Digital Balansgång:
Skatteverkets Bimodala Förmåga

Johan Magnusson, Jacob Torell, Lidija Polutnik och Urban Ask
Swedish Center for Digital Innovation
Göteborgs Universitet och Chalmers

Sammanfattning 2
Inledning 3
Metod 4
Resultat 5
Strategisk styrning: Formulering av IT styrning inom Skatteverket 5
Taktisk styrning: Implementering av IT styrning inom Skatteverket 6
Operativt arbete: Implementering av IT styrning inom Skatteverket 7
Slutsatser och rekommendationer 11
Centrala referenser/Vidare läsning 12
Bilaga 1: Designförslag 13

Sammanfattning

En viktig effekt av digitalisering är förändrade krav för hur man styr IT. Tidigare enkelriktade krav på kostnadseffektiv drift och förvaltning samt kostnadskontroll kompletteras nu med ökande krav på innovation och agilitet. För att inte dessa två sidor skall stå i konflikt med varandra ställs nu krav på vad som beskrivs som en bimodal [1] förmåga, det vill säga en medveten och målinriktad balansering av effektivitet och innovation. Syftet med denna rapport är att belysa Skatteverkets bimodala förmåga i formulering och implementation av IT styrning.

Skatteverkets IT styrning är väl balanserad på en strategisk och operativ nivå, men operationaliseringen av den bimodala strategin uppvisar påtagliga brister på taktisk nivå. Omsättning av styrinriktning till konkreta projekt och målsättningar visar en övervägande slagsida mot effektivitet, och innovation nedprioriteras konsekvent. Det här riskerar att resultera i en långsiktig reduktion av Skatteverkets förmåga att verka som en drivande kraft i samhällets fortsatta digitalisering, samt en suboptimering av nyttan av IT internt arbete och en situation där innovation sker i skuggan av existerande styrning.

[1] I rapporten kommer ”bimodal” användas som synonym till det inom akademin mer vanligt förekommande begreppet ”ambidextrositet”.

Inledning

Skatteverket har utmärkt sig såväl nationellt som internationellt. Nationellt genom att vara en av de starkaste krafterna i skiftet mot e-Myndighet och digitalisering av medborgarriktade tjänster, och internationellt genom stark digitalisering och effektiv verkan i sitt uppdrag. Trots det uttrycker man internt en oro över att man i dagsläget har tappat innovationsförmåga och därmed riskerar att långsiktigt förlora tätpositionen. En stor del av dessa farhågor härleds tillbaka till en oro över att existerande IT styrning inte längre ger förväntat resultat avseende bimodal förmåga.

Oron över att IT styrningen inte längre är ändamålsenlig är inte unik för Skatteverket, utan återfinns hos merparten av andra verksamheter vi, som forskare, kommer i kontakt med inom såväl offentlig som privat sektor. Kärnan till oron ligger i förändrade krav från verksamheters ökade fokus på digitalisering. Ökad digitalisering för med sig betydande möjligheter till omställning och transformation, men är direkt beroende av nyttjandet av IT som infrastrukturell resurs. Den existerande IT styrningen dimensionerar verksamhetens digitala förmågor, och kan på så sätt både agera möjliggörare och hinder för framgångsrik digitalisering.

Primärt fokus inom IT styrning har traditionellt varit inriktat på att genom skalfördelar skapa ett effektivt nyttjande av IT. Målsättningen har varit att stärka kontrollen över IT som organisatorisk resurs, ofta genom en formalisering av beslutsprocesser och ansvar. IT styrning har likställts med kontroll och begränsande av initiativ för att undvika risk och säkerställa regelefterföljnad, delvis som en konsekvens av tidigare misslyckanden och hög riskexponering inom IT. Konsekvensen av det blir en styrning optimerad för stabil efterfrågan och låg grad av förändring, vilket i dagsläget inte överensstämmer med verksamhetens behov.

Bimodalitet syftar på organisationens förmåga att balansera mellan innovation och effektivitet. I den bemärkelsen är innovation externt orienterad utforskning, medan effektivitet rör internt orienterad exploatering av existerande resurser (Xue, Ray och Sambamurthy, 2012). Bimodalitet har saluförts av framför allt industrianalytiker och andra slag av konsulter sedan sent 2014. Centralt är acceptansen för att en IT avdelning behöver verka i två parallella modus, eller tempon, där den ena är snabbrörlig (innovation) och den andra mer trögrörlig (effektivitet). Inom akademin har den frågeställningen hanterats inom litteraturen kring ambidextrositet, introducerat redan på 1960-talet men populariserat först under inledningen av 2000-talet av forskare som Raisch och Birkinshaw (2008). På senare tid har begreppet lyfts in inom informationssystems-forskning, med bidrag från bland andra Xue, Ray och Sambamurthy (2012), Gregory et al (2015) samt Mithas och Rust (2016).

Forskningen visar är att nyttan av IT påverkas betydligt av bimodal förmåga (Mithas och Rust, 2016). Digitaliseringen för med sig ökad dynamik såväl i marknad som internt (McAffe och Brynjolfsson, 2008; Xue, Ray och Sambamurthy, 2012), vilket ställer högre krav på anpassningsförmåga och förmåga att fortlöpande identifiera och ta tillvara på möjligheter (Overby, Bharadwaj och Sambamurthy, 2006). För IT styrning för det med sig krav på att

skapa förutsättningar för användardriven innovation (Schmitz et al, 2016), något som står i direkt kontrast till tidigare styrning som mer fokuserade på att undvika risker (Magnusson och Bygstad, 2013; Karhade, Shaw och Subramanyam, 2015).

IT-styrning är influerad av hur traditionell ekonomistyrning utformas och används. Från det perspektivet är det inte överraskande att traditionell IT-styrning har ett stort fokus på effektivitet. Forskning visar att traditionell ekonomistyrning är mer lämpad för effektivitet, men mindre för innovation. För innovativ verksamhet krävs interaktiv styrning snarare än diagnostisk styrning (see Simons, 1994), eller att organisationer arbetar balanserat genom att använda båda styrsätten (Bisbe och Otley, 2004 och Henri, 2006).

Den här rapporten sammanfattar resultaten från en forskningsstudie utförd av forskare från Göteborgs universitet verksamma inom forskningsprogrammet Competing on Visualization (finansierat av Marianne och Marcus Wallenberg Stiftelse) på uppdrag av Skatteverket. Syftet har varit att utreda balanseringen av effektivitet och innovation inom ramen för skatteverkets IT funktion.

Metod

Genom kontakter med Karolin Wallström har en bred uppsättning olika data samlats in (Tabell 1). Baserat på dessa data och återkommande avstämningar mellan forskargruppen och Skatteverket har analysen fokuserat på att på ett trovärdigt sätt kartlägga och belysa eventuella brister i balanseringen.

Tabell 1. Översikt av insamlad data

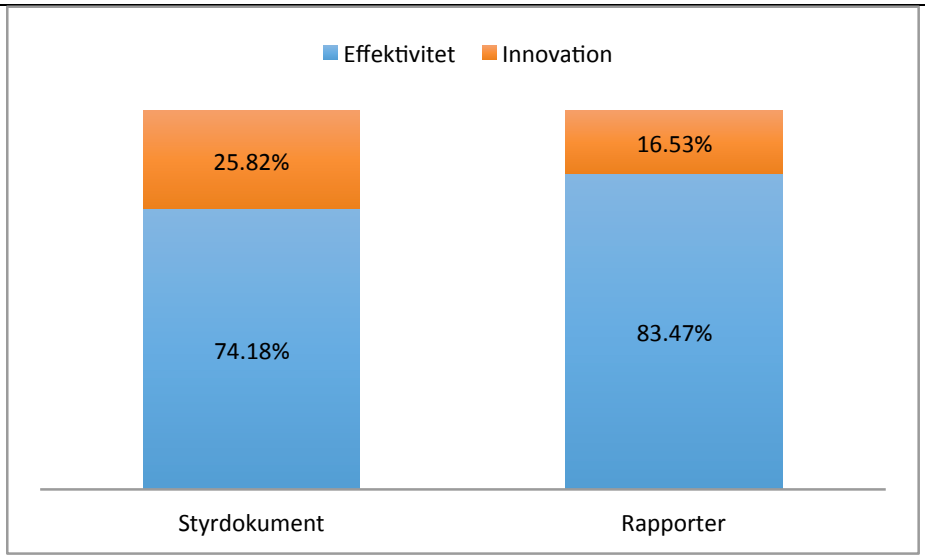
Fokus	**Datakälla**	**Mängd**
Problemformulering	Workshops	4 workshops
	Korrespondens	150 epost
Strategisk styrning	Styrdokument	21 dokument
	Rapporter	9 dokument
Taktisk styrning	Budgetar	4 dokument
	Projekt/objekt-dokumentation	103 dokument
Operativt arbete	Enkätstudie	22/54 svaranden

Analysen av den strategiska styrningen innefattade en innehållsanalys av både Styrdokument och Rapporter, samt en efterföljande kompletterande kodning av Rapporterna på jakt efter mönster i narrativa strukturer. Analysen av den taktiska styrningen utgick från upprepad kodning av samtliga målsättningar kopplade till projekt och förvaltningsobjekt med utgångspunkt i planerna. Efter kodning vägdes respektive mål gentemot budget 2016 för att få en fördelning mellan innovation och effektivitet. Analysen avseende det operativa arbetet genomfördes på basis av enkätstudien där en kvantitativ analys av rapporterad balans i respektive projekt/objekt genomfördes.

Resultat

Strategisk styrning: Formulering av IT styrning inom Skatteverket

Den formella IT styrningen inom Skatteverket uppvisar tydliga spår av vad som skulle benämnas en bimodal strategi. IT styrningen lyfter in begrepp som innovation och flexibilitet som komplement till mer traditionella begrepp som kostnadseffektivitet. Genom innehållsanalys fastställs den bimodala balansen till 74,20% effektivitet och 25,80% innovation (Figur 1), något som efter avstämning med ledningspersonal från SKV grovt överensstämmer med den tänkta balansen.



Figur 1. Bimodal balans i strategisk styrning.

Den slagsida mot effektivitet som fanns kan sägas vara rättfärdigad givet den roll som IT har för SKVs verksamhet. SKV existerar i det lägre spektret av dynamik med en mycket stabil affärsmodell/verksamhetsmodell, höga volymer och en hög grad av receptivitet i de grundläggande processerna. Trots det är digital innovation av vikt för verksamheten, något som uttrycks i den rapporterade balansen.

För att komplettera genomfördes en liknande analys av de rapporter som ses som del av ingångsvärden för den formella styrningen. Det innefattade rapporter från ledande konsultbolag som IBM och industrianalytiker som Gartner. Den analysen visade på en större slagsida mot effektivitet (83,5% effektivitet, 16,5% innovation). En möjlig slutsats av det är att de råd och rekommendationer som kommer från dessa aktörer, i större utsträckning än den formella IT styrningen, eftersträvar effektivitet snarare än innovation.

Som ytterligare steg i analysen av rapporterna genomfördes en djup läsning av samtliga rapporter i jakt på narrativa strukturer. Ur det skapades en överblick av centrala antaganden och rekommendationer (se Tabell 2).

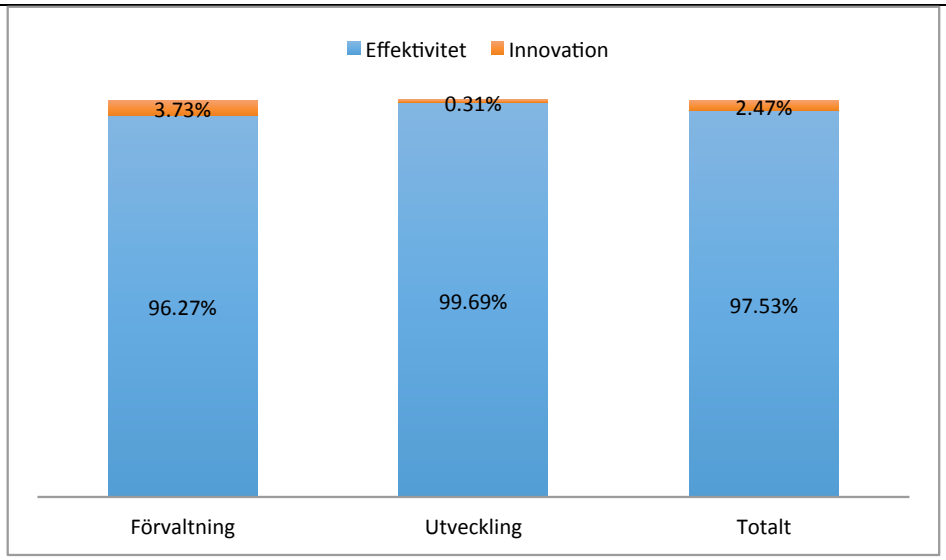
Tabell 2. Översyn av Antaganden och Rekommendationer	
Antaganden	**Rekommendationer**
Portföljstyrning = Effektivitet IT kostnad/enhet skall minimeras Styrning → Kostnadstransparens → Effektiv användning Styrning = Centralisering + Formalisering → Kontroll Formalisering = Mognad → Effektivitet Pluralism → Ineffektivitet	Sträva efter repetitivitet, standardisering, personoberoende och förutsägbara resultat Reducera komplexitet, ta kontroll över kostnadseffektivitet och produktivitet Centralisera, tilldela kontroll till Ekonomiavdelningen Öka formalisering, minska utrymme för tolkning, direktallokera kostnader

Resultatet av analysen visar att flera centrala underliggande antaganden i rapporterna uppvisade tecken på förenkling och till viss del kontra-fakta. Rådande kunskapsläge ger oss möjlighet att motbevisa dessa antaganden som generella, vilket resulterar i tveksamheter rörande trovärdigheten i rapporternas rekommendationer. Centralt för rekommendationerna är att de kan ses som värdefulla för en verksamhet som verkar utan yttre förändringskrav, med total stabilitet i planering, stora kapitalintensiva projekt och långa cykler. Då detta inte överensstämmer med den utveckling vi idag ser, föreligger ett behov av att framledes bättre klargöra anskaffningsförfarandet av rapporter och bedömningen av relevansen i rekommendationer.

Taktisk styrning: Implementering av IT styrning inom Skatteverket

Implementeringen av IT styrning uppvisar en tydlig diskrepans mellan taktisk (studerat genom analys av portföljernas budget och styrdokument) och operativ (studerat genom en enkätstudie) nivå.

Rörande den taktiska implementeringen uppvisar detta en kraftig skevhet avseende den bimodala balansen, med 97,53% effektivitet och 2,47% innovation (Se Figur 2). Kontraintuitivt nog uppvisade Förvaltningsportföljen (99,69%/0,31%) en aningen mindre skevhet än Utvecklingsportföljen (96,27%/3,73%).



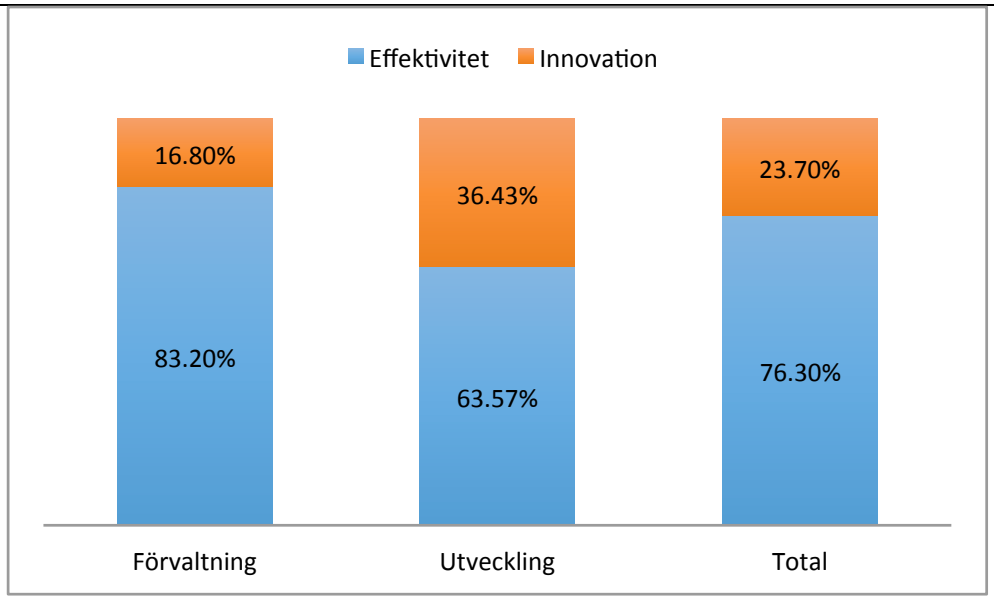
Figur 2. Bimodal balans i taktisk styrning.

En av orsakerna till den kraftiga slagsida mot effektivitet återfinns i sättet som effektmål formuleras i projektdirektiven i utvecklingsportföljen. Vid en närmare genomläsning fann vi mönster där trots att det övergripande syftet med projektet kunde härledas till både innovation och effektivitet så konkretiserades detta genom nedbrytning till i stort sett uteslutande effektivitetsrelaterade målsättningar. Ur detta dras slutsatsen att SKV behöver arbeta mer med metodiken för att operationalisera projekt till direktiv, och i detta skapa tydliga riktlinjer för hur innovationsfokuserade mål kan formuleras.

Avseende Förvaltningsportföljen härleds den kraftiga slagsidan till två huvudsakliga orsaker. Först är förvaltningen mer exploaterande till sin natur än utvecklingen. Vi kan med andra ord förvänta oss en aningen skevare fördelning i denna portfölj än i Utvecklingsportföljen. Den andra orsaken är den fastslagna förvaltningsmodellen (PM3) som till stor del bygger på den typ av antaganden som uppmärksammades som bristfälliga i analysen av rapporter i Tabell 2. Förvaltningsarbete innefattar innovationsarbete och bör inte per definition utesluta innovation. Ur detta följer att antaganden underbyggande förvaltningsmodellen behöver uppvisa en mer påtaglig bimodal balans. För att åtgärda detta behövs vidare utredning av bristerna i PM3 ur ett bimodalt perspektiv, med syftet att vidareutveckla användningen av PM3. Givet det breda anammandet av PM3 som förvaltningsmodell inom framför allt offentlig sektor rekommenderas inte ett avfärdande av PM3, då det i dagsläget saknas trovärdiga alternativ.

Operativt arbete: Implementering av IT styrning inom Skatteverket

Rörande den operativa bimodala balansen utreddes den genom en enkätstudie riktad till 55 respondenter i roller som ledare och ägare kopplat till de olika portföljerna. Av dessa föll en respondent bort givet bristande insikt (nytillträdd konsult), vilket resulterade i en slutgiltig svarsfrekvens på strax över 50%. Respondenterna var jämt fördelade inom kön och tillhörighet (IT/Verksamhet).

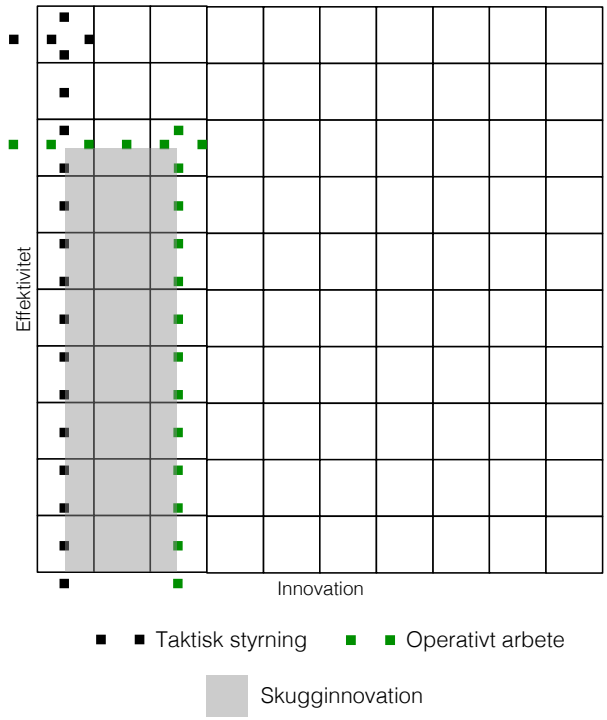


Figur 3. Bimodal balans i operativt arbete (sammanslagen).

Enkäten visade på en bimodal balans i närheten av den fastslagen i den strategiska styrningen. Den bimodala balansen (76,30%/23,70%) uppvisar därmed en markant skillnad mot den taktiska balansen härledd ur projekt/objekts målsättningar. Vidare analys visade på en betydande varians i respondenternas bedömning av balanseringen, något som kräver ytterligare analys för att nyttja resultatet på andra sätt än indikativt.

En tolkning av resultaten är att vi här ser en manifestering av vad som skulle kunna bedömas som ”skugginnovation”. Givet förståelsen från ledarna och ägarna rörande behovet av innovationsrelaterade aspekter i respektive projekt/objekt sker balanseringen på operativ nivå snarare än på den mer taktiska (formulering av planer). Ur detta perspektiv ger resultatet av enkätundersökningen indikationer på att tolkningsutrymmet i existerande styrning skapar förutsättningar för en autonomi och anpassningsbarhet som ger ökad bimodal förmåga, samtidigt som det lyfter frågan om styrningens faktiska kontroll.

I kontrast mot skevheten i jämförelsen mellan Utvecklings- och Förvaltningsportföljernas bimodala balans så uppvisar enkäten motsatta skillnader mellan portföljerna. Utvecklingsportföljen har en bimodal balans med 36,43% innovation gentemot Förvaltningsportföljens 16,80%. Givet den begränsade representativiteten i underlaget (som en konsekvens av svarsfrekvensen) är möjligheterna till vidare analys av orsakerna bakom detta begränsade.



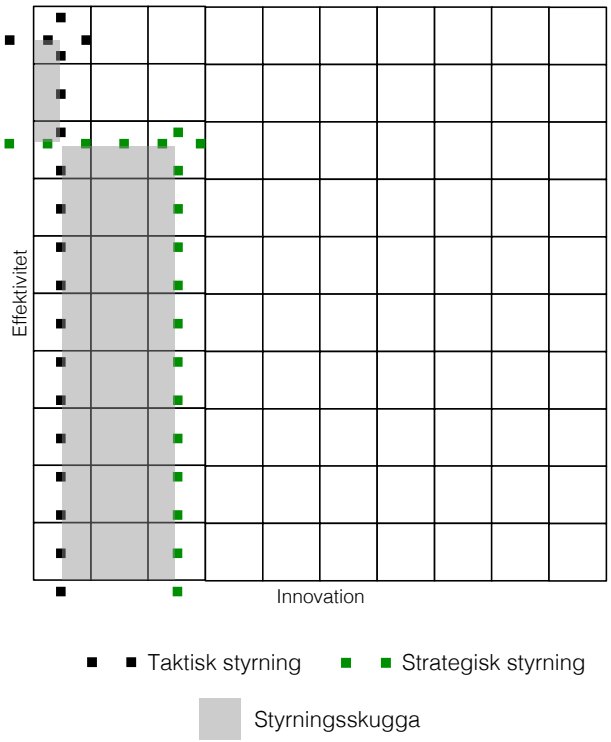
Figur 4. Översikt av skugginnovation inom SKV.

Figur 4 visar på omfattningen av skugginnovation inom SKV. För kalkylering av det monetärt belopp bundet i skugginnovation användes nedan formel, där i_o är den operativa innovationsnivån och i_t innovationsnivån härledd ur portföljanalysen (taktisk). Ett positivt värde representerar förekomsten av skugginnovation, och ett negativt värde ett innovationsunderskott.

$$i_s = (i_o - i_t) \times Budget$$

Givet detta föreligger en total skugginnovation motsvarande 430 000 SEK år 2016, eller 19,90% av total portföljbudget. Nedbrutet till respektive portfölj är skugginnovationen relativt jämnt fördelad, med ca 230 000 SEK inom Utvecklingsportföljen och ca 200 00 SEK inom Förvaltning.

Förekomsten av skugginnovation bör i grunden ses som signaler för en god kultur och en hög nivå av självstyre inom organisationen. Medarbetare förefaller väl medvetna om behovet av innovation, även fast de formella målen inte är explicita kring detta. Trots detta bör den relativt höga nivån av skugginnovation ses som en indikation på att det finns förbättringsmöjligheter i framför allt den taktiska styrningen inom SKV. Översättningen från den strategiska nivån (den formella styrningen i styrdokumenten) till det taktiska (portföljerna) skapar ett behov av situationsanpassning inom ramen för exekveringen av respektive projekt/förvaltningsplan. Resultatet av detta är vad som skulle kunna beskrivas som en ”styrningsskugga”, det vill säga ett område där den strategiska styrningen ej är i samklang med den taktiska. Istället tvingas organisationen falla tillbaka på alternativa styrmedel.



Figur 5. Översikt av styrningsskugga inom SKV.

Figur 5 visar på omfattningen av denna styrningsskugga inom SKV. Givet skillnader i den bimodala balansen i implementering (projekt/objekt) och formulering (styrdokument) föreligger en styrningsskugga inom såväl innovations- som effektivitetsspektrat. För kalkylering av monetära belopp i styrningsskugga användes nedan formel, där e_s är den strategiska effektivitetsnivån och e_t den taktiska, och motsvarande för innovationsfaktorerna.

$$s_s = [(i_s - i_t) \times Budget] + [(e_s - e_t) \times Budget]$$

Givet detta föreligger en total styrningsskugga motsvarande 1MDSEK år 2016, eller 46,70% av total portföljbudget. Nedbrutet till respektive portfölj är styrningsskuggan relativt jämnt fördelad, med ca 500 MSEK inom respektive portfölj (innovationsbrist i utvecklingsportföljen och effektivitetsöverskott i förvaltningsportföljen).

Denna skillnad mellan den taktiska och strategiska styrningen är i behov av ytterligare studier och analys, givet att den ger initiala indikationer på bristande kontroll och samstämmighet.

Slutsatser och rekommendationer

I takt med att digitaliseringen ställer högre och högre krav på anpassningsförmåga, agilitet och innovation förändras kraven på Skatteverkets användning av IT. För att klara av att möta dessa förändrade förutsättningar utan att tappa i kostnadseffektivitet behöver nya modeller och styrningsarbete medvetet adressera balanseringen av effektivitet och innovation.

Skatteverket uppvisar en tydlig bimodal ambition i sin strategiska styrning. Under omsättningen till taktisk nivå skiftar dock den strategiskt härledda bimodala balansen mot en övergripande slagsida mot effektivitet på bekostnad av innovation. Den operativa nivån uppvisar dock en bimodal balans i samklang med den strategiska. Detta ses som ett tecken på att brister i bimodala färdigheter kan isoleras till den taktiska styrningsnivån.

Den taktiska styrningsnivån innefattar Skatteverkets portföljstyrning och formuleringen av projekt/förvaltningsmål. Givet detta ges följande rekommendationer till SKV:

1. Påbörja fortlöpande klassificering och mätning av innovation och effektivitet inom den taktiska styrningen.
    a. Klassificera fördelning i respektive resultatmål.
    b. Ta fram exempel på formuleringar av innovationsmål som inspiration för kommande projekt.
    c. Ta fram exempel på formuleringar av innovationsmål som inspiration i existerande förvaltningsobjekt.
    d. Ta fram metod för att fortlöpande mäta faktisk bimodal balans, skugginnovation och styrningsskugga.
2. Inkorporera mätning som del av styrprocessen.
    a. Utveckla och sprid användningen av bimodalt fokuserade dashboards (se Bilaga 1: Designförslag).
3. Utred vidareutveckling av PM3 som förvaltningsmodell genom inkorporering av innovationsperspektiv. Detta innebär med fördel ett fokus på aktiviteter istället för standardkostnader samt interaktiv styrning snarare än den traditionellt diagnostiska kontrollen.

Centrala referenser/Vidare läsning

Bisbe, J., & Otley, D. (2004). The effects of the interactive use of management control systems on product innovation. *Accounting, organizations and society*, *29*(8), 709-737.

Gregory S. Dawson, James S. Denford, Kevin C. Desouza. (2016). Governing innovation in U.S. state government: An ecosystem perspective, *The Journal of Strategic Information Systems*, Volume 25, Issue 4, December 2016, Pages 299-318

Gregory, R. W., Keil, M., Muntermann, J., & Mähring, M. (2015). Paradoxes and the nature of ambidexterity in IT transformation programs. *Information Systems Research*, *26*(1), 57-80.

Henri, J. F. (2006). Management control systems and strategy: A resource-based perspective. *Accounting, organizations and society*, *31*(6), 529-558.

Karhade, P., Shaw, M. J., & Subramanyam, R. (2015). Patterns in information systems portfolio prioritization: evidence from decision tree induction. *Mis Quarterly*, *39*(2)

Magnusson, J., & Bygstad, B. (2013). Why I act differently: studying patterns of legitimation among CIOs through motive talk. *Information Technology & People*, *26*(3), 265-282.

Mithas, S., & Rust, R. T. (2016). How information technology strategy and investments influence firm performance: conjectures and empirical evidence. *Mis Quarterly*, 40(1), 223-245.

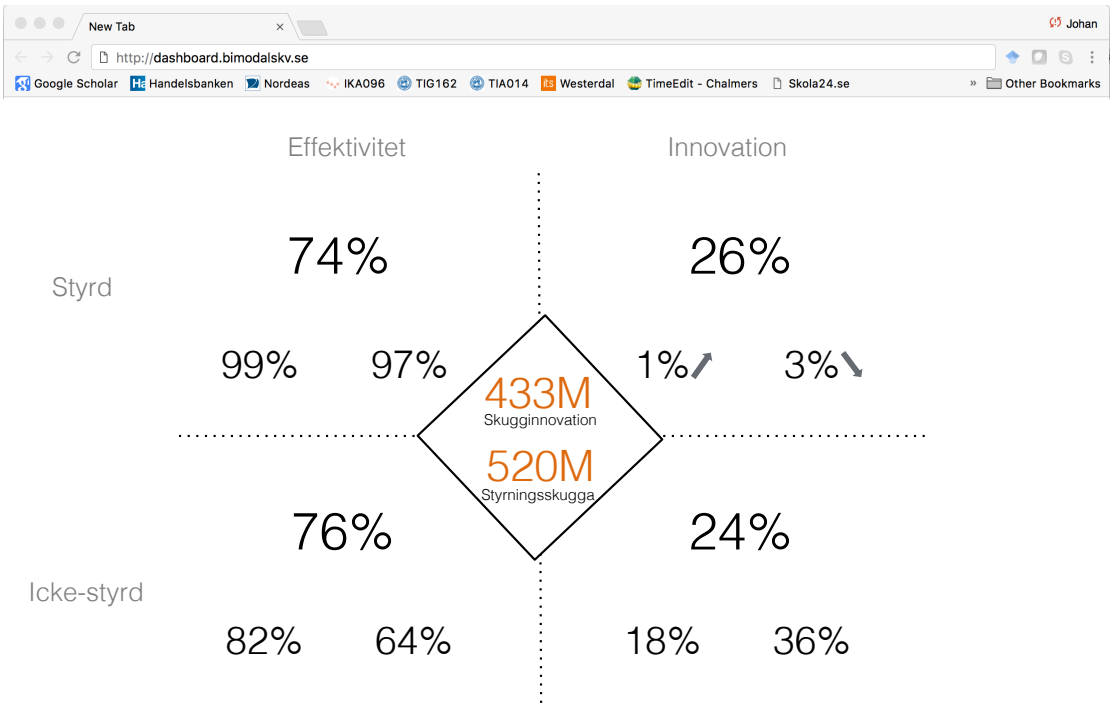
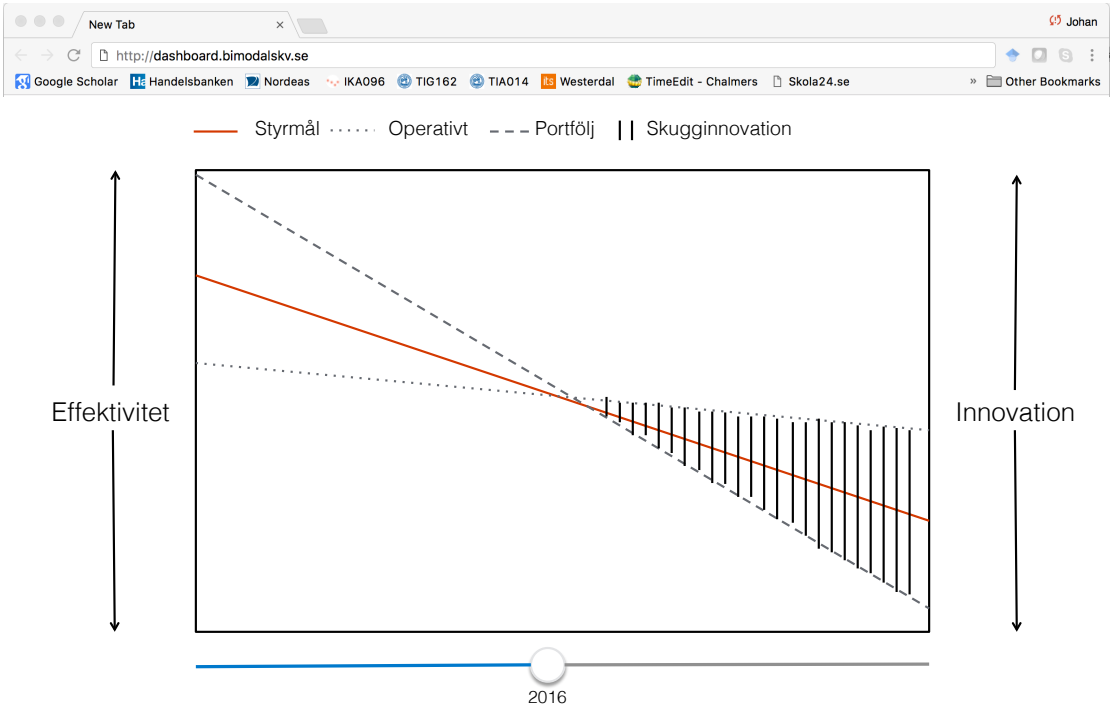
Overby, E., Bharadwaj, A., & Sambamurthy, V. (2006). Enterprise agility and the enabling role of information technology. *European Journal of Information Systems*, *15*(2), 120-131.

Raisch, S., & Birkinshaw, J. (2008). Organizational ambidexterity: Antecedents, outcomes, and moderators. *Journal of management*.

Roberts et al. 2016**.** Using Information Systems to Sense Opportunities for Innovation: Integrating Postadoptive Use Behaviors with the Dynamic Managerial Capability Perspective. *Journal of MIS*, 33(1), 45-69

Schmitz et al. 2016. CAPTURING THE COMPLEXITY OF MALLEABLE IT USE: ADAPTIVE STRUCTURATION THEORY FOR INDIVIDUALS. *MIS Quarterly*, 40(3), 636-686

Simons, R. (1994). How new top managers use control systems as levers of strategic renewal. *Strategic management journal*, *15*(3), 169-189.

Xue, L., Ray, G., & Sambamurthy, V. (2012). Efficiency or innovation: how do industry environments moderate the effects of firms' IT asset portfolios?. *MIS quarterly*, *36*(2), 509-528.

Bilaga 1: Designförslag