillräcklig och 40 procent har ingen uppfattning.

### **3.7. Bedömning**

Vår bedömning är att driftsäkerheten, felhantering och supporten är tillräcklig. I enkätstudien uppger användarna att de generellt är i behov av teknisk och systemsupport väldigt sällan och att den support som erbjuds är tillräcklig. Vår uppfattning är också att IT-avdelningen som ger teknisk support är en uppskattad resurs. Det saknas dock en samlad och dokumenterad bild över vilka felanmälningar som görs, hur vanliga de är, vilka användare som upplever störst behov av hjälp och med vad. Det försvårar möjligheten till riktad kompetensutveckling.



## 4. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte säkerställt att verksamheternas systemstöd fungerar på ändamålsenligt sätt samt att tillräcklig intern kontroll saknas.

Bedömningen grundar sig på nedanstående.

Revisionsfråga	Bedömning
Har styrelsen en tillräcklig styrning av kommunens interna digitaliseringsprocess?	Nej. Styrelsen inte har tillräcklig styrning av kommunens interna digitaliseringsprocess. Det finns inget uttalat digitaliseringsuppdrag som åligger någon sektor eller utskott Digitaliseringsprocessen drivs av verksamheterna och det finns inget specifikt verksamhetsmål som berör digitalisering inom kommunen.
Genomförs tillräckliga analyser (av behov, beräknad nytta och kompatibilitet med övriga system) innan systemstöd köps in?	Nej. Det genomförs inga dokumenterade och tillräckliga analyser av behov, beräknad nytta och kompatibilitet med övriga system innan systemstöd köps in. Det finns inga kommunövergripande riktlinjer som anger vilka analyser som ska genomföras innan anskaffning av nya system och inga mallar som de olika sektorerna kan använda för att beräkna kostnader och nytta.
Får medarbetare en tillräcklig kompetensutveckling för att möjliggöra tids- och kvalitetsvinster?	Nej. Baserat på enkätsvar får medarbetarna inte tillräcklig kompetensutveckling för att möjliggöra tids- och kvalitetsvinster. Kompetensutveckling efterfrågas både på ledningsnivå samt i verksamheterna för att bättre kunna nyttja systemen.
Är driftsäkerhet, felhantering och support tillräcklig?	Ja. Driftsäkerheten, felhantering och supporten är tillräcklig.
Genomförs tillräcklig uppföljning och utvärdering av om inköpta systemstöd uppnår beräknad nytta?	Nej. Det genomförs inte uppföljning och utvärdering av om inköpta systemstöd uppnår nytta eftersom beräkning och analys inte genomförs inför anskaffning av systemstöd.

Robertsfors den 17 februari 2021

Jan Darrell  
Certifierad kommunal revisor, EY

Sara Jansson  
Revisionskonsult, EY



## **Bilaga 1: Källförteckning**

### **Dokument**

Reglemente kommunstyrelsen, 2019  
Inköps- och upphandlingspolicy  
Utveckling i en digital tid – en strategi för grundläggande förutsättningar  
Vägledning i nyttorealiserings, version 2.0  
Plan- och budget 2020–2022  
Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2020  
Tillväxtutskottets verksamhetsberättelse 2019  
Kommunens delegationsordning  
Årsredovisning 2019  
Delegationsordning kommunstyrelsen 2020  
Tillväxtutskottets protokoll under 2020

### **Intervjuade funktioner**

- ▶ Kommunchef
- ▶ Personalstrateg
- ▶ IT-ansvarig
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Socialtjänstchef
- ▶ Barn- och ungdomschef
- ▶ Samhällsbyggnadschef