

Revisionsrapport

Granskning av den gemensamma servicenämnden i Mora

Mora kommun

2010-10-20

Hans Gässte

2010-10-20

Namnförtydligande

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	4
2	Inledning	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Uppdrag och syfte.....	5
3	Bakgrund.....	5
3.1	Grundläggande förutsättningar.....	5
3.2	Organisation	5
3.3	IT-driftenhet	6
3.4	Strategiarbetet.....	6
3.5	IT-rådet	6
4	Granskningskommentarer	7
4.1	IT-driftenheten.....	7
4.2	IT-strategiarbetet	7
4.3	IT-rådet	8
4.4	Den gemensamma servicenämnden	9
4.5	Nuläge.....	10

1 Sammanfattning

Granskningen visar att den gemensamma servicenämnden uppvisar stora brister i styrningen av den gemensamma IT-verksamheten. Verksamheterna i den gemensamma nämnden har inte uppnått de målsättningar som fastställdes vid bildandet av nämnden. Det gäller både IT-driftverksamheten och IT-strategiarbetet.

Den gemensamma servicenämnden måste ta ett ansvar för att de otydligheter och problem som finns inom den gemensamma IT-organisationen avhjälps. De problem som uppstått bygger på otydliga rutiner, otydliga ansvarsförhållanden, otydlig befogenhetsfördelning, otydliga roller och otydliga beskrivningar kring den gemensamma IT-organisationens verksamheter. Den gemensamma nämnden har intagit en passiv hållning till sitt uppdrag.

Med utgångspunkt från granskningen vill vi lämna följande åtgärdsförslag till den gemensamma servicenämnden i Mora

I **samarbetsavtalet** måste roller och ansvarsfördelningar inom den samlade IT-organisationen tydliggöras.

Den **e-strategi** som finns, formellt i dagsläget enbart för Mora och Orsa kommuner, måste utvecklas innehållsmässigt och även formellt inkludera Älvdalens kommun. Viktigt är att beskrivningarna i e-strategin överensstämmer med innehållet i samarbetsavtalet.

IT-rådets roll, uppgift och befogenhet måste klargöras.

Slutligen måste den **gemensamma nämnden** börja fungera som en nämnd i dess rätta bemärkelse med utgångspunkt från nämnden reglemente och det fastställda samarbetsavtalet. Nämndens uppdrag och ansvar är att bedriva en gemensam IT-verksamhet som motsvarar det beslutsunderlag och de förväntningar som de tre kommunerna gav uttryck för vid bildandet av den gemensamma servicenämnden.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Mora, Orsa och Älvdalens kommuner har bildat en gemensam nämnd, Servicenämnden i Mora. Nämnden har ansvar för den interna IT-verksamheten i de tre kommunerna. Mora kommun är värdkommun och nämnden ingår i Mora kommuns nämndsorganisation. Mora kommuns IT-enhet utgör den administrativa basen för verksamheten

2.2 Uppdrag och syfte

IT-verksamheten har under 2010 drabbats av driftstörningar som har påverkat IT-driften i medlemskommunerna. Revisorerna har med utgångspunkt från detta beslutat att genomföra en översiktlig granskning av verksamheten.

Syftet med granskningen är klarlägga om den gemensamma servicenämnden och dess verksamheter fungerar på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till sitt uppdrag.

Granskningsmetod

Intervjuer har genomförts med utvecklingschefen, IT-strateg och IT-driftchef., samtliga på kommunledningskontorets utvecklingsenhet. Dessutom har jag intervjuat IT-säkerhetssamordnare som organisatoriskt tillhör räddningstjänsten med kommunstyrelsen som politisk huvudman. Vidare har jag i granskningen tagit del av relevanta dokument som utarbetades i samband med bildandet av den gemensamma servicenämnden.

3 Bakgrund

3.1 Grundläggande förutsättningar

I samband med beslutet om bildandet av den gemensamma servicenämnden fastställde respektive fullmäktige i medlemskommunerna ett **reglemente** samt ett **samverkansavtal** för nämnden. Dessa dokument är obligatoriska vid bildande av gemensam nämnd. (KL 6.32 samt KL 3:3c)

Reglementet beskriver nämndens uppgifter och ansvar samt innehåller de formella kommunalrättsliga reglerna för nämndens verksamhet.

Samverkansavtalet som ligger till grund för överenskommelsen kring att bilda den gemensamma nämnden beskriver hur och i vilken omfattning verksamheten skall bedrivas inom den gemensamma IT-organisationen.

Det finns en **e-strategi** för Mora, Orsa och Älvdalens kommuner. E-strategin har fastställts av Mora och Orsa kommuner i det samarbete som fanns innan man gick in i den gemensamma nämnden. Älvdalens kommun omfattas ännu inte av e-strategin. Arbetet pågår med att utforma en e-strategi som omfattas samtliga tre kommuner. Organisation

I samverkansavtalet beskrivs organisationsstrukturen för den gemensamma IT-organisationen.

Den består av följande huvudområden:

- IT-drift
- Strategiarbete
- Utvecklingsarbete
- e-frågor
- Bredband/stadsnätfrågor

3.2 IT-driftenhet

IT- driftenheten består av IT-driftchef och tekniker. Enhetens uppdrag är att säkerställa att kommunerna olika IT-system driftmässigt fungerat på det sätt som användarna kan förvänta sig av respektive system. Samtliga inom enheten är anställda av Mora kommun.

3.3 Strategiarbetet

Strategiarbetet innebär att man gemensamt skall arbeta med en övergripande strategisk inriktning för kommunernas utveckling av den IT-stödda verksamheten.

Mora kommun har anställt en IT-strateg som tillträdde sin tjänst i augusti 2010. IT-strategen är direkt underställd utvecklingschefen på kommunledningskontorets utvecklingsenhet.

IT-strategen har även ett övergripande ansvar för utvecklingen av de övriga huvudområdena som beskrivs i samarbetsavtalet, förutom IT-drift, vilka är utvecklingsarbete, e-frågor samt bredbands-/stadsnätfrågor.

IT-driftchefen och IT-strategen är var för sig organisatoriskt underställd utvecklingschefen inom kommunledningskontoret i Mora kommun. Utvecklingschefen är underställd kommundirektören.

I den tidigare organisationen var funktionerna IT-strategi och IT-drift inom samma enhet med samma person.

I e-strategin för Mora, Orsa och Älvdalens kommuner framgår dock att e-strategen (IT-strategen) är underställd kommundirektören i Mora kommun. Detta är inte i överensstämmelse med den nu gällande organisationen inom kommunledningskontoret.

3.4 IT-rådet

Enligt samverkansavtalet skall ett **IT-råd** vara knutet till servicenämnden. IT-rådet skall, enligt en skrivning i e-strategin för Mora, Orsa och Älvdalen utgöras av två

tjänstemän från respektive kommuns ledningsgrupp samt IT-strategen, driftchefen och en sekreterare från IT-enheten. E-strategen/IT-strategen skall enligt e-strategin vara sammankallande. Rådet skall utgöra de tre kommunernas gemensamma arena för att lösa frågor inom nämndens ansvarsområde.

4 Granskningskommentarer

4.1 IT-driftenheten

Under våren/sommaren 2010 har IT-driftsverksamheten drabbats av allvarliga störningar som på ett negativt har påverkat IT-driften i kommunerna. Orsakerna till driftstörningarna är en kombination av ett antal omständigheter som dels ligger inom IT-driftorganisationens ansvarsområde, dels omständigheter som ligger utanför IT-driftorganisationens ansvarsområde. Organiseringen och hanteringen av felanmälningar som har uppkommit på grund av driftproblemen har inte hanterats på ett ändamålsenligt sätt. Dessutom har verksamheten drabbats av sjukfrånvaro. Det innebär att man inte har nått upp till de utfästelser kring utförande och kvalitet av IT-driften som är definierade i samarbetsavtalet. Sammantaget påvisar det en sårbarhet inom IT-driftorganisationen som måste avhjälpas.

IT-enheten är organisatoriskt placerad inom Mora kommuns kommunledningskontor. Kommunledningskontoret har inte agerat på ett tillräckligt aktivt sätt för att hitta lösningar på de problem som uppstått inom både IT-driften och IT-strategiarbetet.

4.2 IT-strategiarbetet

Den tidigare IT-chefen slutade sin anställning i Mora kommun sommaren 2009. Denne hade ansvar för både IT-driften och IT-strategi. En efterträdare har anställts från och med augusti 2010. Det innebär att det har funnits en vakans inom IT-strategiarbetet under ca 1,5 år. I samarbetsavtalet är klarlagt att det skall finnas en IT-strateg kopplad till den gemensamma nämndens verksamhet inom IT-organisationen. IT-strategen har en väsentlig roll i den gemensamma IT-organisationen för att säkerställa att en strategisk utveckling inom den gemensamma IT-organisationen.

Avsaknaden av denna funktion har inneburit att det har startats aktiviteter som inte har vilat på helt genomtänkta strategiska underlag. Dessa har dessutom inte hanterats i enlighet med den av kommunstyrelsen fastställda IT-säkerhetspolicyn. Projekt har startats upp utan projektdirektiv, projektplan och projektorganisation. Syftet med att genomföra projekt på ett strukturerat sätt i en ändamålsenlig projektorganisation är att minimera risken för fel och brister vid upphandling och införandet och att säkerställa en väl fungerande framtida drift av systemen

Den vakans som funnits för denna funktion under hösten 2009 fram till hösten 2010 har inneburit att det strategiska arbetet inte har nått upp till det som beskrivs i samarbetsavtalet.

Det råder en oklarhet i samarbetsavtalet kring IT-strategens roll i den samlade IT-organisationen. Det framgår inte hur IT-strategens roll är i förhållande till den gemensamma servicenämnden och till IT-rådet.

IT-strategens roll och ansvar måste klargöras.

Mora kommuns IT-säkerhetssamordnare hör organisatoriskt till räddningstjänsten. Dennes uppgift framgår av den IT-säkerhetspolicy som är fastställd av kommunstyrelsen. Min uppfattning är att IT-säkerhetssamordnaren på ett tydligare sätt skall knytas till den gemensamma IT-organisationen för att säkerställa att säkerhetsfrågorna beaktas på ett tillräckligt sätt.

4.3 IT-rådet

I samarbetsavtalet framgår att ett IT-råd skall knytas till nämnden. IT – rådets uppdrag framgår i avtalet. Rådet skall sammanträda minst fyra gånger per år. Rådet skall till den gemensamma servicenämnden rapportera följande frågor:

- Uppföljning av felanmälningar
- Allmänna drifterfarenheter
- Planerade aktiviteter eller förändringar som påverkar servicen till verksamheterna
- Relevant statistik
- Eventuellt nya förslag på nya tjänster och förändrar organisation
- Planerings- och kvalitetsfrågor med förslag till eventuella åtgärder

IT-rådet har under 2010 haft 3-4 möten med IT-driftchefen som sammankallande. Det har under 2010 inte skett någon redovisning till den gemensamma servicenämnden inom något av ovanstående områden.

Det framgår inte i samarbetsavtalet vem som är sammankallande. Däremot finns en skrivning i e-strategin, som inte är fastställd, att e-strategen(IT-strategen) skall vara sammankallande. Min uppfattning är att detta måste framgå i samarbetsavtalet. IT-rådet utgör en viktig strategisk länk mellan verksamheterna och den politiska ledningen för den gemensamma servicenämnden och även de i nämnden medverkande kommunerna.

IT-rådets roll, funktion, ansvar och befogenheter är otydligt beskrivet i samarbetsavtalet

Om IT-rådet skall få en strategisk roll för en samordnad utveckling av IT i den gemensamma nämnden måste IT-rådets befogenheter och mandat klargöras. Sammansättningen av IT-rådets medlemmar är också en viktig fråga att diskutera.

4.4 Den gemensamma servicenämnden

Nämnden består av tre ordinarie ledamöter (kommunstyrelseordförandena i respektive kommun) och tre ersättare. Ordförandeskapet i nämnden innehavs av Mora kommun.

Nämnden har enligt uppgift haft ett sammanträde under våren 2010. Detta sammanträde är dock inte protokollfört.

Nämnden har inte, som föreskrivs i reglementet, upprättat och fastställt en delegationsordning för den gemensamma IT-organisationen. Vidare har nämnden inte beslutat om attesträtt inom nämndens ansvarsområde. Nämnden har följaktligen heller inte fattat några beslut kring verksamhetens organisation, budgetfördelning och verksamhetens planering under 2010. Det finns inget fastställt arbetssätt för att säkerställa nämndens interna kontroll.

Eftersom nämnden inte i egentlig mening har haft några sammanträden under 2010 har inte heller nämnden fått de rapporter från vare sig IT-rådet eller IT-verksamheten i övrigt om hur verksamheten har utvecklats.

I reglementet för servicenämnden framgår att *”servicenämnden har ansvar för den interna IT-verksamheten i Mora, Orsa och Älvdalens kommuner enligt detaljerat samverkansavtal”*. Granskningen visar med hänvisning till ovanstående beskrivning att nämnden inte har tagit och inte heller kan ta detta ansvar på grund av de otydligheter som finns i den gemensamma IT-organisationen.

Kommunstyrelserna i de tre kommunerna har enligt KL 6:1 en uppsiktsplikt över nämnderna. Granskningen av kommunstyrelseprotokollen i de tre kommunerna visar att det inte har förekommit någon formell information eller annat ställningstagande kring den gemensamma nämnden under 2010. Syftet med uppsiktsplikten är att kommunstyrelsen skall följa utvecklingen av nämndens arbete i förhållande till det uppdrag nämnden har fått och att vid avvikelser se till att dessa avvikelser korrigeras.

Verksamheterna i den gemensamma nämnden/IT-organisationen är av strategisk betydelse för samtliga medverkande kommuner. Jag anser att denna verksamhet bör företrädas i respektive kommuns ledningsgrupper. I Mora kommun finns inte företrädare för IT-organisationen representerad i kommunledningsgruppen.

4.5 Nuläge

Efter den uppkomna situationen med problemen inom IT-driftorganisationen har kommundirektören i Mora uppdragit till IT-strategen att arbeta för att komma tillrätta med de driftsproblem som har uppstått inom IT-driftenheten. IT-strategen har fått ett förordnande som chef för IT-driftenheten under ordinarie chefs sjukledighet.

I dagsläget pågår aktiviteter som syftar till att dels åtgärda de driftproblem som uppstått, dels att slutföra de projekt som startats upp under 2009-10. Min uppfattning är att man inom IT-organisationen kommer att kunna klara av att rätta till driftproblemen samt att man kan slutföra de pågående projekten.