



INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT

DIGITALISERING OCH HÅLLBARHET

Integration av globala hållbarhetsmål i digitala utvecklingsprojekt

Livia Norström

Johan Magnusson

Vasili Mankevich

Forskningskonsortiet för Digital förvaltning

Swedish Center for Digital Innovation

Göteborgs universitet

Sammanfattning

Offentlig sektor skall verka för uppfyllande av FNs globala mål för hållbar utveckling (SDGs). Samtidigt visar tidigare forskning på brister i genomförande och effekt som följd av bristfällig integrering av hållbarhetsaspekter i styrning. Forskning visar också att digitalisering är en nödvändig förutsättning för uppfyllande av en majoritet av globala utvecklingsmål. Genom analys av ett urval digitala utvecklingsinitiativ i Göteborgs stads kommunkoncern visar denna studie på mönster i hur SDGs integreras i digital transformation. Digitaliseringsinitiativen stödjer ett urval av sju av 17 SDGs ojämnt fördelat mellan projektmål, förvaltningar och bolag, med ett fokus på dimensionerna ekonomisk- och social- hållbarhet framför ekologisk. Resultaten härleds till bristande rutiner kring integrering av SDGs i digitala initiativ. Rapporten rekommenderar vidare förstärkning av stadens rutiner för att öka medvetenheten kring FNs mål för hållbar utveckling vid effektmålsformulering, prioritering, genomförande och uppföljning.

Innehållsförteckning

1. Bakgrund.....	4
2. Metod	6
3. Resultat: Integration av SDGs i digitala initiativ	8
4. Analys och rekommendationer	10
4.1. Rekommendationer	11
5. Avslutande kommentarer	12

1. Bakgrund

En organisation utför sin strategi och sina målsättningar genom aktiviteter. Majoriteten av de aktiviteter som är framåtriktade (snarare än rent förvaltnings- och vidmakthållandefokuserade) ryms inom den uppsättning projekt som brett sett kategoriseras som utvecklingsprojekt.

Projekt prioriteras på basis av vad som skall uppnås med projekten. De nyttor och effekter som därmed finns beskrivna i projektets effektmål har således utgjort grund för inte bara prioriteringsbeslut (dvs strategiska val) utan gör så även för projektets genomförande och uppföljning. Om projektet har övergripande målsättningar som inte ryms inom ramen för summan av effektmål bör de därmed rent krasst ses som ej relevanta och ej en legitim grund för resurssättning vid genomförande av projektet.

Givet detta utgör en organisations utvecklingsprojekt en guldgruva för att identifiera vilka målsättningar som egentligen resurssätts och rent konkret eftersträvas. Trots detta är sammanslagna analyser av projektdirektiv eller motsvarande underutnyttjade i de flesta organisationer som forskningskonsortiet studerat. Projektdirektiven hanteras ofta som en nödvändig formalia som man förhåller sig till i relation till genomförandet av projektet, men effektmålen följs sällan upp med ansvarsutkrävande. Vidare ser vi generellt tydliga exempel på bristande rutiner vid såväl prioritering (förekomsten av t.ex. initierade projekt utan effektmål) som ett underutnyttjande av just formuleringarna av effektmål.

Om utvecklingsprojekten är viktiga verktyg i organisationens uppnående av målsättningar, borde vi se tydliga kopplingar till inte bara strategisk inriktning¹ utan även konkreta mål som man på en övergripande nivå enats om att eftersträva.

Agenda 2030 och de globala hållbarhetsmålen (Sustainable Development Goals, SDGs) är en sådan uppsättning mål som offentliga sektors aktörer fått instruktion att eftersträva. De 17 övergripande målen med de 169 delmålen sammanfattar vad som krävs för att uppnå ett hållbart samhälle. Givet Regeringens beslut 2015 så skall Sverige fram till 2030 aktivt bidra till att uppnå de globala målen². Enligt en delredovisning³ gjord av den nationella samordnaren för Agenda 2030 som lämnades till regeringen den 10 mars 2022, ligger Sverige relativt sett bra till när det gäller hållbarhetsarbete men vi behöver bli bättre på flera punkter. Tre förbättringsområden som nämns är: tydligare ledarskap, en anpassning av de ekonomiska ramverken, samt bättre metoder i regioner och kommuner för att integrera målen i alla aktiviteter. Rapporten betonar vikten av regionernas och kommunernas roll i transformation mot hållbar utveckling och den är tydlig med att det går för långsamt och att utvecklingen är ojämnt fördelad i landet.

Enligt forskningen utgör digitalisering en avgörande metod för att uppnå 86% av samtliga målsättningar⁴. Med andra ord finns det sedan tidigare en tydlig koppling mellan digitalisering och hållbarhet. Givet att projektdirektiven för digitala utvecklingsinitiativ kan antas innefatta summan av samtliga målsättningar för digitalisering, borde vi därmed se tydliga kopplingar till de globala

¹ <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-digitaliseringsstrategi/>

² Regeringen, "Agenda 2030 för hållbar utveckling": <https://bit.ly/3NfRgmn>

³ Statens offentliga utredningar, "Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling": <https://bit.ly/3NfRgmn>

⁴ Janowski, T., 2016. Implementing sustainable development goals with digital government—Aspiration-capacity gap. Government Information Quarterly, 33(4), pp.603-613.

hållbarhetsmålen. Samtidigt visar tidigare forskning på återkommande brister i just integrationen av hållbarhet i ordinarie styrning, samt att detta utgör ett betydande hinder för ett mer hållbart samhälle⁵.

Denna studie utforskar hur de globala hållbarhetsmålen är integrerade i ett urval av Göteborgs stads förvaltningar och bolags digitala utvecklingsprojekt. Det är ingen heltäckande studie, utan bör ses som en indikation och förslag på metod för ökad integration av hållbarhetsmål i styrningen av digitalisering.

⁵Stubbs, W. and Higgins, C., 2014. Integrated reporting and internal mechanisms of change. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*.

2. Metod

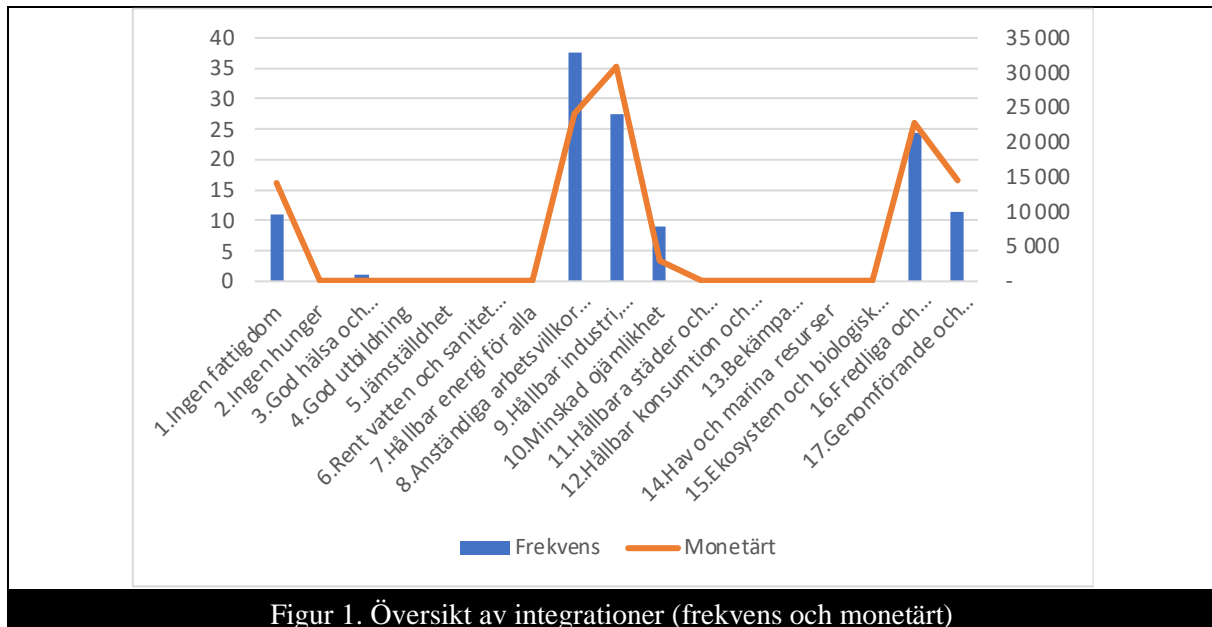
Studien bygger på en insamling av ett slumpmässigt urval av sju utvecklingsportföljer inom en stor kommunkoncern. Genom att samla in projektdirektiv och budget för samtliga projekt i portföljerna extraherades projektens effektmål och budget. Dessa effektmål kodades efter vilka hållbarhetsmål (SDGs) som var direkt integrerade i effektmålen. För den analys som återges i denna rapport användes endast de direkt integrerade SDGerna. Eftersom de övergripande 17 målen är alltför generella utgick vi från de 169 delmålen. Då majoriteten av projekt innefattar fler än ett effektmål beräknades den monetära allokeringen förenklat till respektive effektmål på basis av total årsbudget för projektet delat med antalet effektmål. Detta utgör grunden för de monetära bedömningarna i analysen. Tabell 1 visar exempel på hur vi kodade effektmålen utifrån SDGerna. Några SDGer kunde kopplas direkt till effektmålet medan andra var mer indirekt kopplade. Den indirekta kopplingen ser vi som en indikation på att det finns stor utvecklingspotential att arbeta mer brett och djupt med hållbar utveckling i projekten.

Organisation, Projekt, Effektmål	Kodning direkt relaterade SDGs	Kodning indirekta/ potentiellt relaterade SDGs
<p>Intraservice VO</p> <p>Automatisering av försörjningsstöd</p> <p>”Ett gemensamt bedömningsinstrument vid handläggning av ekonomiskt bistånd som säkerställer korrekt och likvärdig bedömning inom socialtjänsten.”</p>	<p>Direkta SDGs: 16.3, 1.4, 10.2, 10.3</p> <p>Detta effektmål har som syfte att skapa ett instrument som ska bidra till ökad rättssäkerhet (16.3) i bedömningsprocesser i ärenden runt ekonomiskt bistånd i socialtjänsten. Automatisering ska säkerställa likvärdig bedömning vilket kan kopplas till mål om förbättrad ekonomisk och social rättvisa (1.4, 10.2, 10.3) och ev. minskad fattigdom (som är 4% i Sverige enligt SCB, 2020) (1.2), dvs att de mest utsatta med lite egenmakt får samma möjligheter till bistånd som alla andra.</p>	<p>Indirekta/potentiella SDGs: 9.1, 16.6, 16.5, 16.7, 17.18</p> <p>Potentiellt skulle instrumentet kunna bidra till att skapa hållbara, motståndskraftiga och inkluderande infrastrukturer, kanske även gränsöverskridande (9.1) och tillförlitliga, transparenta institutioner (16.6) som inte är korrupta (16.5) utan som kan kritiskt granskas och förbättras. Och om det görs på ett bra sätt skulle det kunna bidra till lyhört och inkluderande beslutsfattande (16.7). Det blir viktigt att tänka på hur instrumentet byggs för hållbar utveckling så att t ex felaktiga fakta och fördomar inte byggs in i tjänsten. Risken är då att problemen som hållbarhetsmålen pekar på snarare förstärks. Detta kan relatera till mål 17.18 att stödja insamling och spridning av tillförlitlig data av hög kvalitet, t ex för att bygga tillförlitliga algoritmer vid automatisering.</p>
<p>Intraservice VO</p> <p>Införa välfärdsteknik</p> <p>”Bidra till och genomföra implementering av välfärdstekniska lösningar inom verksamhetsområde ÄO och IFO/FH som i sin tur</p> <p>- bidrar till målen om att vara en attraktiv arbetsgivare.”</p>	<p>Direkta SDGs: 9.1</p> <p>Bidrag till implementering och faktisk implementering av välfärdsteknik kan kopplas till mål om förbättrad infrastruktur (9.1).</p>	<p>Indirekta/potentiella SDGs: 1.4, 10.2, 10.3, 3, 3.8</p> <p>Välbyggd välfärdsinfrastruktur kan indirekt öka lika rättigheter till tjänster, teknologi och ekonomiska resurser (1.4), tillgänglighet och oberoende för användaren, vilket i sin tur bidrar till bättre social integration (10.2), minskad diskriminering (10.3) och bättre sjukvård för alla (3,8). Högteknologiska miljöer sägs i effektmålet bidra till en mer attraktiv arbetsmiljö, vilket från arbetsgivarens sida</p>

		<p>innebär att säkerställa full sysselsättning och goda arbetsvillkor med lika lön för alla (8,5). Men att vara en attraktiv arbetsgivare kan kopplas till andra SDGs, detta är otydligt i effektmålet.</p>
<p>Trafikkontoret</p> <p>Fortsatt utveckling av integrationsplattform för belysning - GothLux</p> <p>”Att förbättra belysningsstyrning och uppföljning av belysningsarmaturer i staden.”</p>	<p>Direkta SDGs: 9.1</p> <p>Utbygge av digital och fysisk infrastruktur (9.1).</p>	<p>Indirekta/ potentiella SDGs: 11.3, 11B, 11.4, 11.6, 11.7, 11.1, 11.2, 1.4, 10.2, 10.3</p> <p>Det framgår inte vad förbättring av belysningsstyrning syftar till men indirekt kan god belysning i staden kopplas till flera hållbarhetsmål så som inkluderande hållbar urbanisering (11.3), strategier för hållbar inkludering i staden (11.B), ekologisk hållbar stad t ex kan light pollution, alltså ständigt ljus bidra till skada på naturen (11.4, 11.6), säkra grönområden (11.7), lika tillgång till säkra bostäder/ bostadsområden (11.1), tillgängliga hållbara transporter (11.2) samt lika tillgänglighet till staden och dess resurser, trygghet, brottsförebyggande arbete, kvinnors och barns rörelsefrihet etc., dvs mål kopplat till socioekonomisk rättvisa (1.4, 10.2, 10.3). Beroende på hur styrningen utformas så kan dessa mål nås. Förslag är att effektmålet utvecklas till att inkludera mål vad förbättrad styrning ska leda till.</p>

3. Resultat: Integration av SDGs i digitala initiativ

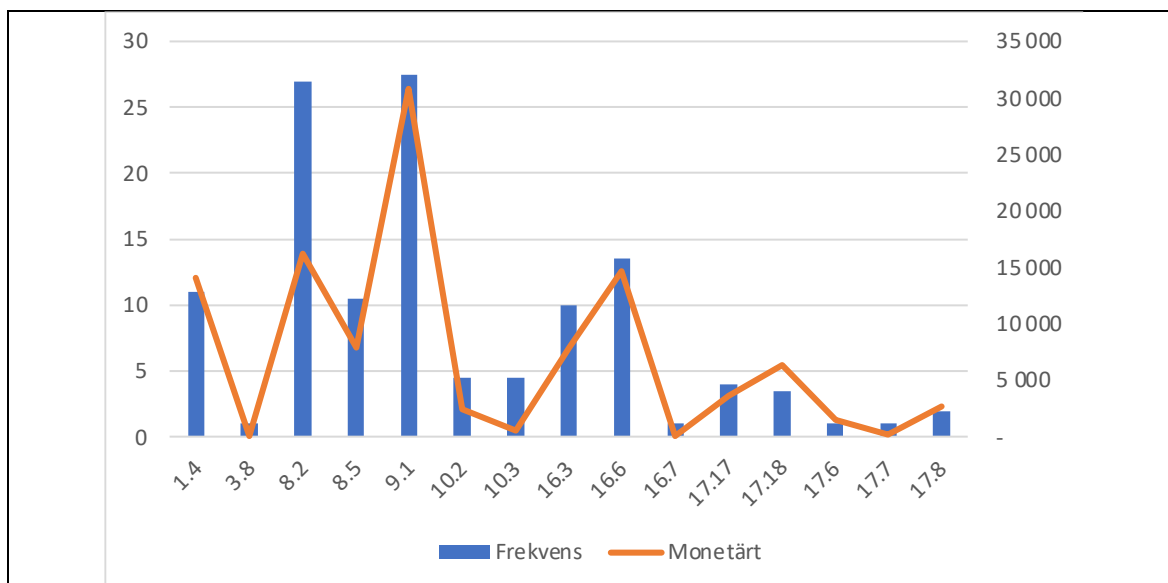
Resultaten visar på att nästan samtliga (98%) effektmål undersökta uppvisar en direkt koppling till globala hållbarhetsmål. Samtidigt uppvisar integrationen ett skevt koncentrationsmönster kring hållbarhetsmål relaterade till ekonomisk hållbarhet (63%) framför ekologisk- (0%) och social hållbarhet (37%). Inga integrationer identifierades således till ekologiska hållbarhetsmål.



Figur 1. Översikt av integrationer (frekvens och monetärt)

Figur 1 visar på skillnaden mellan ren frekvens (antal integrationer per hållbarhetsmål) och det viktade monetära värdet av integrationerna (antal KSEK allokerade per hållbarhetsmål). Som framgår följer den monetära allokeringen frekvenserna i samtliga fall fränsett de mest frekvent integrerade hållbarhetsmålen. Arbetet med att skapa anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt är således det mest prioriterade i termer av frekvens, men det näst mest prioriterade avseende faktisk allokering av resurser. Här är istället hållbar industri, innovationer och infrastruktur det mest prioriterade hållbarhetsmålet. 71% av kommunens resurser som i dagsläget allokeras till digitalisering är riktade mot tre hållbarhetsmål (8, 9 och 16). Vid närmare analys uppvisar de två högst prioriterade hållbarhetsmålen på ett tydligt internt kommunfokus snarare än ett externt samhälleligt fokus, helt i linje med tidigare rapporter från forskningskonsortiet⁶.

⁶ <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/sveriges-kommuners-digitaliseringsstrategier/>



Figur 2. Översikt av integrationer (frekvens och monetärt) per delmål

Som framgår av Figur 2 så är det högst prioriterade delmålet för kommunen (såväl frekvens som monetärt) att skapa hållbara, motståndskraftiga och inkluderande infrastrukturer. Givet att digitaliseringsinitiativ innefattar skapandet av nödvändiga infrastrukturer för digital välfärd är det naturligt att detta är det mest integrerade hållbarhetsmålet 2021. Infrastrukturen som krävs för detta saknas fortfarande i stor utsträckning⁷, men givet att de utvecklas och implementeras förväntar vi oss se en nedtoning av denna prioritering över tid till att mer och mer fokusera på faktisk verksamhetsutveckling⁸. Den näst högst prioriterade delmålet (Främja ekonomisk produktivitet genom diversifiering, teknisk innovation och uppgradering) uppvisar den största skillnaden avseende allokering av ekonomiska resurser kontra frekvens, där det ekonomiska värdet per integration är lägst. Med andra ord är 8.2 det delmål man mest frekvent integrerar mot, men även där man lägger minst ekonomiska resurser per integration. Det tredje högst prioriterade delmålet för kommunen är att bygga effektiva, tillförlitliga och transparenta institutioner, ofta genom säkerställandet av rättssäkerhet i digitalisering.

Antalet integrationer per projekt och per portfölj uppvisar tydliga skillnader avseende intensitet. Med en spridning mellan förvaltningar/bolag på genomsnittligt antal integrationer per projekt från 25 till 1,4 framgår tydligt att det saknas instruktioner och gemensamma arbetssätt för att just relatera och integrera hållbarhetsmålen i formulering och prioritering av effektmål. Genom analysen framgår att effektmålen i många fall enkelt skulle kunna omformuleras för att skapa en tydligare integration till de globala hållbarhetsmålen utan att bidra till urvattning av underliggande intention. Med andra ord visar studien på tydliga förbättringsmöjligheter för att säkerställa att digitala utvecklingsinitiativ mer direkt kan bidra till kommunens uppnående av de globala hållbarhetsmålen.

⁷ Khisro, J., Lindroth, T. and Magnusson, J., 2021. Mechanisms of constraint: a clinical inquiry of digital infrastructuring in municipalities. Transforming Government: People, Process and Policy.

⁸ Jämför med rekommendationerna för prioritering av digitalt arv kontra digital förmåga inom DiMiOS, www.dimos.se.

4. Analys och rekommendationer

De globala hållbarhetsmålen utgör ett gemensamt åtagande för samtliga organisationer, privata som offentliga. Genom antagandet av dessa mål i FN och Regeringens tydliga ställningstagande för att verka i linje med dem utgör de en nödvändig del av vad offentliga organisationer behöver styra mot. Tidigare forskning visar tydligt på de negativa konsekvenserna av att ej integrera målsättningarna i den ordinarie styrningen.

Denna studie visar på att integrationen av globala hållbarhetsmål ej är tillräckligt utvecklad i kommunen. Trots att en majoritet av projekt uppvisar minst en integration till målen så föreligger stora möjligheter för ytterligare integration samt en balansering av vilka målsättningar som eftersträvas genom digitala utvecklingsinitiativ. Om digitalisering skall bidra till ökad hållbarhet så krävs nya rutiner för att integrera digitala initiativ mot de globala hållbarhetsmålen.

De brister som denna studie identifierat kan härledas tillbaka till en avsaknad av tydliga rutiner för:

- Effektmålsformulering
- Prioriteringsprocess
- Uppföljning/nyttorealiserings

Rörande formulering av effektmål visar tidigare studier på en undermålighet i sättet detta i dagsläget sker. Effektmål bör vara en operationalisering av den övergripande projektmålsättningen, men formulerat på ett sätt där målen blir mätbara och uppnåbara givet projektets totala resurser. I nuvarande tappning formuleras effektmålen olika mellan olika förvaltningar/bolag samt projekt, varvid det föreligger ett behov av utvecklat metodstöd för att möjliggöra bättre samstämmighet och kvalitet i effektmålen. Givet att effektmålen är det som projekten skall uppnå, leder kvalitetsbrister i formulering av effektmål till kvalitetsbrister i såväl projektets interna effektivitet och ändamålsenlig resursanvändning.

Rörande prioriteringsprocessen leder brister i formulering av effektmål till att strategisk prioritering uteblir alternativt försvåras. Projektens effektmål borde utgöra grund för den strategiska prioriteringen, och då krävs en tydlig identifiering av vad som effektmålen skall mappas mot i prioriteringsögonblicket. Detta kräver en högre kvalitet i effektmålsformulering och en eventuell taggning av effektmål för att se vilka strategiska målsättningar som är relevanta per effektmål. Här krävs även en bedömning av hur stor del av den övergripande projektbudgeten som är allokerad mot att uppnå den strategiska målsättningen, dvs hur mycket kapital som verkar för målets realisering.

Nedbrytningen till resurser (projektbudget) blir även viktigt för uppföljningen av projektets måluppfyllnad. Givet stärkt effektmålsformulering samt ytterligare inkorporering av strategiska målsättningar i prioriteringsarbetet underlättas uppföljning inte bara på projektintern effektivitet utan även på effekten av projekten. Genom att inkorporera ytterligare strategiska målsättningar i effektmålen underlättas även nyttorealiserings.

Analysen visar på ett antal nya, möjliga nyckeltal kring integration av globala hållbarhetsmål i digitala utvecklingsprojekt. Det viktigaste av dessa är det föreslagna nyckeltalet Hållbarhetsintegration som mäter hur många olika hållbarhetsmål som individuella projekt integrerat i effektmålen. Detta nyckeltal skulle utgöra grund för uppföljning och prioritering, men även kunna fungera som indikator på att ett eventuellt behov av ytterligare formuleringsarbete innan prioritering. Detta nyckeltal skulle även kunna följas upp aggregerat på portfölj-, organisationsenhets- och koncernövergripande nivå. Vidare föreslås

nyckeltal kopplade till det ekonomiska värdet per portfölj och aggregerat koncernövergripande per hållbarhetsmål (Målinsats) för att möjliggöra uppföljning av total insats per hållbarhetsmål samt identifiering av eventuellt underprioriterade målsättningar.

4.1.Rekommendationer

På basis av den genomförda studien kan följande rekommendationer ges till kommunen:

- Integrera styrningen av hållbarhet genom inkludering av SDGs i såväl effektmålsformulering, prioritering och uppföljning av samtliga utvecklingsprojekt.
- Stötta organisationen genom tydliga ramverk och stöd för att öka graden av integration av SDGs i formuleringen av effektmål.
- Utveckla och inför följande nyckeltal: Hållbarhetsintegration och Målinsats.
- Säkerställ systemstöd för portföljstyrning som inkorporerar möjligheten till SDG integration.

5. Avslutande kommentarer

I takt med att digitalisering blir alltmer viktigt för offentlig sektor kommer mer och mer resurser att skifta över från traditionell till digital välfärd⁹. Digitaliseringen för med sig enorma möjligheter till ökad ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet, men den digitala infrastrukturen i sig kommer inte bidra till detta utan frågor som varför, hur och för vem blir alltmer centrala. Agenda 2030 och de globala målen bör ses som en ”lins” som kan läggas på de digitala initiativen i staden för att utveckla arbetet med prioritering, genomförande och uppföljning av aktiviteter så att alla dimensioner av hållbar samhällsutveckling (och t.ex. inte endast effektivisering av interna processer) kan garanteras. Att arbeta strategiskt med Agenda 2030 är ingenting som kommuner kan välja att göra eller inte, utan ett regeringsbeslut och därmed ett måste.

Om vi inte klarar av att integrera hållbarhetsmålen i våra digitaliseringsinitiativ kommer vi att riskera att digitala initiativ prioriteras och genomförs utan hänsyn till hållbarhet. Detta utgör en betydande risk inte bara för resursslöseri utan även för att grundlagsskyddade rättigheter äventyras. Risken finns också att ohållbara synsätt och aktiviteter eskalerar och förstärks i takt med att digitaliseringen fortskrider.

Att integrera hållbar utveckling i digital transformation är ett arbete som kräver förståelse för hur olika hållbarhetsmål balanserar de tre dimensionerna ekonomisk-, social- och ekologisk hållbarhet. Justerar man aktiviteter i en dimension så rubbas aktiviteter relaterade till en annan dimension, dvs. målen är sammankopplade. Vi vet också att de stora samhällsutmaningar vi ser idag, som exempelvis klimatförändringar och pandemi, inte har enhetliga lösningar utan vi möts ofta av illa strukturerade problem, så kallade ”wicked problems”, som behöver analyseras och lösas utifrån fakta, vetenskapliga teorier, normer och olika etiska perspektiv. Problemen måste dessutom ses både ur global och nationell synvinkel likväl som lokal. Man behöver alltså kunna zooma in och ut mellan globala perspektiv och lokala kontexter.

Mot denna bakgrund behöver kommuner utveckla verktyg för att förstå och kunna agera på komplexiteten som hållbar utveckling medför. Det innebär kunskap, nya metoder och förmåga att kritiskt granska och föreställa sig lösningar som inte redan finns färdiga. Det blir också viktigt att utveckla nya sätt att mäta framgång som inte är fastlåsta i traditionella sätt att se på hur ekonomiska värden skapas, formas och mäts.

Göteborg 2022-03-30

Livia Norström

Johan Magnusson

Vasili Mankevich

⁹ Mergel, I., Edelman, N. and Haug, N., 2019. Defining digital transformation: Results from expert interviews. Government information quarterly, 36(4), p.101385.