

Till
Huddinge kommun

Samtliga nämnder
Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktige

Missiv: Granskningsrapport, dialoger, webbenkät och dokumentanalys avseende användning av digitaliseringens möjligheter i kommunens verksamheter.

Grant Thornton (GT) har på mitt uppdrag genomfört en förstudie avseende uppfyllandet av KF:s beslutade mål inom digitalisering, samt huruvida digitaliseringen bidragit till god ekonomisk hushållning. Uppdraget omfattade insamling och analys av information, samt att presentera preliminära resultat och förslag till fortsatta granskningsinsatser avseende ändamålsenligheten i digitaliseringsarbetet i relation till uppsatta mål, kontinuitetsarbetet, ledningssystem, resurser, kompetens och organisation.

Bakgrund till granskningen var att i kommunens årsredovisning för 2020 bedömdes måluppfyllelsen för användning av digitaliseringens möjligheter sammantaget som god, samtidigt som de exempel som redovisades inte gav samma bild. För att få mer information om detta initierade jag en webbenkät till samtliga ekonomichefer med frågor med direkt anknytning till sid 43-44 i Mål och budget 2020.

Av svaren från ekonomicheferna i de fyra förvaltningar som svarat, framgick att ingen förvaltning kunde redovisa att produktiviteten har förbättrats under 2020. Ingen kunde heller redovisa monetära resultat eller andra mätbara resultat för att uppnå en mer kostnadseffektiv verksamhet. Inga framsteg redovisas avseende förbättrad integration mellan verksamhetssystem, ärendehanteringssystem och dokumenthanteringssystem. Ingen av nämnderna hade analyserat/beräknat möjliga kostnadsminskningar som resultat av digitalisering. Ingen gav informativa svar på frågan om vilka kostnadsminskningar som beräknas kunna uppnås de närmaste två åren.

Vidare noterade jag att nyttohemtagningen från de projekt som fått medel ur digitaliseringspotten om sammanlagt 1,5 mkr summerades till 42 tkr.

Syfte med förstudien var att få tillräcklig information för att rapportera till KF och kommunens invånare hur arbetet mot digitaliseringsmålen genomförts och bedöma inom vilka verksamhetsområden det finns skäl för fördjupade granskningar.

Grant Thorntons granskning

Resultat av denna granskning är sammantaget att kommunens arbete för att använda digitalisering i syfte att sänka kostnader och höja kvalitet i verksamheterna inte i rimlig omfattning möter de mål som KF beslutat.

GT skriver att KF:s beslutade mål inte är synkroniserade med digitaliseringsstrategins sex inriktningar, samt att digitaliseringsstrategins sex inriktningar är luddigt beskrivna och lämnar rum för egen tolkning. Vidare noterar GT att Huddinge kommuns digitaliseringssatsning saknar en tydlig plan på hur uppföljning av satsningens nyttorealiserings ska ske. Därutöver saknas det enligt GT konkreta mål att följa upp mot, vilket försvårar ett framtida uppföljningsarbete.

GT framhåller i sin rapport vikten av att Huddinge kommun förankrar digitaliseringsarbetet i verksamheten för att få en strategi och handlingsplan som tar hänsyn till samtliga förvaltningars förutsättningar. Förutsättningar och behov är tämligen olika inom olika förvaltningar och GT påtalar vikten av att samtliga behov uppmärksammas i digitaliseringssatsningen. GT menar att förvaltningarna bör vara centrala för att utforska de behov som kan föreligga och som kan möjliggöra ett digitaliseringsarbete som möter invånarnas behov.

Grant Thorntons rapport bifogas detta missiv.

Information från dialoger, webbenkät och dokumentanalys

Utöver och parallellt med Grant Thorntons granskning har jag samlat information från dialogmöten med tjänstepersoner samt analyserat dokument inom området. Resultatet av detta återfinns i bilagan till detta missiv – *lakttagelser, dialoger, dokument relaterade till digitaliseringsarbetet i kommunen.*

Min analys av GTs rapport i kombination med egna lakttagelser, dialoger och dokument relaterade till digitaliseringsarbetet i kommunen ger anledning till följande anmärkningar.

- Digitaliseringsarbetet i kommunen är eftersatt och når inte i acceptabel omfattning upp till av KF fastställda mål.
- Nämndernas styrning och kontroll av att digitaliseringsarbetet i förvaltningarna resulterar i ökad invånarnytta har genomförts på ett sätt som har varit och är otillräckligt för att av KF beslutade mål avseende nyttorealiserings ska kunna uppfyllas.
- Målformuleringarna i nämndernas verksamhetsplaner för 2021 avseende digitalisering är knapphändiga samt saknar konkretion och tillräckliga indikatorer för att mäta måluppfyllnad.

Mina rekommendationer är att nämnderna i enlighet med kommunens målstruktur säkerställer att:

- I sina verksamhetsplaner för 2022 implementerar specifika, mätbara, rimliga och tidsatta mål för digitaliseringsarbetet i stödjande förvaltningar.
- Förvaltningarna förses med tillräckliga resurser och kompetens för att i enlighet med PM3-modellen driva verksamhetsutveckling i samverkan med digitaliseringsenheten inom KSF.
- Förvaltningarna förses med tillräckliga resurser och kompetens för att utreda och ta fram underlag för att söka medel ur digitaliseringspotten samt att driva digitaliseringsprojekten fram till genomförande
- Förvaltningarna förses med tillräckliga resurser och kompetens för att identifiera ändamålsenliga applikationer hos andra kommuner som kan nyttjas i Huddinge samt genomföra implementering av dessa.
- Förvaltningarna förses med tillräckliga resurser och kompetens för att samverka med SKR och med andra kommuner för att utveckla och införa digitalisering på nya områden.

I denna granskning och i utarbetande av denna missivskrivelse har övriga kommunrevisorer valt att inte delta. Jag avser att i närtid föra dialog med dem om eventuella fördjupade granskningar av nämndernas digitaliseringsarbete på sätt som Grant Thornton föreslår i sin rapport.

Rapporten överlämnas härmed för yttrande senast 2022-02-15 och för kännedom till kommunfullmäktige.

Klas Hamrin
Kommunrevisor 2019-2022

Komplettering av Grant Thorntons granskning av digitaliseringsarbetet i kommunen.

Resultat av iakttagelser, dialoger och dokumentstudier

Målformuleringar, tilldelning av resurser och uppföljning inom digitaliseringsområdet för 2020 och 2021.

Målsättningen enligt Mål och Budget 2020 var att allt som kan digitaliseras ska digitaliseras med motiveringen att digitalisering kan bidra till kostnadseffektivitet och underlätta för medarbetare att fokusera på kärnuppdraget. En tydlig målsättning var att automatisering och robotisering av processer ska genomföras inom alla verksamheter där det är möjligt för att sänka kostnader och korta processtiderna. Andra krav var att konsekvensbeskrivningar avseende kostnader/besparingar ska finnas samt att kommunen ska utveckla arbetet med att jämföra sig med andra kommuner för att hitta goda exempel på hur man kan genomföra digitalisering som sänker kostnaderna.

I motsvarande dokument för 2021 skrivs att *arbeta smartare kan handla om att använda ny teknik för att digitalisera och automatisera arbetsätt. Med utgångspunkt i nyttorealiserings ska processer i kommunen digitaliseras.*

Kommunens nya målstruktur från 2021 innebär att nämnderna inom sina ansvarsområden ska utarbeta detaljerade mål för sina verksamheter. De ansvarar för att utarbeta strategier som fungerar med rådande styrning i form av roller, ansvar och givna förutsättningar.

Grant Thornton menar att förvaltningarna bör vara centrala för att utforska de behov som kan föreligga och som kan möjliggöra ett digitaliseringsarbete som möter invånarnas behov. Det innebär betydande - och ökat - ansvar för nämnderna att tillse att tillräckliga resurser och kompetens finns för att driva och genomföra alla delar av digitaliseringsprojekt som ligger utanför digitaliseringsavdelningens ansvars- och verksamhetsområde.

PM3-modellen medför krav på att förvaltningarna ska ha tillräckliga resurser och ändamålsenlig kompetens för att verka som objektägare, objektsledare och objektssystemspecialister. Nämnderna ansvarar för att detta möjliggörs och för den kontroll och styrning som är relaterad till detta.

Digitaliseringsmål i nämndernas verksamhetsplaner för 2021

Förskolenämnden skriver om digitalisering i sin verksamhetsplan följande:

Förvaltningen prövar aktivt på vilket sätt digitalisering och ny teknik kan bidra till att automatisera och förenkla administrationen för såväl verksamheten som för Huddinges invånare.

Grundskolenämnden skriver om digitalisering i sin verksamhetsplan följande:

Förvaltningen prövar aktivt på vilket sätt digitalisering och ny teknik kan bidra till att automatisera och förenkla administrationen för såväl verksamheten som för Huddinges invånare.

Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden skriver om digitalisering i sin verksamhetsplan följande:

För att kommunens skattemedel ska användas så effektivt som möjligt så ska digitalisering och automatiserade arbetssätt prioriteras.

Kultur- och fritidsnämnden skriver om digitalisering i sin verksamhetsplan följande:

Genom ökad digitalisering ska service och tillgänglighet för Huddinges invånare utvecklas.

Digitalisering och automatisering ger möjligheter att minska både kostnader och miljöbelastning.

Socialnämnden skriver om digitalisering i sin verksamhetsplan följande:

Ett förändrat informationslandskap med ökad digitalisering och möjlighet till ständig uppkoppling gör att kommuninvånarnas förväntningar på en ökad tillgänglighet och direktkommunikation med kommunen ökar.

Klimat- och stadsmiljönämnden skriver om digitalisering i sin verksamhetsplan följande:

En digitalisering av stadsmiljöavdelningen har påbörjats och kommer att fortsätta framöver, vilket förväntas bidra till ytterligare effektiviserad verksamhet framöver.

Vård- och omsorgsnämnden skriver om digitalisering i sin verksamhetsplan följande:

- *Arbetsätt och kompetenser behöver anpassas till den alltmer föränderliga arbetsmarknad som vi ser till följd av ökad rörlighet bland personal, och en ökad automatisering och digitalisering av vissa arbetsuppgifter.*
- *Ett förändrat informationslandskap med ökad digitalisering och möjlighet till ständig uppkoppling gör att kommuninvånarnas förväntningar på en ökad tillgänglighet och direktkommunikation med kommunen ökar. Det handlar såväl om lättillgängliga digitala och automatiserade tjänster som kan utföras närhelst kommuninvånaren så önskar, som välfärdsteknologiska hjälpmedel och lösningar.*
- *Nämnden behöver möta dessa ökade förväntningar och säkra tillgängligheten av information, produkter och tjänster för de grupper som annars riskerar att halka efter i digitaliseringens framfart.*

Bygg- och tillståndsnämnden skriver om digitalisering i sin verksamhetsplan följande:

- *Nämnden ser framtida utmaningar och stora möjligheter inom digitalisering, särskilt inom områdena IOT (Internet of Things) och AI (Artificiell Intelligens). Till exempel skulle tillsynen kunna genomföras via teknisk övervakning eller med stöd av mobila enheter helt i fält. En fortsatt verksamhetsutveckling och effektivisering är nödvändig för att klara ökade behov i takt med en växande kommun.*
- *För 2021 har nämnden en investeringsbudget om 2 mnkr där 1 mnkr planeras att användas till digitalisering av processer genom artificiell intelligens och "Internet of things".*

Kommunstyrelsen skriver om digitalisering i sin verksamhetsplan följande:

- *För kommunstyrelsen handlar det om att effektivisera arbetsätt till exempel genom effekter av digitalisering, ny inköps- och upphandlingspolicy samt robotisering och automatisering av processer.*
- *Kommunstyrelsen har påbörjat ett utvecklingsarbete med syfte att frigöra resurser för att stärka leveransen till medborgaren, med digitalisering som ett viktigt verktyg.*
- *Huddinge kommun har också utvecklat sin flexibilitet samt tagit väsentliga steg mot ökad digitalisering som en följd av nämndernas fortsatta digitalisering. Med hjälp av servicecenter och digitalisering ska kommunens service och tillgänglighet för Huddingeborna utvecklas, och bidra till Huddingebornas möjligheter att välja utförare utifrån bland annat kvalitetsaspekter.*

Sammantaget kan konstateras att nämnderna i sina verksamhetsplaner inte har formulerat konkreta, mätbara och uppföljningsbara mål. Kommunstyrelsens formulering *Huddinge kommun har också utvecklat sin flexibilitet samt tagit väsentliga steg mot ökad digitalisering som en följd av nämndernas fortsatta digitalisering* motsvaras inte av vad som återfinns i nämndernas verksamhetsplaner.

Detta är anmärkningsvärt och indikerar otillräcklig styrning. Min bedömning är att en betydande risk föreligger för att arbetet med digitalisering inte sker på ett ändamålsenligt sätt för att uppnå målen som beslutats av KF.

Omstartskonsekvenser

Inrättandet av kommunens nya digitaliseringsavdelning och införandet av PM3 utgör en tämligen omfattande omstart av kommunens digitaliseringsarbete. Avdelningens främsta uppdrag är att ansvara för den digitala arbetsplatsen, ha ett samordnande ansvar för framtidsfrågor och innovation, ansvara för den gemensamma digitala plattformen, arkitekturstyrning och IT, samt ha det övergripande ansvaret för kommunens digitala utveckling. Till denna avdelning överförs IT-resurser från övriga förvaltningar samtidigt som styrmodellen PM3 implementeras vilket kommer att innebära en mer centraliserad IT-organisation och risk för otillräckliga IT-resurser i övriga förvaltningar.

Ansvaret för verksamhetsutveckling åvilar liksom tidigare nämnder och förvaltningar och enligt objektmodellen i PM3 ska verksamheterna svara för att vara objektägare, objektsledare och objektssystemspecialist i de digitaliseringsprojekt som digitaliseringsavdelningen deltar i.

Objektstyrning och portföljstyrning i PM3 innebär att på *strategisk nivå identifiera, planera, prioritera, balansera och följa upp utvecklingsinsatser som leder till efterfrågad verksamhetsutveckling*. Detta styr även hur digitaliseringsavdelningen prioriterar resurstilldelning från digitaliseringspotten, ev. innovationsmedel och resurser från digitaliseringsavdelningen.

Hur nämnder och förvaltningarna ska använda PM3 för mindre digitaliseringsinsatser som bekostas inom egen budget, försöksverksamhet, samarbetsprojekt med andra kommuner och SKR förefaller oklart.

Detta behöver tydliggöras liksom vilka målformuleringskrav i verksamhetsplanerna som åligger nämnderna avseende digitalisering. Kommunens målstruktur innebär rimligen att nämnderna fullt ut ansvarar för de detaljerade målen inom sina resp. ansvarsområden.

Tröghetsfaktorer för digitaliseringsarbetet

Standardisering och konsolidering av kommunövergripande teknikplattformar och IT-tjänster är en av punkterna i digitaliseringsstrategin. För lösningar som egenutvecklas är detta bra på både kort och lång sikt. Men för beprövade applikationer från andra kommuner eller företag, som är baserade på annan teknikplattform kan det vara en tveksam strategi som kan komma att leda till att färre initiativ tas.

Det finns mängder av mer eller mindre färdiga lösningar hos kommuner och leverantörer, smartphoneappar och programmoduler som kostar en bråkdel att använda i förhållande till den utvecklingskostnad som krävdes för att ta fram dem. Hur förvaltningar och nämnder ska veta hur de ska agera för att implementera dessa behöver beskrivas i konkreta termer.

Processen för upphandling av IT-relaterade produkter och/eller tjänster är under omarbetning av upphandlingssektionen. Nuvarande processbeskrivning följer dock samma struktur som för annan upphandling över direktupphandlingsgränsen. Denna process är förenad med en rad formella krav som brukar minska intresset från en hel del mindre företag att lämna anbud på grund av att säljkostnaderna för detta bedöms höga.

Direktupphandling kan ske upp till gränsbeloppet 630 tkr. I detta belopp sammanräknas dock alla inköp inom ett område på ett sätt som innebär betydande begränsningar för inköp av produkter och lösningar inom digitaliseringsområdet medelst direktupphandling.

Digitaliseringspotten, JAF-arbetet och digitaliseringsmålet

I Mål och budget 2020 och 2021 utgör digitaliseringspotten ett centralt medel för att nå digitaliseringsmålen om lägre kostnader och högre kvalitet i verksamheterna. Dock har potten inte utnyttjats fullt ut vilket sannolikt beror mindre på brist på identifierade behov och mer på tveksam ändamålsenlighet i ansökningsförfarandet. Kraven är höga på att organisationen ska skriva kvalitativa ansökningar och däri beakta både kostnader och nyttor. Vidare utgör pengar som täcker externa fakturor endast en delmängd av behovet. Personella resurser och kompetens är helt avgörande för framgång och kostnader för detta har hittills inte kunnat täckas inom ramen för digitaliseringspotten.

Rimligt att förvänta är att en delmängd av utfallet från JAF-arbetet är att, som det formuleras i Mål och Budget 2020, det identifieras och hittas *innovativa lösningar som minskar kostnader och leder till ökad kvalitet för invånare, företagare och brukare.*

Konstateras kan dock att bland de projekt som beviljats medel från digitaliseringspotten inte finns några som kan bidra till att förbättra resursanvändningen i hemtjänsten trots att PWC redan i sin rapport 2017 tydliggjorde behovet av bättre schemasystem, resursallokering m.m.

Digitala verktyg i operativt arbete

Ett klassiskt sätt att nyttja IT är att effektivisera administrativa processer för att minska manuellt arbete. Det möjliggör nyttorealiserings i form av minskade kostnader och ibland högre kvalitet men som regel är besparingarna måttliga - de kan inte bli större än kostnaden för att utföra jobbet manuellt.

Mer dramatiska nyttorealiserings kan uppstå när man inför IT-stöd i det operativa arbetet och när funktionalitet som tidigare varit omöjlig eller extremt kostsam skapas. Funktionalitet i lokaliseringssappar, hälsoappar, miljöappar, översättningsappar och liknande kan sannolikt ge invånarnytta även som verktyg i kommunens verksamheter

MBF har gjort en rejäl inventering av möjliga digitaliseringar av e-tjänster.

Flertalet utvecklingsmöjligheter som identifierats i MBF:s utredning handlar om e-tjänster kopplade till tillstånds- och tillsynsuppdraget, vilket ser ut att vara en utmärkt grund för fortsatt arbete med digitalisering av processerna i myndighetsuppdragen.

Av de dokument som jag haft tillgång till har jag dock inte kunnat utläsa om planer är genomförda och analyser har gjorts avseende möjligheter att använda IoT-baserade lösningar för operativa arbetsuppgifter inom miljötillsyn, sensorbaserad mätning av utsläpp och vattenkvalitet, webblösningar för administration och information om vinterunderhåll och annat arbete på vägar och kommunal mark, optimering av sandning/plogning, avvikelserapportering från invånare om skador i stadsmiljön, mobildatalösningar för ökad säkerhet samt för effektivisering av underhåll av stadsmiljön.

MBF köper en del från stora företag som de i sin tur köper från små/mindre leverantörer. Ett annat system än e-Avrop skulle kunna stimulera konkurrens genom att göra det lättare att köpa mer direkt från små företag och att utnyttja "spotpriser". e-Avrop är mindre lämpligt för att upphandla ramavtal, intellektuella tjänster och sådant som "inte finns" vid köptillfället utan ska utvecklas eller byggas. Betydande summor kan troligen inbesparas med ett modernare IT-stöd som stimulerar konkurrens och som har funktionalitet för användning av mer ändamålsenliga utvärderingskriterier.

Kommunens webbplats

I ett dokumenten från MBF skrivs att webbplatsen Huddinge.se är svårnavigerad och att sökfunktionen är undermålig, samt att det i nuläget är kommunens sämsta gren vid en jämförelse mellan jämförbara kommuner och NKI.

Jag gör samma bedömning som förvaltningens tjänstepersoner.

Digitala verktyg för utbildningsområdet

Kommunens kompensatoriska uppdrag behöver enligt Skolinspektionen stärkas. Kommunens mål är att fler ska lämna grundskolan med godkända betyg och meritvärdena ska fortsätta att öka. Små insatser tidigt kan göra att stora och kostsamma insatser senare kan undvikas. Det gynnar individen och sparar resurser. Elever som behöver extra stöd ska fångas upp på ett tidigt stadium och skolan ska samverka med bland annat socialtjänsten inom det preventiva arbetet.

Uppdraget innebär att kommuner har skyldighet att vidta åtgärder för att kompensera för skillnader mellan elevernas förutsättningar att nå utbildningsmål. Digitala verktyg med sådan funktionalitet finns sedan ett antal år tillbaka som medel för att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar.

Grundskolenämnden och Gymnasie-arbetsmarknadsnämnden förefaller inte ha tagit initiativ av detta slag. Dock har BUF enligt uppgift gjort en inledande analys.

Det finns god evidens för att adaptiva digitala läromedel som anpassar uppgifter och undervisningsmoment till den enskilda elevens förmåga och kunskapsnivå kan vara kostnadseffektiva hjälpmedel i pedagogiska sammanhang. Adaptiva läromedel som använder AI kan även analysera information från elever, upptäcka mönster i vad som underlättar förståelsen och göra justeringar i de algoritmer som styr vilka övningar och förklarande avsnitt som visas på elevens skärm.

Nyttor med AI-baserade adaptiva läromedel

I mål och budget 2020 skrevs att lärarbristen i Stockholmsregionen är omfattande och ökar samt att prognoser visar på att antalet tillkommande lärare inte kommer att täcka behovet framöver. Skolan behöver därför hitta nya sätt att organisera sig för att säkerställa att Huddinges elever i undervisningen möts av utbildade lärare. Målet för 2020 var att andelen elever som tar gymnasieexamen inom 3 år ska öka till minst 70%. Motsvarande skrivning i mål och budget 2021 sänktes till att fler ska klara gymnasiestudierna inom tre år.

I GAN:s verksamhetsplan för 2021 beskrivs som mål att "Eleverna når högt ställda kunskapskrav" samtidigt som mål avseende ökad betygspoäng begränsades till att öka med knappt 3%, från 14,3 till 14,5 på de högskoleförberedande programmen och med knappt 1 % yrkesprogrammen, från 12,2 till 12,3. Diskrepansen mellan formuleringarna och siffrorna torde vara uppenbar. Endast en dryg tredjedel av gymnasieeleverna når högt ställda kunskapskrav.

AI-baserade adaptiva läromedel torde vara användbara i Huddinge för att bidra till det kompensatoriska uppdraget som komplement till ansträngningarna att rekrytera fler lärare. AI-lösningar kan kompensera för föräldrars utbildningsbakgrund. Elever kan jobba på i egen takt och få direkt återkoppling

på hur hen presterar. Adaptivt datorstödd undervisning ökar möjligheten att individualisera utifrån alla elevers enskilda behov och automatisk anpassning till elevers förmågor och behov kan ske. AI i undervisningen följer elevernas framsteg, förstår styrkor och svårigheter samt ger snabb återkoppling i form av förklaringar och lämpliga uppgifter.

Lärare får tid över för genomgångar och individuell stöttning, statistik på klassnivå som indikerar om det finns avsnitt som kräver ytterligare en gemensam instruktion. AI kan stödja bedömning av kunskaper, identifiera elever som riskerar att inte nå kunskapskraven och de som kommit längre i sin kunskapsutveckling och anpassa undervisning och ämnesinnehåll därefter. Uppgifter rättas automatiskt, behov identifieras, prognos görs över elevens kunskapsutveckling, lämpligt ämnesinnehåll och uppgifter tilldelas eleven och mer lärartid frigörs för personlig kontakt med elever och föräldrar.

Elevers motivation kan förbättras med digitala läromedel genom att de erbjuder mer variation via en stor övningsbank, eleverna slipper bläddra till facit för att kontrollera sina svar, läromedlet ger lösningsförslag om eleverna kör fast. Läromedel som är spelifierade ökar elevernas uppmärksamhet och motivation och adaptiva AI-system kan till viss del stimulera elever till att försöka mer eller utmana sina gränser.

Digitalisering som operativa verktyg i övriga förvaltningar

På liknande sätt som illustreras ovan för MBF och BUF kan sannolikt övriga förvaltningar implementera IT-stöd i operativa verksamheter. En del aktiviteter pågår sannolikt men detta redovisades inte av förvaltningarnas ekonomichefer bland svaren på webbundersökningen under våren 2021.

Kommunens delårsrapport för 2021 innehåller inte heller information om detta.

2021-12-05 Klas Hamrin