

Revisionsrapport

E-förvaltning: molntjänster

Skellefteå kommun

*Bo Rehnberg
Cert. kommunal revisor*

Januari 2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och kontrollområden	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Avgränsning.....	3
1.5. Metod.....	3
2. Granskningsresultat	4
2.1. Ändamålsenlighet.....	4
2.1.1. Kontrollområden och iakttagelser	4
2.1.2. Bedömning.....	6
2.2. Intern kontroll	7
2.2.1. Kontrollområden och iakttagelser	7
2.2.2. Bedömning.....	9
3. Avslutning	11
3.1. Sammanfattande revisionell bedömning	11
3.2. Rekommendationer	11

Sammanfattning

På uppdrag av kommunrevisionen har PwC genomfört en granskning av inom området e-förvaltning, med särskilt fokus på molntjänster. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Granskningen har inriktats mot följande områden:

- Strategier, planer och mål
- Samverkan och samordning
- Politisk styrning och kontroll
- Ansvarsfördelning: politik och förvaltning
- Centrala kontrollrutiner avseende förekomst av molntjänster

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att e-förvaltning genom molntjänster till övervägande del hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskningsområdet bedöms till övervägande del vara tillräcklig.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i följande avsnitt.

För framtiden bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att ansvars- och rollfördelning inom den politiska organisationen tydliggörs när det gäller e-strategi, e-förvaltning, systemägande mm
- Att kommunstyrelsen utvecklar uppföljning och utvärdering av politiskt fastställda mål inom granskningsområdet (e-strategi, informationssäkerhetspolicy mm)
- Att kommunstyrelsen – i samband med upprättande av förslag till IT-strategi – prövar om övriga styrdokument inom området ska ges en mer enhetlig utformning

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av e-förvaltning genom molntjänster.

Allt fler kommuner överväger att använda eller använder sig – inom ramen för sin e-förvaltning – av så kallade molntjänster. Molntjänster innebär att exempelvis processor-kraft, lagring och funktioner tillhandahålls av leverantörer som tjänster över Internet. Datainspektionen har uppmärksammat att lagring av personuppgifter i molntjänster riskerar ske i strid med speciallagstiftning (PuL). Personuppgiftsansvaret i en kommun ligger normalt hos respektive facknämnd.

Under senare år har ansvars- och arbetsuppgifter för IT-området förändrats inom Skellefteå kommuns politiska organisation. En risk med organisationsförändringar kan vara att det uppstår oklarheter i ansvar, befogenheter och skyldigheter inom området.

1.2. Syfte och kontrollområden

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 9. Syftet med granskningen är att granska och pröva om e-förvaltning genom molntjänster hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Granskning i denna etapp omfattar följande kontrollområden:

Ändamålsenlighet

- Strategier, planer och mål
- Samverkan och samordning inom kommunorganisationen

Intern kontroll

- Politisk styrning och kontroll
- Ansvarsfördelning – politik och förvaltning
- Centrala rutiner för kontroll av förekomst av molntjänster

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen, nämnden för support och lokaler samt gemensam nämnd för grundläggande IT-kapacitetstjänster.

1.3. Revisionskriterier

Kommunallagen kap 6:1, 6:7. I övrigt se kontrollområden.

1.4. Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2016. I övrigt se syfte och kontrollområden.

1.5. Metod

Analys av för granskningen relevant kommunintern dokumentation samt intervjuer med avdelningschef Kvalitet och förnyelse/KLK, IT-chef och verksamhetsstrateg IT/KLK.

2. Granskningsresultat

2.1. Ändamålsenlighet

I revisorernas uppdrag ingår att granska och pröva om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Med detta begrepp avses till exempel att styrelse, nämnder och verksamheter driver verksamheten i enlighet med kommuninterna riktlinjer, lagar och föreskrifter.

I denna granskning har följande kontrollmål valts för att pröva området *ändamålsenlighet*:

2.1.1. Kontrollområden och iakttagelser

2.1.1.1. Mål, strategier och planer

Av kommunallagen framgår att den strategiska styrningen av en kommunal verksamhet ska utövas av ansvariga politiska organ. Styrningen inom aktuellt granskningsområde sker framför allt genom följande styrdokument:

1. Informationssäkerhetspolicy (kommunfullmäktige 2015-09-15)
2. Riktlinjer för ledning och styrning inom IT (kommunstyrelsen 2016-08-29)
3. E-strategi för Skellefteå kommun (kommunstyrelsen 2013-08-27)

Vid granskning av ovan angivna styrdokument noteras följande:

- *Mål och planer*: Informationssäkerhetspolicyn och E-strategin innehåller vision och övergripande mål. De övergripande målen fokuserar framför allt på kvalitet och effektivitet. Målen i e-strategin är utformade som inriktningsmål, t.ex. enklare, högre, öppnare. Styrdokumentet ställer inga krav på att övergripande mål ska konkretiseras i mätbara resultatmål. Till e-strategin ska kopplas årliga handlingsplaner som beslutas av kommunens ledningsgrupp.
- *Strategisk styrning*: Samtliga styrdokument reglerar områden som är av strategisk karaktär. Exempel på detta är ansvars- och rollfördelning, vägledande principer för finansiering samt prioriterade områden. I e-strategin betonas bland annat vikten av att använda standarder som tas fram på nationell och regional nivå samt vikten av gemensamma arbetssätt och metoder. E-strategin ger uttryck för att den ska fungera som riktlinje för de taktiska beslut som ska fattas under de närmaste 5-10 åren.
- *Mätning och uppföljning*: E-strategin innehåller ett avsnitt benämnt "mätning och uppföljning". I styrdokumentet betonas vikten av uppföljning och utvärdering. Däremot framgår ingår inte vem/vilka i organisationen (politik och förvaltning) som ansvarar för att detta genomförs. Övriga granskade styrdokument reglerar inte området.

I sammanhanget noteras att styrdokumentet till sin utformning endast i begränsad utsträckning har en enhetlig struktur. När det gäller ansvarsfördelning inom organisationen regleras detta inte i ett och samma dokument.

I riktlinjer för ledning och styrning av IT (beslutat av KS 2016-08) anges att den strategiska styrningen inom området även ska innefatta en *IT-strategi* som fastställs av kommunfullmäktige. Granskningen visar att detta styrdokument ännu inte färdigställts.

När det gäller genomförandeplaner noteras följande:

- I e-strategin ställs krav på att kommunens ledningsgrupp årligen upprättar en handlingsplan. Granskningen visar att handlingsplan 2013-2015 innehåller ett antal prioriterade aktiviteter som riktas mot områdena e-förvaltning, e-service respektive medborgare. En brist med handlingsplanen är att det inte framgår vem i organisationen som ansvarar för att aktiviteten genomförs. Kommunens ledningsgrupp har inte fastställt någon ny handlingsplan för år 2016, utan verksamheten har fortsatt att arbeta utifrån befintlig plan. Enligt uppgift pågår ett arbete i verksamheten att ta fram en flerårig handlingsplan för kommande år.
- Under våren 2016 har kommunledningskontoret upprättat särskilda handlingsplaner för områdena *informationssäkerhet* respektive *EU:s nya dataskyddsförordning*. I handlingsplanerna redovisas lagkrav, vilka åtgärder som måste vidtas samt i vissa fall vem/vilka i organisationen som genomför respektive åtgärd. En brist med planerna är att de inte ger någon styrning beträffande uppföljning/utvärdering respektive rapportering/redovisning.

Vid intervjuer med företrädare för verksamheten framkommer följande:

- Det strategiska arbetet på kommunövergripande nivå inom verksamhetsorganisationen har inte bedrivits med full styrka under innevarande år på grund av personalvakans. Under 2017 förväntas detta arbete åter ta fart.
- Kommunstyrelsens strategiska styrning genom dokumentet e-strategi (2013) upplevs alltså vara relevant och i huvudsak aktuell. Det framkommer dock att e-strategin i vissa avseenden är i behov av revidering/uppdatering.

2.1.1.2. Samverkan och samordning inom kommunorganisationen

I detta avsnitt riktas fokus på samverkan och samordning inom verksamheten. Av kommunallag och kommuninterna styrdokument framgår följande:

- Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter
- Kommunledningskontorets (KLK) avdelning Kvalitet och förnyelse ansvarar för samverkan inom kommunkoncernen i fråga om e-strategi/-förvaltning

I kommunens e-strategi beskrivs hur arbetet med e-strategi/e-förvaltning ska organiseras i kommunen. Bland annat finns följande tvärsektoriella organ:

<i>Kommunens ledningsgrupp</i>	– I uppdraget ingår bland annat fastställa kriterier för prioritering av strategiska projekt och instruktioner för informationssäkerhet – Gruppen utgörs av bland annat kommunchef, förvaltningschefer och avdelningschef Kvalitet och förnyelse
<i>Kvalitetsråd</i>	– I uppdraget ingår att hantera strategiska frågor kring verksamhetsutveckling med stöd av IT

	– Leds av avdelningschef Kvalitet och förnyelse med deltagare från verksamheterna
<i>IT-samordningsgrupp</i>	– Samordningsorgan mellan avdelningarna Kvalitet och förnyelse respektive Support och lokaler – Leds av avdelningschef Kvalitet och förnyelse
<i>IT-råd/Nätverk</i>	– Hanterar frågor om tjänsteutbud, är kanal för information och kunskapsspridning inom IT-området – Leds av IT-chef med deltagare från verksamheterna

Vid granskningen framkommer att nuvarande organisation i vissa avseenden avviker från den som beskrivs i kommunens e-strategi. Bland annat noteras att det från 2015 inrättats ett nytt tvärspektoriellt organ: CIO-grupp. Detta organ arbetar med strategiska frågor kring verksamhetsutveckling med stöd av IT.

E-strategin reglerar inte formerna för hur respektive organ ska följa upp och utvärdera sitt uppdrag, arbetssätt mm. Granskningen kan inte verifiera att organen genomfört dokumenterade uppdragsutvärderingar. Vid intervju med företrädare för verksamheten framkommer följande:

- Samtliga ovan angivna organ fyller en viktig funktion för att säkerställa samverkan och samordning inom kommunala organisationen
- Respektive organs uppdrag och roll har utvecklats över tiden

I övrigt noteras att e-strategins handlingsplan för åren 2013-2015 innehåller aktiviteter som inriktas mot områdena samverkan och samordning. Genomförd utvärdering (nov 2015) visar att planlagda aktiviteter inom området har genomförts på avsett sätt (måluppfyllelse: grön).

2.1.2. Bedömning

Den revisionella bedömningen är att granskade områden till övervägande del hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

- Mål, strategier och planer har upprättats för granskningsområdet. Granskningen visar att upprättade styrdokument reglerar områden som är av strategisk karaktär. Exempel på detta är ansvars- och rollfördelning, vägledande principer för finansiering samt prioriterade områden.
- Samverkan och samordning inom kommunorganisationen säkerställs genom ett antal tvärspektoriella organ samt att området inarbetats i kommunövergripande handlingsplan. Utvärdering av handlingsplan 2015 visar god måluppfyllelse inom området.

Utvecklingsområden som noteras är att kommunens ledningsgrupp upprättar föreskriven handlingsplan, de politiska styrdokumenterna ges en mer enhetlig struktur samt i högre grad formalisera formen för hur tvärspektoriella organ följer upp och utvärderar tilldelade uppdrag.

2.2. Intern kontroll

I revisorernas uppdrag ingår att granska och pröva om den interna kontrollen är tillräcklig. God intern kontroll kännetecknas av tillförlitliga system och rutiner, aktualitet i anvisningar och dokumentation, tydlighet i fråga om ansvar, befogenheter, skyldigheter mm.

I denna granskning av följande kontrollmål valts för att pröva området *intern kontroll*:

2.2.1. Kontrollområden och iakttagelser

2.2.1.1. Ansvarsfördelning: politik och förvaltning

Politisk nivå

Ansvarsfördelningen inom den politiska organisationen regleras i ett flertal styrdokument och enskilda beslut. Av dokumentationen framgår följande:

<i>Kommunstyrelsen</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Styrelsen bär det yttersta ansvaret för styrning och verksamhetsutveckling genom IT (KS 2016-08-29) – Styrelsens IT-verksamhet finansieras genom budgetanslag (do) – Styrelsen har det övergripande ansvaret för säkerheten i kommunens informationsbehandling (KF 2015-09-15)
<i>Nämnden för support och lokaler</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Nämnden har hand om kommunövergripande stöd och support inom området IT (KF 2015-04-14) – Nämndens huvudsakliga ansvarsområde är leverans och förvaltning av IT (KS 2016-08-29) – Nämndens IT-verksamhet intäktsfinansieras från respektive beställande organisation via tjänstekatalog (do) – Från år 2017 övertar nämnden investeringsbudget för IT från kommunstyrelsen (do)
<i>Gemensam nämnd för grundläggande IT-kapacitetstjänster</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Nämnden ansvarar för lagring, virtualisering och backup för kommunernas IT-verksamhet (KF 2015-10-20) – Umeå kommun är huvudman och äger den infrastruktur som används av nämnden om inte annat överenskommit (do) – Verksamheten finansieras genom årliga budgetanslag från medverkande kommuner (do)
<i>Övriga nämnder</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Respektive nämnd ansvarar för att informationsbehandling sker i enlighet med lag och författning (KF 2015-09-15)

I övrigt noteras följande:

- I e-strategin betonas att systemägandet är decentraliserat till verksamheterna samt att systemägarna har ansvar för förvaltning och utveckling. E-strategin tydliggör inte om motsvarande systemägaransvar vilar på respektive facknämnd. En generell brist med e-strategin är att den inte reglerar ansvarsfördelningen inom den politiska organisationen
- Begreppen e-strategi, e-förvaltning, e-tjänster, systemägande, lagring, backup används inte i reglemente för kommunstyrelse och nämnder
- Kommunstyrelsen har i samband med behandling av *riktlinjer för ledning och styrning av IT* gett kommunledningskontoret i uppdrag att se över nämndernas

reglemente och andra styrdokument inom området. Enligt uppgift kommer denna översyn att påbörjas under år 2017

Förvaltning

I e-strategin uttrycks följande ansvars-/arbetsfördelning inom verksamheten:

<i>Kommunens ledningsgrupp</i>	– Ansvarar för att bereda kommunens e-strategi samt besluta om årliga handlingsplaner som kopplar till strategin.
<i>KLK: Kvalitet o förnyelse</i>	– Ansvarar för det strategiska arbetet till exempel i fråga om gemensamma strukturer, modeller och arbetssätt.
<i>Support och lokaler: IT-avdelningen</i>	– Ansvarar för modell för systemförvaltning. Modellen ska stödja systemägarna att nå önskad effekt/nytta till verksamheten – De tjänster som avdelningen tillhandahåller publiceras i tjänstekatalog. Ansvarar för support samt drift av applikationer och infrastruktur.
<i>Verksamheterna</i>	– Bär ett systemägaransvar. Ansvarar för systemens planering, förvaltning och utveckling. – Representeras i kommunens ledningsgrupp, i kvalitetsrådet och i support och lokalers nätverk/råd.

Utifrån ovan redovisad ansvarsfördelning konstateras följande:

- Inom den politiska organisationen är ansvar för utveckling och förvaltning centraliserat till kommunstyrelse och nämnden för support och lokaler.
- Inom verksamhetsorganisationen – när det gäller förvaltning och utveckling av befintliga IT-system – är ansvaret decentraliserat till verksamheten (systemägaren)

Granskningen visar att det under ett flertal år pågått ett arbete att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen inom verksamhetsorganisationen. I intervju med företrädare för verksamheten framkommer att ansvars- och arbetsfördelningen inom verksamhetsorganisationen upplevs som tydlig.

2.2.1.2. Politisk styrning och kontroll

Av kommunallagen och reglementen framgår att de verkställande organen ska fullgöra de uppdrag som tilldelats av kommunfullmäktige. I uppdraget ingår även att avlämna rapporter till fullmäktige för verksamhet och ekonomi i enlighet med fastställda direktiv.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens styrning inom området har framför allt kommit till uttryck genom att bereda alternativt besluta om styrande dokument inom området, se föregående avsnitt. Därutöver tilldelar styrelsen årligen resurser till verksamheten genom godkännande av internbudget.

Uppföljning och rapportering till kommunstyrelse/kommunfullmäktige sker företrädesvis genom delårsrapporter, årsredovisning och plan för intern kontroll. Granskningen av årsredovisning 2015 och delårsrapporter 2016 visar att rapporterna innehåller generell information om hur IT-området utvecklas inom kommunens verksamheter. Däremot saknar rapporterna redovisning av mål och måluppfyllelse för e-strategi och informationssäkerhetspolicy.

I sammanhanget noteras att styrelsen – i samband med upprättande av plan för intern kontroll 2016 – prövat om området ”följsamhet till regelverk kring informationssäkerhet” ska tas med i kontrollplan. Granskningen visar att kontrollområdet inte har inkluderats i 2016 års plan.

Nämnden för support och lokaler

Nämndens styrning sker framför allt i samband med upprättande av årliga mål och budget. I nämndens förslag till budget 2016 respektive 2017 redovisas utvecklingstendenser inom verksamheten, däribland inom området IT. Nämndens övergripande mål fokuserar bland annat på områdena kundnöjdhet, samordning och effektivitet.

Uppföljning och rapportering sker företrädesvis genom delårsrapporter och årsredovisning. Granskade rapporter innehåller uppgifter om nämndens IT-verksamhet. Av rapporteringen framgår bland annat att IT-verksamheten förväntas bedrivas inom tilldelad budgetram år 2016. Granskning av nämndens plan för intern kontroll 2016 visar att den innehåller risk-/kontrollområdet ”krasch av IT-system”.

Gemensam nämnd för grundläggande IT-kapacitetstjänster

Av dess reglemente framgår nämndens uppdrag samt formerna för hur nämnden ska rapportera till medverkande kommuners fullmäktigeförsamling.

Nämnden har under granskningsperioden behandlat bokslut 2015 och budget 2016. Där emot kan det inte styrkas att nämnden upprättat delårsrapport för år 2016. Av bokslut 2015 framgår att nämndens verksamhet har bedrivits inom tilldelad budget. Av nämndens protokoll framgår vilka beslutsärenden som ska delges medverkande kommuner. Granskningen kan verifiera att dessa ärenden har skickats till Skellefteå kommun.

2.2.1.3. Centrala kontrollrutiner av förekomst av molntjänster

Kommunfullmäktige har 2015 fastställt informationssäkerhetspolicy för Skellefteå kommun. I policyn ställs krav på att samtliga IT-system ska vara identifierade och förtecknade samt att systemägare och systemförvaltare ska vara utsedda.

Det finns en central förteckning över de IT-system som används inom kommunens verksamheter. Antalet system uppgår till mer än 300 stycken. I förteckningen lämnas diverse information om respektive system, dock saknas komplett dokumentation om systemen innehåller molntjänster. Företrädare för verksamheten uppskattar att det för närvarande finns drygt ett 50-tal system som använder molntjänster. I övrigt framhålls att system med molntjänster förväntas bli allt vanligare i framtiden.

2.2.2. Bedömning

Den revisionella bedömningen är att den interna kontrollen inom granskade områden till övervägande del är tillräcklig. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

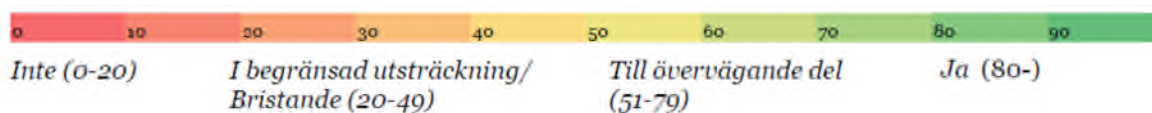
- Ansvarsfördelningen inom verksamhetsorganisationen är tydlig och dokumenterad
- Kommunstyrelse och granskade nämnder verifiera att de utövar viss politisk styrning och kontroll över området

På kommunövergripande nivå bedöms det för närvarande inte fullt ut finnas en tillförlitlig kontrollrutin avseende i vilken utsträckning tillämpade IT-system innehåller molntjänster. Andra förbättringsområden är att tydliggöra ansvarsfördelningen inom den politiska organisationen samt utveckla uppföljning och utvärdering av politiskt fastställda mål inom granskningsområdet (mål i e-strategi, informationssäkerhetspolicy mm).

3. Avslutning

3.1. Sammanfattande revisionell bedömning

Revisionell bedömning sker utifrån följande skala/gradering:



Utifrån genomförd granskning görs följande revisionella bedömningar:

Kontrollmål	Revisionell bedömning
Ändamålsenlighet	<p>Till övervägande del</p> <p>Kontrollmål/iakttagelser:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mål, strategier och planer har upprättats för granskningsområdet. Upprättade styrdokument reglerar områden som är av strategisk karaktär. Dokumenten saknar i vissa avseenden en enhetlig struktur - Samverkan och samordning inom kommunorganisationen säkerställs genom ett antal tvärssektoriella organ. Utvärdering av handlingsplan 2015 visar god måloppfyllelse inom området.
Intern kontroll	<p>Till övervägande del</p> <p>Kontrollmål/iakttagelser:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ansvarsfördelningen inom verksamhetsorganisationen är tydlig och dokumenterad. Kan tydliggöras när det gäller ansvarsfördelningen inom den politiska organisationen - Kommunstyrelse och granskade nämnder kan verifiera att de utövar viss politisk styrning och kontroll över området - Central kontrollrutin avseende i vilken utsträckning tillämpade IT-system innehåller molntjänster är inte fullt ut tillförlitlig. Förteckning över IT-system saknar komplett dokumentation avseende molntjänster.

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att e-förvaltning genom molntjänster till övervägande del hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskningsområdet bedöms till övervägande del vara tillräcklig.

3.2. Rekommendationer

För framtiden lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att ansvarsfördelningen inom den politiska organisationen tydliggörs när det gäller e-strategi, e-förvaltning, systemägande mm
- Att kommunstyrelsen utvecklar uppföljning och utvärdering av politiskt fastställda mål inom granskningsområdet (e-strategi, informationssäkerhetspolicy mm)
- Att kommunstyrelsen – i samband med upprättande av förslag till IT-strategi – prövar om övriga styrdokument inom området ska ges en mer enhetlig utformning

2017-01-09

Bo Rehnberg

Projekt- och uppdragsledare