



Granskning av kommunens digitaliseringsarbete

Rapport
Eskilstuna kommun

KPMG AB

2022-11-28

Antal sidor 23



2022-11-28

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	7
3	Resultat av granskningen	8
3.1	Organisation	8
3.1.1	Kommunstyrelsens och kommunledningskontorets ansvar	8
3.1.2	Nämndernas och förvaltningarnas ansvar	9
3.1.3	Samordning	9
3.1.4	Resursfördelning	10
3.1.5	Bedömning	10
3.2	Strategier och planer	11
3.2.1	Eskilstunas program för digital transformation	11
3.2.2	Planer för digital transformation	12
3.2.3	Övriga planer och strategier	14
3.2.4	Bedömning	15
3.3	Verksamhetsutveckling med stöd av digitalisering	15
3.3.1	Process för verksamhetsutveckling	15
3.3.2	Process för digitalisering	16
3.3.3	Bedömning	21
4	Slutsats och rekommendationer	22
4.1	Slutsats	22
4.2	Rekommendationer	23

1 Sammanfattning

KPMG har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens digitaliseringsarbete. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en tillräcklig styrning och uppföljning av digitaliseringsarbetet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och nämnderna inte fullt ut har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av digitaliseringsarbetet.

Kommunstyrelsen har etablerat en övergripande styrning av digitaliseringsarbetet utifrån beslutat *Program för digital transformation*. Vår bedömning är att kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden och vård- och omsorgsnämnden har beslutat om mål- och handlingsplaner som styr i riktning mot programmet. Däremot saknas dessa planer för kultur- och fritidsnämnden, grundskolenämnden, gymnasienämnden och socialnämnden.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning tillsett en tydlig ansvars- och resursfördelning för digitaliseringsarbetet. Vi konstaterar dock att det till stor del beror på att kommunen är mitt i förändringsarbetet för att etablera en styrning och samordning utifrån programmet för digital transformation. Vi ser behov av att roller, uppdrag och resurser mellan kommunledningskontoret, serviceförvaltningen och övriga förvaltningar utvärderas så att det inte finns risk för suboptimering och effektivitetsbortfall i digitaliseringsarbetet.

Även om det finns en styrning så har inte strukturer etablerats fullt ut vid tiden för granskningen. Det medför att det inte går att bedöma om de arbetssätt och processer som är planerade i arbetet skulle vara tillräckliga i genomförande av digitaliseringsinitiativ och projekt. Vår bedömning är därför att kommunstyrelsen och nämnderna inte i nuläget har ett systematiskt digitaliseringsarbete i enlighet med hur program för digital transformation anger att arbetet ska genomföras för att vara framgångsrikt. I nuläget uppfattar vi att samtliga granskningsobjekt har behov av att utveckla rutiner och arbetssätt för en bättre struktur och systematik i det digitaliseringsarbete som genomförs samt att arbetet dokumenteras i högre grad. Utan detta finns till viss del bristande förutsättningar att följa upp den digitalisering som genomförs och kunna bedöma om den lett till de effektivitets- och kvalitetsvinster som förväntats.

2022-11-28

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Slutföra processkartläggning för bedömning av resursbehov mellan digitaliseringsenheten och förvaltningarna så att var och en kan etablera en organisation för arbetet med verksamhetsutveckling och digitalisering
- Säkerställa att digitaliseringsarbetet genomförs i enlighet med de möjliggörande principer och särskilda faktorer som program och planer anger
- Fastställa och implementera Riktlinje för kvalitets- och verksamhetsutveckling
- Utvärdera om nuvarande resurser för digitalisering (inklusive tekniska utvecklingsbehov) är anpassad så att den matchar den ambitionsnivå som beslutats i program för digital transformation
- Säkerställa att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i digitaliseringsarbetet mellan kommunledningskontoret, serviceförvaltningen och förvaltningar/bolag för samordning och undvika effektivitetsbortfall

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi grundskolenämnden, gymnasienämnden, kultur- och fritidsnämnden och socialnämnden att:

- Upprätta och fastställa plan för digital transformation i enlighet med det uppdrag som gavs 2021.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi grundskolenämnden, gymnasienämnden, kultur- och fritidsnämnden, socialnämnden, stadsbyggnadsnämnden och vård- och omsorgsnämnden att:

- Säkerställa att digitaliseringsarbetet genomförs i enlighet med de möjliggörande principer och särskilda faktorer som program och planer anger
- Etablera ett mer systematiskt och strukturerat digitaliseringsarbete där väsentliga delar dokumenteras och kan följas upp
- Säkerställa att resurser i form av personal och budget finns för att bedriva ett ändamålsenligt verksamhetsutvecklings- och digitaliseringsarbete som står i relation med den beslutade ambitionsnivån för kommunens digitala transformation.

2 Bakgrund

Digitalisering är en stor och pågående samhällsförändring och har blivit ett av de viktigaste verktygen för en fortsatt utveckling och effektivisering av den offentliga sektorn. Den demografiska utvecklingen utmanar svensk välfärd. Kommunerna är mitt i en förändringsresa för att tillhandahålla välfärd på helt nya och smartare sätt. Digitalisering är aldrig ett mål i sig, det är däremot högkvalitativ och likvärdig vård och skola, en effektiv och hållbar stadsbyggnadsprocess samt en öppen, serviceinriktad och tillgänglig förvaltning.

Det finns en stor potential i att möta välfärdens utmaningar genom att utmana befintliga strukturer och arbetssätt, använda data som en strategisk resurs och kraften i ny teknologi. För att ta vara på digitaliseringens möjligheter fullt ut måste vissa förutsättningar finnas på plats. Lyhördhet för invånarnas behov och krav på välfärdsleveransen är en framgångsfaktor för att klara den digitala omställningen.

SKR har tagit fram en strategi i syfte att skapa en gemensam riktning för Sveriges kommuner och regioner där grundläggande förutsättningar för utveckling i en digital tid presenteras. Strategin pekar ut väsentliga aspekter för att arbetet med digitalisering ska lyckas. Däribland ledning, styrning och organisation samt behovet av ett gemensamt ramverk för arkitektur och säkerhet för en gemensam grund och stärkt samverkansförmåga i planering, utveckling och förvaltning av gemensamma digitaliseringslösningar. För att kommunerna gemensamt ska bidra till förverkligandet av den nationella strategin behöver lokala strategier och planer tas fram utifrån de förutsättningar som finns eller behöver skapas i verksamheten.

Kommunens digitaliseringsstrategi/arbete behöver vara en del i verksamheternas ordinarie verksamhetsplanering. Det behöver säkerställas att verksamheterna får stöd i förändringsledning för att användarnytta hos både medarbetare och medborgare erhålls. Om verksamheten litar alltför mycket på den nya tekniken utan att ta hänsyn till andra viktiga faktorer som kommunikation och utbildning är risken stor att investeringar och utvecklingsprojekt kör i diket utan att nå uppsatta effektmål.

KPMG har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning avseende kommunens arbete med verksamhetsutveckling med hjälp av digitalisering för kvalitetshöjning och/eller effektivisering av verksamheten. Revisorerna har i sin riskanalys identifierat detta som ett riskområde. Granskningen avser revisionsåret 2022

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en tillräcklig styrning och uppföljning av digitaliseringsarbetet.

I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- Finns en övergripande styrning av digitaliseringsarbetet inklusive mål för arbetet, exempelvis i form av en strategi?
- Har nämnderna beslutat om mål- och handlingsplaner som styr i riktning mot digitaliseringsstrategin?
- Finns det en tydlig ansvars- och resursfördelning för digitaliseringsarbetet?
- Har beslutsunderlag för de digitaliseringsprojekt som genomförts på ett tydligt sätt presenterat behov och förväntade nyttoeffekter?
- Säkerställer styrelse/nämnder att arbetet när det är möjligt sker samordnat över förvaltningsgränser för att undvika suboptimeringar?
- Har medborgare, brukare, elever eller andra intressenter inbjudits att delta i utvecklingsarbetets tidiga faser för att identifiera behov och anpassa digitala lösningar så att människors olika förutsättningar att ta del av ny teknik beaktats?
- Har riskanalyser inkluderats i digitaliseringsprojekt, är dessa dokumenterade och har åtgärder vidtagits för att möta risker till en acceptabel nivå?
- Finns det en tillräcklig uppföljning av de digitaliseringsprojekt som genomförts?

2.2 Revisionskriterier

Granskningen omfattar den övergripande styrningen och uppföljningen av arbetet och avser kommunstyrelsen, grundskolenämnden, gymnasienämnden, kultur- och fritidsnämnden, socialnämnden, stadsbyggnadsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden.

Vad gäller kommunstyrelsen avser granskningen dels det övergripande ansvaret för styrning av strategiska frågor dels den egna verksamhetens genomförande av digitaliseringsprojekt.

Vi har bedömt om digitaliseringsarbetet i Eskilstuna kommun uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policys.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer.

Dokument som ingått i granskningen är:

- Program för digital transformation
- Plan för Eskilstuna kommunkoncerns IT-utveckling
- Riktlinje för kvalitets och verksamhetsutveckling
- Kommunstyrelsens plan för digital transformation
- Servicenämndens plan för digital transformation
- Vård- och omsorgsnämndens plan för digital transformation
- Stadsbyggnadsnämndens plan för digitalisering
- Grundskole- och gymnasienämndens plan för digital transformation
- Kultur- och fritidsnämndens plan för digital transformation

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Digitaliseringsstrateg
- IT-direktör
- Kommunikationsdirektör
- Förvaltningschef serviceförvaltningen
- Programledare för kommunens uppsatta digitaliseringsmål
- Berörda tjänstemän i förvaltningarna

Rapporten är faktakontrollerad av verksamhetsföreträdare.

Granskningen har genomförts av Jenny Thörn, verksamhetsrevisor och William Andreasson, verksamhetsrevisor. Mikael Lind har deltagit som kvalitetssäkrare i sin roll som kundansvarig för revisorerna i Eskilstuna kommun.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation

Av intervju framgår att kommunen sedan flera år har arbetat med digitalisering men att det nu pågår ett större förändringsarbete kring både organisation, arbetssätt och resursfördelning. Det finns beslut om att etablera centrala stödfunktioner som ett komplement till förvaltningarnas interna resurser för verksamhetsutveckling och digitalisering. I arbetet pågår processkartläggning för att bedöma hur behovet ser ut för att hitta en fördelning av funktioner och kompetens mellan förvaltningarna och centrala funktioner. Därtill lyfts att det även finns behov av att tydliggöra roll- och ansvarsfördelning mellan kommunledningskontoret i förhållande till IT-avdelningen som är organiserad inom serviceförvaltningen.

3.1.1 Kommunstyrelsens och kommunledningskontorets ansvar

Enligt reglemente för kommunstyrelsen (2021-05-20, § 86) är kommunstyrelsen ansvarig för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas verksamhet.

Kommunledningskontoret har på kommunstyrelsens uppdrag i ansvar att utveckla kommunen på övergripande strategisk nivå. Inom kommunledningskontorets uppgifter ingår bland annat ansvar för utveckling av digitaliseringsarbete vilket har organiserats på enheten för digitalisering. Enheten ingår i kommunikationsdirektörens ansvar och som stöd i arbetet finns en kommunstrateg. Direktören och strateg leder arbetet med utveckling utifrån kommunens beslutade strategi för digitalisering. Enheten har etablerat ett projektkontor i syfte att samordna arbetet och bistå med stöd i förvaltningarnas digitaliseringsarbete.

På digitaliseringsenheten finns programledare som ansvarar för prioriterade områden som anges i kommunens plan för digital transformation. Programledarna arbetar brett med bland annat behovsinventering och verksamhetsstöd. Programledarna arbetar även med omvärldsbevakning och att utveckla initiativ till projekt inom respektive område.

Av intervjuer framgår att projektkontoret som organisation ännu inte landat fullt ut i kommunen och att det råder en viss organisatorisk otydlighet.

3.1.2 Nämndernas och förvaltningarnas ansvar

Enligt reglemente (2020-10-22 § 146) har nämnderna inom sitt ansvar att tillse att deras förvaltningsorganisationer är ändamålsenliga med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten.

I kommunens program för digital transformation framgår att respektive nämnd och förvaltning ansvarar för att arbeta utifrån programmets inriktning och målområden med utgångspunkt i den egna verksamhetens ansvar och uppdrag.

Serviceförvaltningen, SEF, har i uppdrag att leverera tjänster till övriga verksamheter inom ett antal områden, varav IT är ett av dessa ansvarsområden. I det ansvaret ingår IT-drift, support och systemförvaltning. Intervjuade uppger att det uppdrag och ansvar som SEF har i dessa delar är etablerat och känt i kommunen.

I takt med en ökad digitalisering har dock behov identifierats från förvaltningarnas sida att få stöd även i utvecklingsarbetet, exempelvis för digitalisering. Detta då det i nuläget upplevs finnas ett glapp mellan förvaltningarnas interna resurser och kompetens och de roller och kompetens som SEF tidigare har kunnat möta upp med som haft en mer IT-teknisk profil. Intervjuade uppger att det i vissa delar finns ett missnöje med det stöd som SEF med nuvarande resurser kan ge till förvaltningarna. Intervjupersoner uppger att det dels beror på att det samordnade digitaliseringsarbetet utifrån Program för digital transformation är relativt nytt och att inte ansvar, organisation och en definition för digitalisering kommunicerats tillräckligt till kommunens verksamheter.

En utmaning i etableringen av nya roller och kompetenser om SEF ska etablera nya funktioner kopplat till digitaliseringsarbetet uppges vara att SEF är i behov av resursförstärkning eller omfördelning av befintliga resurser. Med nuvarande finansieringsmodell är det svårt att rekrytera de kompetenser som det finns behov av då det inte finns beslut om en basfinansiering som täcker ökade kostnader.

3.1.3 Samordning

Intervjuade inom KLK och SEF uppger att de anser att det finns en tydlig rollfördelning i deras respektive uppdrag och ansvar i digitaliseringsarbetet. KLK äger frågorna på strategisk nivå och SEF ansvarar för det mer operativa och praktiska arbetet. Vi uppfattar dock från övriga förvaltningar att detta inte är tydligt i nuläget. Det finns förväntningar på att KLK genom projektkontoret har resurser som kan "avropas" vid behov i digitaliseringsarbetet.

Det pågår en dialog för att skapa samsyn kring gränsdragning vilken uppges i stora delar vara klar och att KLK och SEF är överens om denna.

3.1.4 Resursfördelning

I kommunens program för digital transformation beskrivs kort att portföljstyrning ska underlätta prioritering av utvecklingsinitiativ. Av intervjuer framgår dock att kommunen ännu inte implementerat portföljstyrningen fullt ut, utan att det är ett pågående arbete att etablera detta.

Intervjuade anger portföljstyrning som en viktig del i det kommande digitaliseringsarbetet. Flertalet uppger att det är nödvändigt att det finns en uttalad strategi för rangordning och prioritering mellan olika projekt. Samtidigt framkommer en farhåga att det kommer att skapa spänningar mellan förvaltningar och verksamheter.

Verksamheterna lyfter att den digitalisering som de hittills genomfört till största delen finansierats av egna medel. I intervjuer beskrivs dock att de vid större digitaliseringsprojekt som inte kan finansieras inom befintlig ram, eller när det berör flera förvaltningar, kan skriva en ansökan till digitaliseringsenheten för beslut om centrala medel. Vissa digitaliseringsinitiativ har även finansierats genom statliga bidrag eller genom nationella projekt.

Under pågående mandatperiod har kommunstyrelsen beslutat om särskilda medel för digitaliseringsarbetet. Intervjupersoner menar dock att det behövs ytterligare resurser för att möta den ambition av utveckling som kommunens Program för digital transformation pekar ut. Inte minst kring teknisk utveckling av IT-miljön.

Vidare lyfts av intervjuade att det besparingsarbete som genomförts i projektet Effektiv administration varit nödvändigt men att det även gett konsekvenser genom den minskning av personal som gjorts utan att justera processer och arbetssätt. Detta har gjort en del processer kopplat till verksamhetsutveckling, digitalisering och IT-arbetet trögriktigt.

3.1.5 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning tillsett en tydlig ansvars- och resursfördelning för digitaliseringsarbetet. Vår bedömning är att det till stor del beror på att kommunen är mitt i förändringsarbetet för att etablera en styrning och samordning utifrån programmet för digital transformation.

I utvecklingsarbetet ingår att etablera ett projektkontor vilket inte är slutfört så att det finns en tydlig gränsdragning mellan centrala funktioner inom digitaliseringsenheten, IT-avdelningen på Serviceförvaltningen och förvaltningarnas medarbetare i arbetet med verksamhetsutveckling och digitalisering. Vi uppfattar att det i nuläget finns en bristande förståelse eller kännedom om projektkontorets och programledarnas roll.

En portföljstyrning avser att tydliggöra resursfördelningen utifrån program för digital transformation. Vi konstaterar dock att det ännu inte är etablerat vilket bidrar till att förvaltningarna uppfattar en otydlighet hur digitaliseringsarbetet ska finansieras

3.2 Strategier och planer

3.2.1 Eskilstunas program för digital transformation

*Eskilstunas Program för digital transformation*¹ anger kommunkoncernens färdriktning avseende digitaliseringsarbetet. Dokumentet beskriver digitalisering på en övergripande nivå. Kommunen har i sitt program inkluderat de grundläggande förutsättningar som Sveriges kommuner och regioner, SKR, har i den nationella strategin för digitalisering².

I programmet för digital transformation har fyra prioriterade områden för digital transformation i kommunen identifierats och målsatts:

- smart och individanpassad välfärd
- digitalt hållbar stad och landsbygd
- självklar service
- effektiva stödprocesser

Programmet beskriver därtill ett antal möjliggörande principer och särskilda faktorer som bedöms vara betydelsefulla för att kommunen ska kunna bedriva ett framgångsrikt digitaliseringsarbete. Principerna rör bland annat behovsdriven utveckling, uppföljning och säkerställning av effekt, tillvaratagande och skapande av nya affärsmöjligheter, gränsöverskridande samarbeten och tillvaratagande av stordriftsfördelar.

Intervjuade beskriver att programmet arbetats fram med stor förankring från kommunen olika verksamheter, ca 150 personer deltog i processen. Kommunen hade innan programmet en digital strategi men genom programmet fick kommunen ytterligare möjligheter att dokumentera en vision och få en gemensam handlingskraft för sitt

¹ Beslutat av kommunfullmäktige 2020-10-22, KSKF/2019:351

²<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/kommunalrevision/offentlighetsekretessdokumenthantering.9630.html>

digitaliseringsarbete. Sedan beslutet 2020 uppger intervjuade att kommunen nu är mitt i resan att realisera det som programmet anger.

I programmet framgår att detta ska brytas ner i mer konkreta planer, med mätbara mål som parametrar för att följa realiseringen av programmet. Som stöd för att upprätta planerna finns en upprättad instruktion. I instruktionen framgår att varje nämnd och styrelse ska upprätta en plan för digital transformation i syfte att uppfylla åtagandet från årsplanen. Kommunkoncernens verksamheter ska kunna svara på frågor om hur de arbetat med att realisera programmet, vilka erfarenheter de tagit med sig och vilka effekthemtagningar arbetet genererat. Uppföljning ska ske i samband med bokslut.

Ytterligare ett syfte med planerna anges vara att kommunkoncernen ska ha förutsättningar att skapa en gemensam målbild, prioritering och samordning i den digitala utvecklingen.

Av intervjuer framgår att förvaltningarna har betydande skillnader avseende digital mognad. Detta ses som en förklaring till varför samtliga ännu inte fastställt planer för digitalisering. Vi har i granskningen tagit del av ett antal planer för digital transformation, i enlighet med det uppdrag som varje nämnd och styrelse fått i åtagande, utifrån Årsplan 2021. Vid tiden för granskningen saknades planer för kultur- och fritidsnämnden, socialnämnden, grundskolenämnden samt gymnasienämnden. I vissa delar har de beskrivit sitt digitaliseringsarbete i andra verksamhetsrelaterade dokument som verksamhetsplaner och digitaliseringsstrategier.

3.2.2 Planer för digital transformation

Kommunstyrelsens plan för digital transformation 2022–2023

Kommunstyrelsen har en beslutad plan för digitalisering³ som tar sin utgångspunkt i programmet för digital transformation. Utifrån kommunstyrelsen och kommunledningskontorets uppdrag att vid sidan om sitt eget interna digitaliseringsarbete ansvara för stöd och samordning av det kommunövergripande digitaliseringsarbetet innehåller planen information om viktiga förutsättningar för det samlade arbetet i kommunen. Exempelvis portföljstyrning samt gemensamma arbetssätt och metoder för kvalitets- och verksamhetsutveckling, kostnadskontroll och nyttoberäkningar samt etablera stöd i form av juridisk kompetens.

³ Beslutad av kommunstyrelsen 2022-03-15 (KSKF/2021:336)

2022-11-28

Planen innehåller beskrivning av ett stort antal digitaliseringsinitiativ och andra möjliggörare som är identifierade för att digitalisering ska kunna genomföras på ett effektivt och säkert vis i kommunen.

[Stadsbyggnadsnämndens plan 2022](#)

Stadsbyggnadsnämndens plan för digital transformation beskriver hur utvecklingen av nämndens arbete med stöd av digitalisering ska ske. Planen utgår från de övergripande mål som beslutats i programmet för digital transformation. För nämnden är det i huvudsak målområdet Digital hållbar stad och landsbygd. Till aktiviteterna finns en tidplan för år 2022 som visar vilka digitaliseringsinitiativ som kommer att drivas under kommande år.

Av planen framgår vidare att de digitaliseringsinitiativ som finns inom verksamheten ska tillvaratas och att prioriteringar görs för att hitta de digitaliseringsinitiativ som har störst möjlighet för att öka kvalitet och minska handläggningstid och relaterade kostnader.

[Vård- och omsorgsnämndens plan 2022](#)

Vård- och omsorgsnämndens plan för digital transformation tar sin utgångspunkt i det övergripande programmet för digital transformation. Utifrån nämndens ansvarsområden är det främst målområdena smart och individanpassad välfärd och självklar självservice som framhålls som prioriterade. Samtliga mål som listas inom ramen för planen biläggs ett bestämt datum för del- och helårsuppföljning.

Planen beskriver vidare grundläggande förutsättningar som informationsförsörjning och digital infrastruktur, samt en sammanhållen digital service.

[Kultur- och fritidsnämndens plan för digital transformation 2022](#)

Kultur- och fritidsnämnden har vid tiden för granskningen inte beslutat om plan för digital transformation. Det finns dock en påbörjad plan för digitalisering, som måste kompletteras och fastställas. I verksamhetsplan 2022 framgår att kultur- och fritidsnämndens verksamheter ska fortsätta det påbörjade arbetet med framtagandet av en plan för digital transformation inklusive utvecklingsinitiativ i form av aktiviteter.

3.2.3 Övriga planer och strategier

Grundskolenämnden och gymnasienämndens strategier kring digitalisering

Intervjupersoner beskriver att programmet för digital transformation och de prioriterade områden som programmet innehåller inte i tillräcklig grad överensstämmer och beaktar de nationella mål för digitalisering som skolverksamheterna har att arbeta mot. Det medför att viktiga aspekter riskerar att missas. Vid tiden för granskningen har inte berörda nämnder beslutat om planer för digital transformation.

Vi har däremot tagit del av barn- och utbildningsförvaltningens digitaliseringsstrategi som är beslutad 2020-05-26 av samtliga skolnämnder⁴. I den framgår att förvaltningens strategi och handlingsplan för digitaliseringsutveckling är baserad på de nationella mål avseende digitalisering av skolväsendet som regeringen fastställt år 2017.⁵ Vidare har förvaltningen utgått från SKR:s nationella handlingsplan för digitaliseringen av skolväsendet – skoldigiplan. De olika skolverksamheterna formulerar egna, verksamhetspecifika digitaliseringsplaner, som en del i det systematiska kvalitetsarbetet. I dessa planer konkretiseras arbetet utifrån de nationella målen och förvaltningens strategi.

Barn- och utbildningsförvaltningen har även upprättat ett dokument ”Internt strategisk inriktning för digitalisering”. Det framgår inte av dokumentet när det är upprättat och vem som ansvarar för att utvecklingsarbetet bedrivs i enlighet med inriktningarna. Dokumentet lyfter ett antal områden som bedömts vara väsentliga i digitaliseringsarbetet. Bland annat datadriven förvaltning, användarcentrerad utveckling samt att förvaltningens initiativ och projekt ska mätas för att säkerställa att de är framgångsrika, exempelvis genom nyttorealiserings och effekthemtagningsmetoder.

Socialnämndens verksamhetsplan och planering av digitaliseringsarbetet 2022

Socialnämnden har dokumenterad planering för digitaliseringsarbetet. Vi har per e-post tagit del av uppgifter som beskriver förvaltningens planering. Av planeringen framgår bland annat att förvaltningens digitaliseringsteam har i uppdrag att bedriva socialförvaltningens resa mot digital transformation i enlighet med praxis som anges i ITIL⁶. Arbetet inleddes under 2022 och har bland annat innefattat en ändamålsenlighetsanalys av förvaltningens verksamhetssystem. Därutöver har projekt

⁴ GSN/2020:578.

⁵ <https://www.regeringen.se/4a9d9a/contentassets/00b3d9118b0144f6bb95302f3e08d11c/nationell-digitaliseringsstrategi-for-skolvasendet.pdf>

⁶ ITIL – Information Technology Infrastructure Library är en samling principer som syftar till att leverera effektiva IT-tjänster.

2022-11-28

som digitala brevutskick genomförts utifrån behovsanalys och identifikation av funktionella krav. Vi har inom ramen för granskningen även tagit del av nämndens verksamhetsplan för 2022. Av verksamhetsplanen framgår att man utifrån åtagande att verkställa planerna för digital transformation inom bland annat områdena för individanpassad välfärd och självklar självservice ska effektivisera flöden inom administrationen med digitala lösningar. Det finns även dokumenterat att ny handlingsplan för digital transformation för åren 2023–2024 ska upprättas.

3.2.4 Bedömning

Vår bedömning är att det finns en övergripande styrning inklusive mål för arbetet i form av det program för digital transformation som kommunfullmäktige fastställt. Därtill finns ett uppdrag till samtliga styrelser och nämnder att konkretisera arbetet med utgångspunkt från programmet genom upprättande av styrelse- och nämndspecifika planer för digital transformation.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden och vård- och omsorgsnämnden har beslutat om mål- och handlingsplaner som styr i riktning mot digitaliseringsstrategin.

Vår bedömning är att kultur- och fritidsnämnden samt socialnämnden inte har beslutat om mål- och handlingsplaner som styr i riktning mot digitaliseringsstrategin. Dock pågår arbete med att upprätta och fastställa mål- och handlingsplaner i enlighet med det uppdrag som gavs 2021.

Vår bedömning är att grundskolenämnden och gymnasienämnden inte har beslutat om mål- och handlingsplaner som styr i riktning mot digitaliseringsstrategin. De har till viss del genom andra dokument beskrivit sitt digitaliseringsarbete men vi uppfattar inte att det gjorts i enlighet med det uppdrag som gavs 2021.

3.3 Verksamhetsutveckling med stöd av digitalisering

3.3.1 Process för verksamhetsutveckling

Vi har tagit del av ett utkast till riktlinjer för kommunens kvalitets- och verksamhetsutveckling som ej fastställts ännu utan är att betrakta som arbetsmaterial.

I dokumentet tydliggörs kommunens syn på kvalitets- och verksamhetsutveckling. Riktlinjen är relaterad till en rad andra styrdokument, däribland kommunens program för digital transformation. Riktlinjens syfte är att öka kommunens måluppfyllelse genom att höja förbättringstakten med utgångspunkt från verksamheternas behov och aktuell forskning om företag och organisationer. I riktlinjerna anges att hållbara resultat för

2022-11-28

verksamheterna erhålls genom en förbättringsfokuserad kultur, en struktur som stödjer användarinkludering och verksamhetsöverskridande samarbetet samt ett systematiskt arbete utifrån PUFF⁷.

Riktlinjen finns ytterligare konkretiserad i kommunens Utvecklingsplan för förbättringskultur och Utvecklingsplan för PUFF, systematiken med arbetsätt metoder och verktyg.

Vidare beskriver riktlinjen den struktur som ska finnas för kvalitets- och verksamhetsutvecklingen. Strukturen ska skapa förutsättningar för verksamhetsöverskridande förbättringsteam där medarbetare, användare och intressenter ingår. Ansvarsfördelning från nämnd/styrelse, chefer och medarbetare framgår av det utkast vi tagit del av.

Riktlinjen betonar särskilt vikten av att användare inkluderas vid framtagande av en ny tjänst eller service. Här anges också att digitala- eller tekniska lösningar är att föredra för att öka kvalitet och effektivitet.

3.3.2 Process för digitalisering

I intervjuer har vi efterfrågat hur förvaltningarna bedriver digitaliseringsarbetet och hur de ser på sina förutsättningar att genomföra verksamhetsutveckling med hjälp av digitalisering. Nedanstående punkter lyfts som prioriterade i det beslutade programmet för digital transformation, antingen som möjliggörande faktorer för digital transformation eller som mål inom de prioriterade områdena.

Vi har därför haft ett särskilt fokus och efterfrågat om det finns rutiner och etablerade arbetsätt för följande aktiviteter:

- Behovsanalys (inkluderas intressenter för att fånga behov i tidiga faser, har verksamhetens behov fångats "från golvet")
- Beslutsprocess/Prioritering/Portföljstyrning
- Riskanalys
- Utvärdering av tekniska förutsättningar
- Nyttorealiserings
- Uppföljning och utvärdering av genomförda projekt

Intervjuade uppger att de redan innan program för digital transformation beslutades haft ett antal större digitaliseringsprojekt planerade eller i ett genomförande. I vissa

⁷ Planera, Utföra, Följa upp, Förbättra (PUFF) är en av kommunens styrande principer avseende kvalitetsstyrning och utveckling.

2022-11-28

delar har verksamheterna haft svårt att inkludera dessa i de prioriterade områden som program för digital transformation angett som gällande i kommunen. Några av förvaltningarna uppger att deras behov och utvecklingsplaner inte matchar något av målområdena.

Därtill uppges att programmet och styrningen i alltför liten grad tagit hänsyn till kommunens nuläge för sin digitala miljö, exempelvis framhålls att det finns en teknisk skuld med föråldrade komponenter i IT-miljön vilken försvårar digitaliseringsarbetet.

Kommunledningskontoret

Intervjupersoner beskriver att kommunledningskontoret sedan 2018 haft en plan för digitalisering som arbetet utgått från. Det identifierades dock ett behov av att ytterligare kraftsamla i digitaliseringsarbetet och därför initierades arbetet med att ta fram programmet för digital transformation. Sedan detta beslutades har det varit ett pågående arbete med att realisera programmet.

I förändringsarbetet ingår att skapa en central organisation för digital transformation med utsedda programledare. Det finns en programledare för varje målområde i programmet. I nuläget ägnas en stor del av arbetet till att kartlägga processer och bedöma behov, bland annat avseende den kompetens som behöver finnas i förvaltningarna och de som behöver finnas på central nivå.

Programledarna och övriga funktioner inom kommunledningskontoret ska vara ett komplement till förvaltningarnas digitaliseringsarbete och bidra till att skapa förutsättningar för verksamheterna. Det framgår av intervjuer att det finns en viss otålighet från förvaltningarna över hur fördelningen av kompetens och funktioner kommer att se ut.

Kommunledningskontoret har i uppdrag att ta fram stödmaterial för digitaliseringsarbetet. Bland annat pågår arbetet med att ta fram en gemensam process för kvalitets- och verksamhetsutveckling. Vidare beskrivs att det finns mallar för nyttokalkylering att använda för kommunens digitaliseringsprojekt men att de nuvarande upplevs alltför komplexa. Det pågår därför ett arbete att hitta en ny mall och instruktion för att göra beräkningar av nytta och effekter.

Intervjupersoner beskriver att arbetet utifrån program och planer för digital transformation är påbörjat och vissa delar finns på plats. Det är dock en hel del förutsättningar och beslut kring organisering, arbetssätt och samordning som behöver etableras för att få full effekt i hela kommunkoncernen.

2022-11-28

Barn- och utbildningsförvaltningen

Intervjupersoner uppger att det är en utmaning att fånga de gemensamma behoven i skolverksamheterna utifrån de olikheter som finns mellan skolformerna och att ansvaret är delat mellan tre nämnder.

Avseende förutsättningarna att ta sig an digitaliseringsarbetet i enlighet med program och planer upplever förvaltningen att de i regel har förutsättningar men att de upplever en avsaknad av systematik för digitaliseringsarbetet. Bland annat uppges att det i nuvarande digitaliseringsarbete behöver etableras en bättre uppföljning.

Intervjupersonerna upplever att organisationen gällande de interna resurser som förvaltningen har för att digitaliseringsarbetet är otydlig. Det framgår vidare att det intresset från centrala funktioner i huvudsak rör större digitaliseringsprojekt och att intresset för mindre, mer all dagliga projekt i regel är lågt. Det uppges att det eventuellt finns en problematisk kultur inom kommunen avseende IT-frågor där ansvar och uppdrag är otydligt.

Vad gäller stödet från centrala funktioner i form av projektkontor, programledare och portföljstyrning uppfattas det av intervjupersoner som otydligt och inte etablerat hur det ska fungera. Intervjupersoner som varit i kontakt med digitaliseringsenheten har haft behov av finansiering eller stöd av projektledare i digitaliseringsprojekt. Det finns dock en upplevelse att det endast är särskilda digitaliseringsprojekt som erhåller finansiering men intervjupersoner uppfattar inte att det är tydligt hur prioriteringen går till.

Kultur- och fritidsförvaltningen

Intervjupersoner uppger att arbetet med programmet för digital transformation aktualiserat digitaliseringsarbetet även i förvaltningen. Uppgifter i intervjuer gör dock gällande att förvaltningens digitaliseringsarbete påverkats av kommunens centralisering av stödfunktioner. De centralt placerade systemförvaltarna upplevs inte ha tillräcklig verksamhetskänedom för att stödja förvaltningen på samma sätt som tidigare. Det fanns därtill medarbetare internt i förvaltningen som tidigare hade delat tjänst eller uppdrag att bistå i digitaliseringsarbetet som nu inte finns kvar.

Intervjupersonerna uppger att pandemin, som innebar att flera delar av förvaltningens verksamheter behövde digitaliseras, har lagt grunden för intressanta framtida digitaliseringsprojekt.

Förvaltningen har under 2021 genomfört en behovsinventering avseende digitalisering. Det har även genomförts ett antal digitaliseringsprojekt, bland annat har ett digitalt system för ansökan om föreningsstöd implementerats. Implementeringen av systemet

2022-11-28

föregicks av en riskanalys och utbildningsinsatser genomfördes för de användare systemet riktade sig till. Intervjupersoner menar dock att projektet inte genomfördes enligt någon metod eller med en systematik.

Sammantaget framgår att det bedrivs ett digitaliseringsarbete inom förvaltningen, men att det sker utan tillräcklig systematik, planering och uppföljning.

Socialförvaltningen

Socialförvaltningen har ett gemensamt digitaliseringsteam med kommunens arbetsmarknads- och vuxenutbildningsverksamheter. Vidare deltar förvaltningen i en styrgrupp bestående av respektive förvaltningschef, kvalitetschef och personalchef för förvaltningarna. Denna styrgrupp hjälper till med att prioritera digitaliseringsinitiativ på olika nivåer. Utifrån styrgruppens prioriteringar resurssätter ovan beskrivet digitaliseringsteam och bedriver aktiviteter.

Av intervju framgår att det från socialförvaltningens sida finns en upplevd problematik avseende kommunens samordning och organisation av digitaliseringsarbetet. Intervjupersoner upplever att det kommunövergripande programmet för digital transformation visar en god ambitionsnivå, men att kommunen har en resa att göra för att nå den förflyttning och de mål som programmet anger.

Socialförvaltningen upplever själva att de har en låg digital mognad och att de inte i nuläget arbetar med digitalisering enligt den definition som det innebär. Som exempel anges att det snarare är en form av digitisering⁸ och att både kompetens och resurser behöver tillställas för öka mognaden och bedriva ett mer systematiskt digitaliseringsarbete.

Vidare framgår att resurser i form av personal som arbetar med digitalisering i stort saknas hos socialförvaltningen. Intervjupersoner har inte klart för sig vilket stöd de kan få från centrala funktioner och om det skulle vara tillräckligt.

Socialförvaltningen har i nuläget en struktur för uppföljning, men av intervju framgår att den ännu inte införlivats i verksamheterna. Kommunens serviceförvaltning har vid tillfällen varit delaktiga i riskanalyser i samband med förändringar av IT, men detta stöd upplevs vara bristfälligt.

⁸ Processer och arbetssätt utvecklas inte men vissa analoga uppgifter blir digitala, exempelvis en pappersblankett görs om till en digital blankett.

2022-11-28

Stadsbyggnadsförvaltningen

Av intervju framgår att förvaltningen haft ett pågående digitaliseringsarbete innan det kommunövergripande programmet fastställdes. Programmet uppges ha bidragit med en ram och struktur för digitaliseringsarbetet som stadsbyggnadsförvaltningen kan följa. I intervju lyfts resurser som en väsentlig faktor, dels ekonomiska, dels personella. Intervjupersonerna uppger att den digitala kompetensen hos förvaltningens medarbetare är ojämn vilket påverkar förutsättningarna i digitaliseringsarbetet.

Här uppges att stöd från centrala funktioner för att genomföra digitaliseringsprojekt är efterfrågat. Det finns en uppfattning att det är otydligt vilka centrala stödfunktioner som finns att nyttja, både inom digitaliseringsenheten och serviceförvaltningen.

Intervjupersonerna lyfter att de önskar att den centrala samordningen av digitaliseringsarbetet skulle stärkas för att hitta ytterligare samordning. Ett gott exempel lyfts för ett gemensamt digitaliseringsprojekt tillsammans med kultur- och fritidsnämnden avseende sensorer på livbojar.

Intervjupersoner framför att de inte arbetar med några modeller för behovsanalys eller nyttorealiserings. I huvudsak hämtas inspiration och idéer för digitalisering genom omvärldsbevakning. Det finns vissa exempel när slutanvändare involverats i utvecklingsarbetet, exempelvis digitalisering av bygglovsansökan. Vad gäller utvärdering av genomförda digitaliseringsprojekt framgår det av intervju att det inte sker någon strukturerad eller systematisk sådan.

Vård- och omsorgsförvaltningen

Av intervju framgår att vård- och omsorgsförvaltningen har arbetat aktivt och systematiskt med digitalisering i flera år. Det nya kommunövergripande programmet för digitalisering upplevs som positivt och intervjupersoner uppger att det leder till en större möjlighet till samordning av arbetet.

Av intervju framgår vidare att vård- och omsorgsförvaltningen har etablerat en styrning så att det i stora delar finns en gemensam prioritering av digitaliseringsinitiativ. Intervjupersoner tror att den tydliga behovsbild som föranleder ett behov av förändrade arbetssätt och effektiviseringar som finns inom vård- och omsorgsverksamheten är till fördel vad gäller digitaliseringsarbetet. Det innebär att verksamhetsutveckling och nya arbetssätt och metoder måste utvecklas för att nämndens ska klara att upprätthålla verksamheten inom sina ansvarsområden.

Av intervjuer framgår vidare att risk- och konsekvensanalyser görs inför digitaliseringsprojekt. Intervjupersoner lyfter dock att det kan finnas vissa brister

2022-11-28

avseende dokumentation av dessa. Intervjupersonerna uppger vidare att det finns aktiviteter för att motverka digital exkludering, exempelvis samarbete med Sveriges Pensionärsförening, SPF. Det finns vissa exempel på digitaliseringsprojekt där slutanvändare involverats.

3.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna inte i nuläget har etablerat ett digitaliseringsarbete i enlighet med de möjliggörande principer och särskilda faktorer som program för digital transformation anger som betydelsefulla för att kommunen ska bedriva ett framgångsrikt digitaliseringsarbete.

Vi baserar vår bedömning på att det i nuläget i stora delar saknas en struktur för hur styrelse och nämnderna ska genomföra digitaliseringsarbetet. Det kan delvis förklaras av att digitaliseringsarbetet är i en utvecklingsfas och inte etablerat fullt ut ännu. Detta gäller dels organisatoriskt, dels avseende arbetssätt och metoder för verksamhetsutveckling och digitalisering där en tydlighet finns för vad som behöver beaktas innan prioriteringar och beslut av digitaliseringsinitiativ fattas. Vi noterar att Vård- och omsorgsnämnden har etablerat ett mer strukturerat arbete med digitalisering än övriga styrelser och nämnder kunnat påvisa. De har även i högre grad genomfört digitaliseringsprojekt med stöd av programledare och finansiering från digitaliseringsenheten.

Det har i granskningen inte presenterats dokumenterade beslutsunderlag eller lämnats tydliga beskrivningar på etablerade metoder och arbetssätt där behovsanalys, nyttoberäkning och riskanalyser upprättats för den digitalisering som genomförts. Det finns vissa exempel på att användare involveras och där samordning av projekt sker men det är i nuläget inte systematiskt och sker inte på ett strukturerat sätt. Vi noterar att det utkast till Riktlinje för kvalitets- och verksamhetsutveckling som presenterats skulle kunna bidra i arbetet med digital transformation om det fastställs och implementeras i verksamheterna.

Vår sammantagna bedömning är att kommunstyrelsen och samtliga nämnder som ingår i granskningen har behov av att utveckla en systematik för digitaliseringsarbetet där analyser och bedömningar av väsentliga faktorer görs i högre grad inför prioritering och beslut. Slutligen är vår bedömning att kommunstyrelsen och samtliga nämnder i nuläget inte har en tillräcklig uppföljning av genomförda digitaliseringsprojekt för att kunna bedöma om de varit framgångsrika eller ej.

4 Slutsats och rekommendationer

4.1 Slutsats

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och nämnderna inte fullt ut har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av digitaliseringsarbetet.

Kommunstyrelsen har etablerat en övergripande styrning av digitaliseringsarbetet genom det beslutade *Programmet för digital transformation*. Vår bedömning är att endast vissa av nämnderna har etablerat en styrning av digitaliseringsarbetet genom att fastställa planer för digital transformation. Övriga har olika grad inkluderat digitalisering i andra verksamhetsplaner eller strategier.

Kommunstyrelsen har inte i tillräcklig utsträckning tillsett en tydlig ansvars- och resursfördelning för digitaliseringsarbetet. Vi ser därför behov av att roller, uppdrag och resurser mellan kommunledningskontoret, serviceförvaltningen och övriga förvaltningar kartläggs så att det inte finns risk för suboptimering och effektivitetsbortfall i digitaliseringsarbetet.

Även om det finns en styrning av digitaliseringsarbetet så har inte strukturer etablerats fullt ut vid tiden för granskningen. Det medför att det inte går att bedöma om de arbetssätt och processer som är planerade i arbetet skulle vara tillräckliga i genomförande av digitaliseringsinitiativ och projekt. Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna inte i nuläget bedriver ett systematiskt digitaliseringsarbete i enlighet med hur program för digital transformation anger att arbetet ska genomföras för att vara framgångsrikt.

I nuläget uppfattar vi att samtliga granskningsobjekt har behov av att utveckla sin organisation, struktur och systematik i det digitaliseringsarbete som genomförs. Utan denna finns bristande förutsättningar att följa upp den digitalisering som genomförs och kunna bedöma om den lett till de effektivitets- och kvalitetsvinster som förväntats.

4.2 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Slutföra processkartläggning för bedömning av resursbehov mellan digitaliseringsenheten och förvaltningarna så att var och en kan etablera en organisation för arbetet med verksamhetsutveckling och digitalisering
- Säkerställa att digitaliseringsarbetet genomförs i enlighet med de möjliggörande principer och särskilda faktorer som program och planer anger
- Fastställa och implementera Riktlinje för kvalitets- och verksamhetsutveckling
- Utvärdera om nuvarande resurser för digitalisering (inklusive tekniska utvecklingsbehov) står i relation till den ambitionsnivå som beslutats i program för digital transformation
- Säkerställa att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i digitaliseringsarbetet mellan kommunledningskontoret, serviceförvaltningen och förvaltningar/bolag för samordning och undvika effektivitetsbortfall
- Etablera en uppföljning av det koncernövergripande digitaliseringsarbetet för att säkerställa att det utvecklas i enlighet med programmet för digital transformation

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi grundskolenämnden, gymnasienämnden, kultur- och fritidsnämnden och socialnämnden att:

- Upprätta och fastställa plan för digital transformation i enlighet med det uppdrag som gavs 2021.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi grundskolenämnden, gymnasienämnden, kultur- och fritidsnämnden, socialnämnden, stadsbyggnadsnämnden och vård- och omsorgsnämnden att:

- Säkerställa att digitaliseringsarbetet genomförs i enlighet med de möjliggörande principer och särskilda faktorer som program och planer anger.
- Etablera ett mer systematiskt och strukturerat digitaliseringsarbete där väsentliga delar dokumenteras och kan följas upp.
- Säkerställa att resurser i form av personal och budget finns för att bedriva ett ändamålsenligt verksamhetsutvecklings- och digitaliseringsarbete som står i relation med den beslutade ambitionsnivån för kommunens digitala transformation.



Eskilstuna kommun
Granskning av kommunens digitaliseringsarbete

2022-11-28

Datum som ovan

KPMG AB

Jenny Thörn
Kommunal revisor

William Andreasson
Kommunal revisor

Mikael Lind
Kundansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.