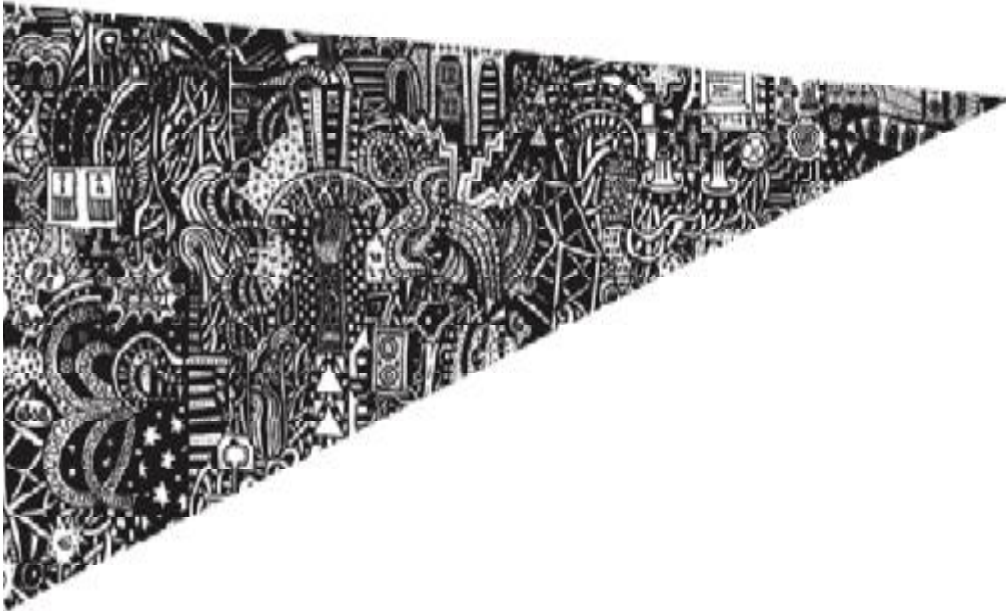


Jönköpings kommun

IT-styrning och IT-effektivitet



Innehållsförteckning

1. Sammanfattning och slutsatser	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Syfte och avgränsning	4
2.3. Revisionskriterier	4
2.4. Metod	4
3. IT-miljön	6
3.1. Organisation	6
3.2. System	7
3.3. Infrastruktur	8
3.4. IT-kostnader	8
3.5. Kommentarer	8
4. Strategier	9
4.1. IS/IT-strategi	9
4.2. E-program.....	9
4.3. Regionala och nationella program.....	10
4.4. Kommentarer.....	10
5. Styrning av IT.....	11
5.1. Organisation	11
5.2. Systemförvaltning	11
5.3. Styrande dokument.....	11
5.4. Investeringsbeslut.....	12
5.5. Kommentarer	12
6. Operativ IT-verksamhet.....	14
6.1. IT-processer	14
6.2. Informationssäkerhetsarbetet.....	15
6.3. Projekt	15
6.4. Kommentarer.....	16
7. Övervakning och uppföljning	17
7.1. Kommentarer	17
Bilaga 1 - Erhållen information.....	18

1. Sammanfattning och slutsatser

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har Ernst & Young under oktober 2008 genomfört en övergripande granskning av Jönköping kommuns IT-verksamhet. Granskningen har haft fokus på styrning och effektivitet.

De revisionskriterier som utgör grund för granskningen utgörs av ett urval väsentliga områden som ingår i Ernst & Youngs ramverk IT Effectiveness, där huvudområdena är:

- Styrning, strategi, operativ IT-verksamhet samt övervakning och uppföljning.

Väsentliga iakttagelser

Sedan början av 2006 har en omfattande förändring av kommunens IT-miljö och IT-verksamhet genomförts. Förändringsprojektet, som omfattat såväl organisation, teknik och processer, har gått under namnet JITIS 06 och letts av IT-chefen.

Vår bedömning är att kommunen genom projektet redan etablerat eller har planer på att tillgodose flera av de kriterier som vår granskning baserats på. Kommunen har tagit ett helhetsgrepp och lagt en bra grund för att bedriva en modern IT-verksamhet. Förändringarna bör ge kommunen förutsättningar att åstadkomma skalfördelar, högre säkerhet, förmåga att hantera komplexitet och att utveckla de e-tjänster, som kommunen planerar.

Följande utgör några av granskningens mest väsentliga iakttagelser avseende de viktigaste förändringarna och effekterna samt vad vi noterat som brister:

- Stora delar av kommunens IT-organisation har centraliserats och både personal och gemensam infrastruktur har samlats i gemensamma nya lokaler. Kvar i förvaltningarna finns i huvudsak IT-strategier, beställare, systemansvariga och verksamhetsutvecklare.

Förvaltningarna anser att IS/IT-avdelningen hittills haft för stort fokus på att utveckla sin IS-kompetens istället för att satsa på att utveckla avdelningens spetskompetens inom teknologi. De menar att detta bidragit till att några personer med betydande teknikerkompetens nyligen valt att lämna IS/IT-avdelningen.

- Kommunen har en omfattande systemportfölj med ca 500 olika system. På uppdrag av IT-rådet startar IS/IT-avdelningen ett nytt projekt 2009, med målsättning att försöka reducera systemkartan och att identifiera systemansvariga för respektive system.
- Den största kritiken från förvaltningarna får IS/IT-avdelningen när det gäller återkommande störningar i kommunens nätverk, vilket påverkar förvaltningarna negativt i hög grad. Till följd av problemen uppstår det även långa väntetider i Servicedesk, vilket skapar ytterligare irritation. IS/IT-avdelning har hittills inte kunnat avhjälpa problemen, en mer omfattande utredning av hela IT-arkitekturen kommer att genomföras under första och andra kvartalet 2009.
- Kommunfullmäktige har under oktober tagit beslut om ett antal viktiga strategiska och styrande dokument såsom IT-policy och informationssäkerhetspolicy. IS/IT-strategin och E-programmet kommer att styra utvecklingen de kommande åren. Dokumenten innehåller målbilder och effektmål som i förlängningen konkretiseras genom förvaltningarnas handlingsplaner, vilka ingår i förvaltningarnas VIP. E-programmet anger övergripande effektiviseringskrav på verksamheterna som uppgår till 0,9% under 2008 och 1,8% under 2009. Till IS/IT-strategin skall en stödande IT-arkitektur utformas.

Förutsättningarna för förvaltningarna är väldigt olika, skolorna är t.ex. konkurrensutsatta och behöver ligga i framkant med ett attraktivt erbjudande, de upplever att utvecklingen

bromsas in för att kommunen nu satsar mer på att utveckla administrationen. Äldreomsorgen har ett stort antal användare som fordrar pålitliga system medan tekniska kontoret har en annan slags utmaning genom att de har ett stort antal egenutvecklade system som skall anpassas för att kunna erbjuda e-tjänster. Både för skolan, vård och omsorg och tekniska kontoret är en framgångsfaktor att teknik införs som stödjer e-identitet och en stark autentisering eftersom detta fordras för en större interaktivitet med medborgare och andra myndigheter.

- Ett IS/IT-råd har etablerats, med en tydligt uppgift att tillse att IS/IT-avdelningen utvecklas för att tillgodose förvaltningarnas behov. IS/IT rådet uppges fungera bra. Det råder en viss oenighet om hur förvaltningarna skall representeras i IT-rådet och svårigheter som uppkommit är att enas om vilka kriterier som skall vara styrande när projekt beslutas.
- IS/IT-avdelningens åtagande gentemot förvaltningarna regleras genom en avtalslik leveransöverenskommelse (LÖK) och löpande frågor behandlas vid månadsvisa driftmöten.
- Negativa effekter som förvaltningarna upplever med centraliseringen av IT-resurser är att teknikerna kommer allt längre ifrån den vardagliga kontakten med användarna och tappar på så sätt verksamhetskompetens. Ställtiderna från att problem och behov framställs till det blir en åtgärd är lång och vägen dit upplevs byråkratisk. Förvaltningarna uppfattar också att de själva blivit mer konsultberoende och successivt tappar sin beställarkompetens. Förvaltningarna upplever en otydlighet runt systemförvaltning och systemägarrollerna och var ansvaret ligger. Avsikten är att en ny systemförvaltningsmodell, PM3 skall införas i hela kommunen.
- De mest positiva effekter som centraliseringen av IS/IT inneburit är att man nu fjärrdistribuerar programvara vilket sparar mycket tid. En annan uppskattad funktion är supporten och ärendehantering. IS/IT-avdelningen fortsätter att utveckla sitt arbetssätt bl.a. processen för beställning och leverans av pc, ändringshantering (Change Management) och upprättande av driftdokumentation.
- Även om mycket av centralisering har blivit positivt, så finns det också en uppfattning att den nya IS/IT-avdelningen har kommit in i en förvaltningsfas utan att det blivit något riktigt projektavslut och därmed inte gjorts kritisk uppföljning av centraliseringsprojektet JITIS 06. Vad har åstadkommit i jämförelse med vad målen var? Vad återstår? Vilka ekonomiska besparingar har man uppnått?
- Det är en generell uppfattning att kommunen har brister när det gäller att avsluta och följa upp resultaten av projekt som genomförs. Det gäller bl.a. rutiner för att göra efterkalkyler och uppföljning av effektmål.

Rekommendationer

Förändringsprogrammet är inte avslutat och det återstår att fokusera på flera ytterligare viktiga aktiviteter, där några är påbörjade eller planerade. Det gäller i första hand:

- Införandet av en systemförvaltningsmodell.
- Informationssäkerhetsområdet, bl.a. riskanalyser och kontinuitets- och återstartsplaner.
- Utvecklingen av e-tjänster som fordrar att tekniska lösningar för elektroniskt id och stark autentisering införs och att samarbetet mellan kommunerna och landstinget utvecklas.
- Problemen med störningarna i nätverket som bör ges högre prioritet.
- En av intervjuerna indikerade att det inte förekommer någon samordning avseende arbete kring personuppgiftslagen. Detta bör följas upp.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Informationstekniken (IT) blir en allt viktigare del av människors vardag och internet är idag en mycket central del i vårt samhälle. IT-verksamheten i Jönköpings kommun har en stödjande funktion och tillhandahåller en plattform för en mycket stor andel av kommunens informationsbehandling. Dels för att förmedla information och ärenden mellan kommunen och medborgarna via internet och dels tillhandahålla ett betydande administrativt IT-stöd åt förvaltningar och nämnder. Inom kommunen används både förvaltningsgemensamma och förvaltningsspecifika IT-system. Exempel på de förra är ekonomi- och lönesystem, exempel på de senare är verksamhetssystem i skola och socialtjänst.

Under senaste åren har kommunens IT-verksamhet genomgått en större omorganisation.

2.2. Syfte och avgränsning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har Ernst & Young under oktober 2008 genomfört en övergripande granskning av Jönköping kommuns IT-verksamhet.

Revisorerna har en uppgift att granska att kommunens styrning kring förvaltning och utveckling av IT-miljön är ändamålsenlig och att IT-verksamheten bedrivs på ett effektivt så att kommunens IT-resurser ger god nytta för medborgare och verksamhet.

Målet är att granskningen ska beskriva starka och svaga sidor i kommunens IT-miljö genom att bedöma hur IT styrs, bedrivs och följs upp samt hur IT stödjer verksamheten på strategisk och operativ nivå. Målet är också att identifiera risker och lämpliga områden för fördjupad granskning samt ge rekommendationer till verksamheten på förbättringsområden.

2.3. Revisionskriterier

Granskningen baseras på ett urval väsentliga områden som ingår i Ernst & Youngs ramverk IT Effectiveness, där huvudområdena är:

- Styrning
- Strategi
- Operativ IT-verksamhet
- Övervakning och uppföljning.

IT Effectiveness framework är baserat på etablerade standarder och god praxis. Bl.a. IT Governance Institute, CoBit, ITIL och ISO/IEC 27001.

2.4. Metod

Granskningen grundas på relevant dokumentation och intervjuer med

- IT-chefen, IS/IT-avdelningen stadskontoret
- IT-strategi, IS/IT-avdelningen stadskontoret
- IS/IT-controller, IS/IT-avdelningen stadskontoret

- IT-ansvarig stadsbyggnadskontoret
- IT-ansvarig skola barnomsorg
- Förvaltningschef socialtjänsten
- IT-strateg socialtjänsten
- Ekonomichef stadsledningskontoret

3. IT-miljön

IT-verksamheten i Jönköpings kommun har sedan 2005 genomgått en stor förändring. IT-organisationen har centraliserats och både personal och gemensam infrastruktur har samlats i gemensamma nya lokaler. Förändringen initierades i mars 2004, och startade med en förstudie som resulterade i en genomförandeplan. Planen beslutades i juni 2005. Förändringsprojektet, som startade i början av 2006, har gått under namnet JITIS 06 och letts av IT-chefen. Förändringarna har omfattat såväl organisation, teknik och processer.

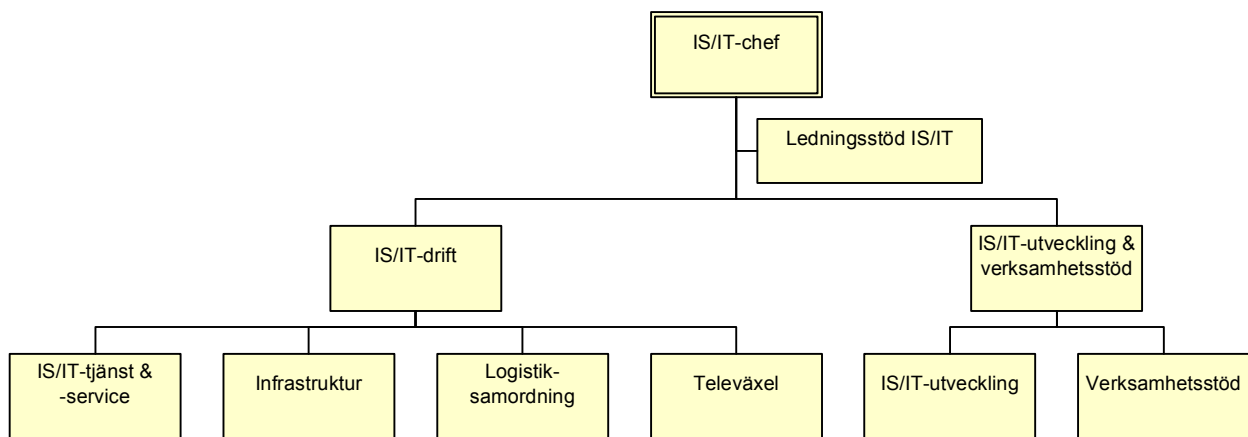
Ett av huvudmotiven till JITIS 06 var att kommunledningen uppfattade att Jönköping hamnat efter andra kommuner i landet.

3.1. Organisation

Kommunen har som målsättning att åstadkomma en balanserad modell för sin IT-organisation. Detta skall man åstadkomma genom att ha dels en central IT-organisation, dels att behålla tillräcklig strategi- och beställarkompetens i förvaltningarna.

3.1.1. Central IS/IT

Den centrala IS/IT-avdelningen ingår i stadskontoret och IT-chefen är underställd stadsdirektören och tillhör ledningsgruppen på stadskontoret. Den centrala IS/IT-avdelningen har ca 60 medarbetare, fördelade på olika ansvarsområden, varav flertalet kommer från de lokala förvaltningarnas IT-avdelningar:



Ovanstående bild är hämtad ur dokumentet "Befattningsbeskrivningar IS-IT-avdelningen", där avdelningens alla roller, ansvar och huvudaktiviteter är beskrivna.

Även om det varit stora organisatoriska förändringar så har det varit få personer som har slutat, fram till mitten av oktober 2008. Under oktober har fem av IS/IT-avdelningens mest kompetenta tekniker beslutat sig för att lämna kommunen för nya arbetsgivare. Enligt IT-chefen har åtgärder vidtagits för att tillvarata och dokumentera den nyckelkompetens och detaljkunskap som dessa personer har om kommunens IT-miljö och det pågår rekrytering för att ersätta vakanserna.

Från förvaltningarna menar man att vakanserna är resultatet av att IS/IT-avdelningen har fokuserat på att utveckla sin IS-kompetens för att kunna stödja verksamhetsutveckling istället för att satsa på att utveckla avdelningens spetskompetens inom teknologi. Förvaltningarnas uppfattning är att IS-kompetensen bör finnas inom eller så nära förvaltningarna som möjligt, snarare än inom en central enhet.

Till Ledningsstöd IS/IT hör en nyinrättad roll som informationssäkerhetskoordinator. Rollen är f.n. inte bemannad, men en person är utsedd och tillträder i januari 2009.

3.1.2. Lokal IS/IT

Utanför IS/IT-avdelningen har ca 100 personer arbetsuppgifter som till stor del är IT-relaterade. Det varierar i hög utsträckning mellan förvaltningarna hur stort antal personer som detta berör. Varje förvaltning har åtminstone en person som har uppgift att vara förvaltningens huvudbeställare och IT-strateg. Denne person skall ha total kunskap om förvaltningens IS/IT-behov och vara övergripande ansvarig för relationen mellan förvaltningens beställare och IS/IT-avdelningen.

Förvaltningarna har bemannat den egna lokala IT-organisationen på olika sätt:

Socialtjänsten - har delvis kvar sin gamla IT-enhet. 5-6 tekniker övergick till den centrala enheten medan IT-chefen tillsammans med 4 systemansvariga är kvar i en stab inom förvaltningen. Staben ansvarar för förvaltningen av socialtjänstens gemensamma system, medan de lokala utvecklingsledarna är systemansvariga för mindre system specifika för olika funktioner. Socialtjänsten bedömer att de har och skall behålla en mycket god systemkompetens inom förvaltningen. Socialtjänsten är den förvaltning som är mest geografiskt utspridd i en organisation med ca 4.500 medarbetare.

Skol- och barnomsorgsförvaltningen - hyr en person från IS/IT-avdelningen som representant gentemot IS/IT. Därutöver har skolan ca 120 IT-pedagoger som arbetar i verksamheten. Det kan tyckas olämpligt att IS/IT-avdelningen bemannar rollen som förvaltningens beställare och IT-strateg. Enligt IT-chefen går det att hålla isär rollerna eftersom kommunen inte har en renodlad köp och sälj.

Tekniska kontoret - har en IT-strateg som representerar förvaltningen i IT-rådet. Förvaltningen har flera egenutvecklade applikationer och ett antal av de personer som har utvecklat dessa system arbetar inom verksamheten, därav bedömer man att förvaltningens systemkompetens är hög. Tekniska kontoret upplever också att de, genom att ha en hög systemkompetens inom förvaltningen, är bättre på att driva på utvecklingen, än vad som är fallet i de verksamheter där större delen av kompetensen har överförts till den centrala enheten.

3.2. System

Kommunen har en omfattande systemportfölj med ca 500 olika system, varav tekniska kontoret står för en mycket stor del. IS/IT-avdelningen har en förteckning över vilka system som förekommer, status och om de är godkända. För att erhålla storskalsfördelarna har IS/IT-rådet begärt en översyn av applikationsportföljen. IS/IT-avdelningen startar därför ett nytt projekt 2009, med målsättning att försöka reducera systemkartan och att identifiera systemansvariga för respektive system.

Det förekommer en del egenutvecklade system eller system som har genomgått omfattande anpassningar för kommunen. Tekniska kontoret har flera egenutvecklade system t.ex. bygglovssystemet och ärendehantering för lantmäteri. Även socialtjänsten har ett system med en unik version med exklusiv nyttjanderätt. Systemet heter Sofia och är ursprungligen ett standardsystem som används av Barn- och Ungdom för att administrera ekonomiskt bistånd.

Någon IT-standard för operativsystem, databaser, hårdvara o.s.v. är ännu inte tagen, men ett förslag finns framtaget. Bl.a. kommer nuvarande serverplattformen Novell att utvärderas under det första halvåret 2009 och ett större klientplattformbyte (operativsystem och kontorsprogram) är planerat t.o.m. 2010. I samband med detta kommer kommunen att analysera möjligheterna att använda sig av s.k. Open Source-lösningar.

3.3. Infrastruktur

Den centrala IS/IT-avdelningen har inrättat en helt nya datorhall med ändamålsenliga lokaler för mottagning av leveranser och för installation, service och underhåll av datorer. Lokalema uppfyller höga säkerhets- och arbetsmiljökrav.

Utöver den egna servermiljön huserar datorhallen även JEAB:s servrar. Tillsammans med JEAB kommer kommunen att investera 3 mkr i en ny backup-lösning. En kartläggning skall också ske hur kommunen totalt, d.v.s. inklusive alla bolag, kan samutnyttja infrastrukturen.

En del av de intervjuade upplever att förändringarna av kommunens infrastruktur sker under för utdragen tidsperiod, i synnerhet nätverket där gamla domäner (logiska uppdelningar av nätet) får leva kvar. Fortfarande finns det servrar kvar i de gamla näten och i förvaltningarnas lokaler, som IS/IT-avdelningen inte har lyckats hämta in ännu.

Förvaltningarna framför att det är förhållandevis mycket störningar i nätverket. I några fall är problemen så påtagliga för arbetsmiljön att verksamhetschefer har aviserat att de är beredda att anmäla förhållandena till Arbetskyddsstyrelsen. IS/IT-avdelningen och deras leverantörer arbetar med problemlösning och en del åtgärder har också lett till att det har efterhand har blir bättre. Svårigheterna att identifiera orsakerna är att störningarna kommer och går. IT-chefen uppger att en mer omfattande utredning av hela IT-arkitekturen kommer att genomföras under första och andra kvartalet 2009.

Kommunens förvaltningar har ca 3.000 datorer inom administrationen. Inom skolan är det ett stort underskott på datorer och ca 30.000 användarkonton delar på ca 4.500. För att klara av detta behåller man datorerna längre tid trots att prestanda i olika sammanhang blir otillräcklig. Skolans datorer finansieras med den årliga driftbudgeten.

3.4. IT-kostnader

Centrala IS/IT-avdelningen har en budget för centrala kostnader, för personalkostnader och central infrastruktur, servrar m.m. De centrala IS/IT-kostnaderna uppgår till 80 mkr varav den större delen utgörs av anslag medan ca 28 mkr fördelas på förvaltningarna för pc-kostnader. I pc-kostnaden som interdebiteras ingår internet och e-post, ett antal gemensamma system samt supporten. En standardpc kostar förvaltningarna drygt 6.000 kr/år.

Kostnader för verksamhetssystem betalas av respektive förvaltning, som också administrerar och fördelar kostnader för de eventuella användarlicenser som används av andra förvaltningar.

Det skulle fordras en övergripande inventering för att få en helhetsbild över kommunens totala IT-kostnad. En sådan sammanställning gjordes inför JITIS 06 som underlag för att beräkna anslagen till den centrala IS/IT-avdelningen.

3.5. Kommentarer

Vi uppfattar att IS/IT-avdelningen i huvudsak arbetar målmedvetet med att förbättra sina processer.

Störningarna i nätverket bör tas på största allvar och få en hög prioritet. Risken är att så länge verksamheten inte ges tillräckliga förutsättningar att arbeta med sina grundläggande arbetsuppgifter och basverktyg så kommer dessa problem att överskugga de förbättringar IS/IT-avdelningen åstadkommer inom andra områden.

4. Strategier

4.1. IS/IT-strategi

Under oktober har ett flertal styrande dokument beslutats av kommunfullmäktige. Innan dokumenten beslutats har de föredragits på IS/IT-rådet och varit på remiss hos förvaltningsledningar och i nämnder. Ett av dessa dokument är IS/IT-strategin. Strategin beskriver förutsättningar, vision, målbild samt fyra huvudområden:

1. Medborgarvärde - upplevt värde ur medborgar- & näringslivsperspektiv
2. IS-lösningar - är flexibla och möjliggör elektroniska processer
3. IS/IT-arkitektur - stödjer verksamheten och är kostnadseffektiv
4. Arbetsformer - effektivt arbetssätt och en attraktiv arbetsplats

IS/IT-strategin har föregåtts av workshop i alla förvaltningar i syfte att fånga upp behov. Dessa workshops har lett till handlingsplaner som ingår i förvaltningarnas VIP (verksamhets- och investeringsplaner).

IS/IT-avdelningen har uppdraget att samordna de utvecklingsprojekt som förvaltningarna fattar beslut om i sina VIP inom e-förvaltning och e-tjänster.

Till IS/IT-strategin skall en stödjande IT-arkitektur utformas. Detta arbete pågår och beräknas vara klart t.o.m. andra kvartalet 2009.

4.2. E-program

Kommunen har fram till nu inte arbetat brett med e-tjänster eller haft någon gemensam strategi. Avsikten är att åstadkomma stora förändringar de nästkommande åren. Som tillägg till IS/IT-strategin har ett särskilt E-program tagits fram, också det beslutat av Kommunfullmäktige. Programmet utgår från regeringens handlingsplan för e-förvaltning. E-programmet är treårigt (2007-2010) och syftar till att kommunens satsningar samordnas, får vägledning och följs upp. E-programmet innehåller, liksom IT-strategin, övergripande målbilder, effektmål och strategier att nå dessa. Effektiviseringskraven är angivna och innebär 0,9% under 2008 och 1,8% under 2009. E-programmet innehåller också en handlingsplan för hur arbetet skall bedrivas.

Den löpande uppsamlingen av problem och utvecklingsbehov sker inom skolan på ett organiserat sätt, där främst IT-pedagogerna träffas regelbundet i olika nätverk. Frågor, trender o.s.v. samlas och presenteras för rektorer som beslutar om vilka områden som skall prioriteras i planeringen.

Inom skolan är man bra på att agera snabbt, införa nya system men sämre på att förvalta och utnyttja dem.

Utvecklingen av e-tjänster för skolan befinner sig i en brytpunkt, dels upplever man att utvecklingen bromsas in för att kommunen nu satsar mer på att utveckla administrationen, dels för att nästa steg kräver att det finns teknik för att använda e-legitimation. T.ex. för att erbjuda möjligheter att registrera frånvaro, interaktivitet med vårdnadshavare o.dyl. Uppfattningen hos flera av de som intervjuas är att det borde tas mer nationella initiativ inom detta område och inte som nu vara en fråga för den enskilda kommunen att driva.

Tekniska kontoret har tidigare inte prioriterat utveckling av e-tjänster, även de menar att tjänster som skall stödja deras ärenden fordrar teknik som möjliggör en säker identifiering av medborgaren, tillståndsärenden o.dyl. Nu har tekniska kontoret fått ett fullmäktigebeslut på att genomföra ett större e-program och utvecklingen förväntas därmed sätta fart.

Parallellt med att kommunens förvaltningar skall utveckla e-tjänster för medborgarnas ärenden så etableras också ett kontaktcenter dit medborgarna skall kunna vända sig och ta en första personlig kontakt i olika ärenden. Denna funktion skall vara en första kontakt och kunna hantera olika förvaltningars ärenden. Bl.a. socialtjänsten räknar med att omfördela två av sina nuvarande tjänster. En av de intervjuade menar att denna satsning är kortsiktig och att behovet kan ifrågasättas.

4.3. Regionala och nationella program

Jönköpings kommun deltar i utvecklingen inom IT på regional och nationell nivå. Regionalt sker ett samarbete mellan kommunerna inom länet kring en del av kraven i den nationella IT-strategin för vård och omsorg. Bl.a. har kommunerna valt ett gemensamt vårdplaneringssystem Meddix. Landstinget beskrivs inte vara delaktiga i någon större utsträckning i arbetet, utan medverkar genom en koordinator.

Kommunen är även medlem i Sambruk där IT-chefen också är ordförande. Sambruk är ett nätverk med kommuner som medlemmar vars målsättning är att genom samverkan skapa förutsättningar för en kommunal verksamhetsutveckling, baserad på e-tjänster.

Avgörande för att kunna möta IT-strategin för vård och omsorg och för att utveckla mer avancerade e-tjänster är elektroniskt id och säker autentisering. Landstinget har genomfört ett pilot projekt ihop med två andra kommuner och Jönköping kommer nu också att gå in i detta.

4.4. Kommentarer:

Kommunen står inför en fortsatt hög förändringstakt genom eFörvaltning och eTjänster. IS/IT-strategin, E-programmet och förankringsprocessen med stor en delaktighet i förvaltningarna ger goda förutsättningar.

Utmaningen är att balansera och prioritera olika intressen och behov. Medan det finns en uppfattning att inte gå för fort fram, utan att säkra det man har så finns också den motsatta uppfattningen, att det är bråttom. Med de villkor som gäller för fördelning av skolpeng så är det ett konkurrensmedel för skolorna att ligga långt fram. Som situationen är idag så är det skolorna som driver på och ligger 2-3 år före administration.

För att få en bättre utväxling av den utveckling som går i linje med IT-strategin för vård och omsorg, bör samarbetet mellan kommunerna och landstinget utvecklas.

5. Styrning av IT

5.1. Organisation

En beskrivning av roller och ansvar för viktiga funktioner inom Jönköpings IT-organisation finns i en av rapporterna från projektet JITIS 06.

IS/IT-rådet bildades 2006 och dess uppgift är att tillse att IS/IT-avdelningen utvecklas för att tillgodose förvaltningarnas behov. Rådet bereder också större ärenden för beslut. Förvaltningarna är representerade av personer med god verksamhetskunskap, utsedda av respektive förvaltningschef, IT-chefen är ordförande och även IS/IT-driftansvarig ingår i gruppen. Rådet, som träffas månatligen, har en definierad planering av aktiviteter över året. Rådets uppgifter redovisas bl.a. genom rapporten för delprojekt styrning, ledning & organisation inom huvudprojektet JITIS (2005-12-31) samt i en mer uppdaterad och utförlig presentation.

Uppfattningen hos flertalet som intervjuats är att IS/IT rådet fungerar bra, men det finns också uppfattningen att det är svårt att samsas med alla förvaltningar och den centrala IS/IT-avdelningen. En stor fördel som nämns är att man numer lättare kan identifiera gemensamma projekt och att förvaltningarna upplever att de kan ha gemensamma projekt om sådant som de tidigare hade fått driva helt egna projekt i respektive förvaltning. Exempelvis trådlösa nät där man kan samarbeta och hitta synergier tillsammans. Det som det uppstår diskussioner om är vilka kriterier som skall vara styrande när projekt skall prioriteras av IS/IT-rådet. I samband med detta framförs några av de intervjuade behov av att representationen i IT-rådet bättre borde spegla storleken på förvaltningarna.

Beslut som inte fattas av IS/IT-rådet eller IT-chefen förs vidare till förvaltningschefgruppen. I det sammanhanget framförs kritik mot att de beslutsunderlag som föreläggs förvaltningscheferna ofta är alltför omfattande och tekniskt detaljerade.

Trots att IT-rådet är bra upplever förvaltningarna att centraliseringen av IT-resurser lett till att de blivit mer konsultberoende och successivt tappar sin beställarkompetens, delvis beror detta på att komplexiteten i IT-miljön ökar.

5.2. Systemförvaltning

Förvaltningarna upplever en otydlighet runt systemförvaltning och systemägarrollerna och var ansvaret ligger, centralt eller ute på förvaltningen. Tack vare detta upplevs det också en otydlighet rörande när ett projekt är ett projekt och när projektet har gått över i driftfas. IT-chefen bedömer att ca 75 system har en utsedd systemägare idag. Kommunen har beslutat att enas om att under första kvartalet 2009 införa en gemensam modell för systemförvaltning som heter PM3 (På Maintenance Management Model). Tidigare har förvaltningarna haft egna modeller eller ingen alls. En gemensam modell skall ge bättre förutsättningar för samverkan.

5.3. Styrande dokument

Kommunfullmäktige har under oktober beslutat om en policy avseende IS/IT, och en policy avseende informationssäkerhet. IS/IT-policy skall gälla kommunens alla verksamheter och innehåller övergripande regelverk hur IS/IT skall förvaltas och vidareutvecklas samt för styrning och användning. Flera av de principer som policyn fastställer tillämpas idag medan några är beslutade men ännu inte är etablerade, exempelvis en definierad IS/IT-arkitektur, en systemförvaltningsmodell, nyttovärdering.

IS/IT har tecknat leveransöverenskommelser (benämns LÖK) som definierar vilka tjänster och vilka servicenivåer som IS/IT-avdelningen skall tillhandahålla var och en av förvaltningarna. Någon förvaltning uppfattar detta mer som ett strategidokument än en överenskommelse.

Är då de nya styrande dokumenten förankrade i verksamheten? Tidigare har en del förvaltningar haft egen IT-policy och egna riktlinjer. De förvaltningsrepresentanter som intervjuas i granskningen bekräftar att det fortsättningsvis är kommunens centrala policy och riktlinjer som gäller framöver.

5.4. Investeringsbeslut

Kommunen har fasta årliga rutiner och formalia för att fatta beslut om investeringar, som även inkluderar IS/IT.

Förvaltningarnas IT-handlingsplan tas fram under hösten och arbetas in i deras övergripande treårsplaner som benämns VIP (Verksamhets- och Investeringsplan). VIP-planens första år utgör underlag för det kommande årets budget.

IS/IT-rådet informeras om beslutade investeringar i VIP och förvaltningarna diskuterar möjligheter att samordna projekt. Godkända investeringar reserveras hos stadskontoret och IT-chefen godkänner sedan när avropet skall ske.

Den kritik som riktas mot VIP-modellen är att det inom IT sker så mycket snabba förändringar, exempelvis ny teknik, politiska beslut o.s.v. som inte kan förutses. Treårsplanen begränsar då utrymmet att agera snabbt på nya förutsättningar och krav.

Principerna för avskrivning av datorer varierar mellan förvaltningarna, om de tar inköp av datorer som investering eller väljer att ta kostnaden direkt på årets driftbudget. Förvaltningarna har handlingsfrihet att upphandla system och välja leverantör. Däremot har de en informationsplikt gentemot IS/IT-avdelningen.

5.5. Kommentarer

Den uppfattning vi fått är att kommunen uppnått sina syften med etableringen av IT-rådet. Alla intervjuade uppger också att IT-rådet överlag fungerar på ett bra sätt.

Kritik som framförs mot IS/IT-rådet är att förvaltningarnas storlek borde ha ett genomslag i representationen. Vår bedömning är att den nuvarande sammansättning ger förutsättningar för att verksamhetskunskap är representerad för alla förvaltningarna. Det bör särskilt betonas att alla deltagarna i IT-rådet har en uppgift att se till kommunens sammantagna intressen. En viktad representation medför risk för att de större förvaltningarnas behov blir dominerande i för hög grad.

Beträffande kritik från förvaltningschefer att beslutsunderlag i IT-frågor är för omfattande och för tekniska, gäller både för de som bereder beslutsunderlagen att anpassa efter mottagarna, men också att beslutsfattarna tillser att de har eller tar in utomstående kompetens. Beslut i IT-frågor fordrar ofrånkomligen en viss teknisk förståelse och ämneskunskap.

Vår bedömning är att de styrande dokument som redovisats är ändamålsenliga, anger en tydlig fördelning av ansvar och har ett relevant innehåll. Granskningen indikerar att dokumenten är väl förankrade i organisationen.

Alla regler i de nyligen beslutade policydokumenten är ännu inte uppfyllda vilket innebär återstående aktiviteter exempelvis:

- *Upprätta en definierad IS/IT-arkitektur*
- *Införa systemförvaltningsmodell och utse systemägare*
- *Arbete inom Informationssäkerhetsområdet, bl.a. riskanalyser, kontinuitets- och återstartsplaner*
- *Förbättra projekt- och programstyrning inklusive metoder för nyttovärdering*

Det är väsentligt för förvaltningarna att underhålla och vidareutveckla kompetens som beställare mot interna och externa leverantörer. PM3 som skall införas är en objektorienterad systemförvaltningsmodell. Fokus bör ges åt att åstadkomma de affärsmässiga effekter som är avsikten med modellen.

6. Operativ IT-verksamhet

6.1. IT-processer

Det mötte från början motstånd i förvaltningarna att centralisera IS/IT. Uppfattningen håller på att vända, bland de positiva förändringar som givit störst effekter är att man nu fjärrdistribuerar programvara vilket sparar mycket tid i förhållande till när lokala resurser gjorde installationer manuellt. Alla datorer är numera konfigurerade på samma sätt och användarna kan logga in på vilken dator som helst och kan nå sina programvaror, vilket inte var möjligt tidigare. IS/IT har också lyckats få betydligt bättre kontroll på licenserna genom att de kan läsa av vad som är installerat.

IS/IT-avdelningen arbetar fortfarande med att utveckla sina egna processer och de eftersträvar att införa etablerade processer i första hand enlighet med ITIL. Flera personer inom IT-organisationen har genomgått ITIL-utbildning.

Processen för beställning och leverans av pc är en av de som fortfarande behöver förbättras även om mycket redan har gjorts för att få en snabb genomströmning av nya enheter och installationer. IS/IT-avdelningen är medveten om att just den långa tiden mellan beställning till leverans av ny dator utgör ett irritationsmoment och är källa till kritik från förvaltningen.

IS/IT-avdelningen har infört nya rutiner för ärendehantering. Avsikten är att alla ärenden skall anmälas till Servicedesk, tilldelas ett ärendenummer och bekräftas till den som lämnat in ärendet så att det finns en spårbarhet. På grund av att det är återkommande störningar i nätverken förekommer det att väntetiderna i Servicedesk är långa, vilket orsakar ett missnöje i förvaltningarna. Särskilt kritiska mot störningarna uppges Räddningstjänsten vara.

I nästa steg har man börjat titta på processer för ändringshantering (Change Management i ITIL). Ett annat område som skall förbättras är upprättande av driftdokumentation.

Genom centraliseringen upplever förvaltningarna att teknikerna kommer allt längre ifrån den vardagliga kontakten med användarna och tappar på så sätt verksamhetskompetens. Risken med den modell man som införts är att de kreativa IT-specialister som driver utvecklingen framåt i nära samarbete med verksamheten kommer att komma för långt från verksamheten och att kommunen till slut tappar denna kompetens. Kvar blir duktiga driftstekniker som levererar ett bra IT-stöd men utvecklingstakten stannar av i hela kommunen.

Ställtiderna från att problem och behov framställs till det blir en åtgärd är för lång och vägen dit upplevs byråkratisk. Det som förr kunde beslutas lokalt gick det snabbare än idag då det tar tid med flera instanser inblandade.

IS/IT har utsett kundansvariga för förvaltningarna. Den kundansvariga skall bistå förvaltningarna att lotsa sina ärenden till lämplig handläggare inom IS/IT-avdelningen. Förvaltningarna uttrycker att de inte är helt nöjda med funktionen men att de personer som är kundansvariga har börjat hitta sin roll bättre och bättre. Samtidigt är man också självkritisk inom den egna förvaltningen och menar att man alltför ofta fortsätter att använda gamla informella arbetsätt och kontaktvägar, väl medvetna om att detta bromsar inläringen av ett nytt beteende och att nya rutiner kommer på plats. Det försvårar också möjligheterna för IS/IT att följa upp och redovisa en verklig bild av hur servicegraden utvecklas.

Sedan ca ett år har den kundansvariga tillsammans med IT-chefen, supportansvarig och kontrollern månatligen driftmöten med förvaltningens representanter, för att diskutera drift och mer detaljer än vad som diskuteras i IS/IT-rådet. Vid dessa möten ges återföring om perioden som passerat, nya behov och planer diskuteras. Dessa möten uppfattas positivt och leder också till att IS/IT-rådet kan koncentrera sig på mer övergripande frågor.

6.2. Informationssäkerhetsarbetet

Informationssäkerhetsarbetet har hittills drivits inom varje enskild förvaltning. En nulägeskartläggning inom detta område gjordes under första kvartalet 2008 och ett beslut har tagits att arbetet framöver skall samordnas och drivas av en informationssäkerhetskoordinator inom IS/IT-avdelningen. Målet är att ett gemensamt ramverk skall finnas t.o.m. hösten 2009. I planerna ingår också att systemsäkerhetsanalyser skall genomföras.

Aktuella kontinuitetsplaner och återstartsplaner för IT-miljön finns inte enligt IT-chefen.

IT-chefen inom socialtjänsten uppger att han är personuppgiftsombud för sin förvaltning. Hur det ser ut i övrigt inom kommunen vet han ej och uppger att det troligtvis inte finns någon kommungemensam samordning kring åtgärder med anledning av personuppgiftslagen.

6.3. Projekt

Något som brister när det gäller projekt som genomförs är rutiner för att avsluta dem och följa upp resultaten och göra efterkalkyler. En anledning är att man prioriterar nya projekt som skall påbörjas. Sker det en slutrapportering så stannar den ofta i styrgruppen och når inte till nämnderna. Det stora antalet projekt som genomförs parallellt bidrar även till att de blir mer utdragna än nödvändigt.

Ett exempel på detta är projektet JITIS 06, en uppfattning är nämligen att den nya IS/IT-avdelningen har kommit in i en förvaltningsfas utan att det varit något riktigt projektavslut och därmed inte gjorts någon avstämning mot den ursprungliga projektbeskrivningen.

Inom skolan anser man att man har blivit bra på att driva projekt. Däremot är man sämre på att avsluta och överta projekt till förvaltningsfasen. En form för hur systemansvaret skall förvaltas saknas.

Tekniska kontoret har inte använt sig inte av någon modell för projektstyrning eller nyttokalkyler i samband med IT-projekt. Istället hänvisas till att centrala IS/IT-avdelningen har fått uppdraget att genomföra dessa projekt. Tekniska kontoret, som beskriver sin verksamhet som mycket IT-intensiv och IT-beroende, har inte genomfört några riskanalyser avseende IT sedan millenniumskiftet.

När det gäller uppföljning av effektmål som sätts så är detta ett område där man också uttalar att man behöver bli betydligt bättre. Det upplevs vara svårt att sätta mått och att mäta effekter, i synnerhet kvalitativt. Problemet är att det inte är helt enkelt att hitta mätbara mål inom olika områden, förutom att göra undersökningar genom t ex kundnöjdhet. Hur mäter man t.ex. att ett byggnadslov blivit mycket lättare att söka med rätt IT-stöd, eller att en elev fått bättre förutsättningar i livet p.g.a. att IT-stödet i skolan fungerar bättre?

IS/IT-avdelningen håller också på att införa en projektportal som skall ge bättre stöd och förutsättningar att överblicka och koordinera IT-projekten. Hittills sker detta i en excel-fil. I den nya projektportalen finns verktyg för projektledare att driva projekt. Portalen kommer att finnas tillgängligt på intranätet, Kompassen.

IS/IT-avdelningen kommer också att införa PENG-modellen som stöd för att göra nyttokalkyler i samband med IT-projekt. Ett försök har gjorts i sambandet med framtagandet av projektförslaget för Självbetjäning åt Personal.

6.4. Kommentarer:

Jönköpings kommun har kommit en bra bit på väg med omställningen av hela sin IT-verksamhet. Än är man inte klar och IT-chefen bedömer att man behöver ytterligare två år för att utveckla och förfina processer och komma till rätta med infrastrukturen.

Samtidigt som det gäller att ha tålamod och vara medveten om att omställningen tar tid, så är det viktigt för IS/IT-avdelningen att vara lyhörd och tillgodose grundläggande behov förvaltningarna har, fungerande datorleveranser, stabilt nätverk o.s.v. För att förvaltningarna skall vara fortsatt toleranta med IS/IT-avdelningens förbättringsarbete är det viktigt att löpande redovisa vilka förbättringar man åstadkommer.

Granskningen har inte haft fokus på kommunens fullgörande av kraven i personuppgiftslagen, men svaret från socialtjänsten ger en indikation att detta arbete inte sker på ett samordnat sätt och därmed kan det föreligga större risk att det finns brister.

7. Övervakning och uppföljning

Förvaltningarnas uppfattning är att IS/IT-avdelningen lyckats väl när det gäller support och drift och det som uppenbart gett största positiva effekter är den nya processen att fjärrdistribuera programvaror och den centrala servicedesken i jämförelse med tidigare.

Samtidigt efterfrågar förvaltningarna att det sker en kritisk uppföljning av centraliseringsprojektet. Vad har åstadkommits i jämförelse med vad målen var? Vad återstår? Vilka ekonomiska besparingar har man uppnått? Det har heller inte gjorts någon uppföljning av hur omställningen av IT-verksamheten påverkat effektiviteten.

Viss uppföljning sker dock, IS/IT-avdelningen följer regelbundet upp statistik för olika ärendetyper och kan därigenom visa hur IT-verksamheten förbättras. Det som framhålls som en bra tjänst är den s.k. IT-tjänsten, där man uppnått att lösa över 70% av inkommande ärenden inom 24 timmar. En uppfattning är att den ärendestatistik som IS/IT-avdelningen hittills har redovisat är mer kvantitativ än visar vilken kvalitet som levereras. Förvaltningarna har också önskemål om att kunna följa upp vilka system som genererar flest ärenden.

I anslutningen till att granskningen skett genomför IS/IT-avdelningen en arbetskartläggning under en vecka med sina medarbetarna. Alla ärenden som hanteras skall dokumenteras och tidsättas. Syftet är att kunna identifiera och mäta vad man lägger tid på och var man kan åstadkomma effektivisering.

Det som försvårar en direkt jämförelse av IT-kostnaderna före och efter JITIS 06 är att antalet arbetsplatser uppskattas ha ökat med ca 20% under de senaste tre åren. Ett annat hinder att följa upp IT-kostnaderna hittills har varit brist på enhetlig redovisning. IS/IT-avdelningen har tagit fram en ny kontostruktur som skall ge möjligheter till en bättre uppföljning och en mer korrekt fördelning av kostnader för datorarbetsplatser.

Jönköping har inte gjort någon mer omfattande benchmark av sina IT-kostnader eller jämförelser med andra kommuner.

7.1. Kommentarer

Projektet JITIS 06 har pågått en längre tid och IS/IT-avdelningen har fortsatta planer att vidareutveckla sin processer. Det vore rimligt att mer genomgående utvärdera de resultat som hittills uppnåtts och också prioriteringen i den fortsatta handlingsplanen, i syfte att bedöma att förvaltningarna behov möts.

Göteborg den 7 november 2008

Johan Elmberg

Per Magnusson

Bilaga 1 - Erhållen information

- Rapport för delprojekt "styrning, ledning och organisation" ingående i huvudprojektet JITIS 06, 2005-12-13
- Jönköpings kommuns IS/IT-strategi, 2008-10-02
- E-program för Jönköpings Kommun, 2008-10-02
- Policy avseende IS/IT inom Jönköpings kommun, 2008-10-02
- Policy informationssäkerhet Jönköpings kommun, 2008-10-02
- Befattningsbeskrivningar IS-IT-avdelningen 2008
- IS-IT rådets uppgifter081020.ppt
- Leveransöverenskommelse SOC, 2007-09-04
- Godkända Applikationer.xls
- Handlingsplan IS/IT 2008 – Socialförvaltningen, 2007-12-29

Kommunstyrelsen
Jönköpings kommun

551 89 Jönköping

Granskning av IT-styrning och IT-effektivitet

På vårt uppdrag har Ernst & Young genomfört en övergripande granskning av kommunens IT-verksamhet. Syftet har varit att ge en bild av om kommunens styrning kring förvaltning och utveckling av IT-miljön är ändamålsenlig och att IT-verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt så att kommunens IT-resurser ger god nytta för medborgare och verksamhet.

Vår övergripande bedömning är att kommunens förändringsprojekt JITIS 06, som omfattat såväl organisation, teknik och processer, har resulterat i en ändamålsenlig styrmodell och förutsättningar för att bedriva en modern IT-verksamhet. Förändringarna bör ge kommunen en bra grund för att åstadkomma skalfördelar, högre säkerhet, förmåga att hantera komplexitet och att utveckla de e-tjänster, som kommunen planerar.

Revisorernas slutsats av granskningen är att förändringsprogrammet inte är avslutat. Vi vill från rapporten särskilt lyfta fram följande kommentarer kring vad vi uppfattar som brister och prioriterade aktiviteter:

- Även om mycket av centraliseringen av IT/IS-verksamheten har blivit positivt, så finns det också en uppfattning att den nya IS/IT-avdelningen har kommit in i en förvaltningsfas utan att det blivit något riktigt projektavslut och därmed inte gjorts kritisk uppföljning av centraliseringsprojektet JITIS 06. Vad har åstadkommits i jämförelse med vad målen var? Vad återstår? Vilka ekonomiska besparingar har man uppnått?
- Den största kritiken från förvaltningarna får IS/IT-avdelningen när det gäller återkommande störningar i kommunens nätverk.

IS/IT-avdelning har hittills inte kunnat avhjälpa problemen. En mer omfattande utredning av hela IT-arkitekturen kommer att genomföras under första och andra kvartalet 2009. Vilka störningar finns för närvarande och hur bedöms möjligheterna att åtgärda dem?

- Förvaltningarna upplever en otydlighet runt systemförvaltning och systemägarrollerna och var ansvaret ligger. Avsikten är att en ny systemförvaltningsmodell, PM3 skall införas i hela kommunen. När planeras PM3 att införas och kommer den att innebära en tydlig ansvarsfördelning?
- Informationssäkerhetsområdet har hittills inte varit prioriterat, bl.a. när det gäller riskanalyser och kontinuitets- och återstartsplaner. Hur planerar förvaltningen att arbeta med dessa frågor?
- En intervju indikerade att det inte förekommer någon samordning avseende arbete kring personuppgiftslagen. Detta bör följas upp.

Revisorerna önskar erhålla kommunstyrelsens kommentarer till rapportens slutsatser och förslag senast den 17 april 2009.

Jönköping den 15 januari 2009


Sven Ebbesson
Ordförande


Torgil Danielsson
2:e vice ordförande

Bilaga Granskningsrapport "IT-styrning och IT-effektivitet".



**JÖNKÖPINGS
KOMMUN**

Ljuset vid Vättern