2022-09-01

INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT

INTEGRERAD STYRNING AV DIGITALISERING

Eskilstuna kommuns utveckling i en digital tid

Johan Magnusson

Tomas Lindroth

Jacob Torell

Aida Hadzic Zukic

Urban Nuldén

Forskningskonsortiet för Digital förvaltning

Swedish Center for Digital Innovation

Institutionen för Tillämpad IT

Göteborgs universitet

Sammanfattning

Eskilstuna kommunkoncern uppvisar brister i förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering i form av svag politisk förankring, kontraproduktiv organisering, bristande styrkedja, ojämlikhet mellan förvaltningar och underdimensionering av central leveransförmåga. För att skapa rätt förutsättningar för digitalisering rekommenderas ett omtag på organisering genom skapandet av en renodlad digitaliseringsavdelning samt två nya fora för hantering av relationen mellan förvaltning och utveckling. Vidare krävs ett omtag i styrningen där både systemförvaltningsstyrning och portföljstyrning förtydligas ytterligare med fokus på att skapa förutsättningar för framdrift och skalning av koncernövergripande nytta i utvecklingsinitiativ. Rapporten är resultatet av en studie genomförd under 2022, och innefattar detaljerade rekommendationer för hur Eskilstuna kommunkoncern skall kunna skapa rätt förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering genom integrerad styrning.

Innehållsförteckning

1. Bakgrund 4
2. Metod 6
3. Resultat 7
   3.1. Eskilstunas digitalisering 7
   3.2. Brister i förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering 8
      Svag politisk förankring 9
      Kontraproduktiv organisering 9
      Styrkedjan som brast 10
      Ojämlikhet mellan förvaltningar 12
      Underdimensionering av centrala resurser 12
   3.3. Fokusområden 14
      Portföljstyrning 14
      Systemförvaltningsstyrning 15
      Verksamhetsutveckling 15
4. Analys och rekommendationer 16
   4.1. Kommunkoncernens utmaningar och lösningar 16
      Politisk förankring 16
      Organisering 17
      Ändamålsenlig styrning 17
      Jämlik digitalisering 18
      Skalning 18
   4.2. Integrerad styrning av digitalisering 18
   4.3. Rekommendationer 21
5. Avslutande kommentarer 22

1. Bakgrund

Sveriges kommuner står inför betydande utmaningar. Samtidigt som demografiska förändringar leder till snabbt ökad välfärdsefterfrågan, leder brister i kompetenstillgången till personalförsörjningsbesvär och en urholkad leveransförmåga[1]. Parallellt med denna utveckling medför tilltagande digital intensitet i invånarnas vardag (ökad användning av digitala tjänster från privata aktörer) till att krav på digital välfärd ökar markant[2].

För kommuner som önskar vidhålla relevans i denna situation föreligger ett flertal alternativa utvecklingsstrategier. Man kan antingen eftersträva stärkt intern effektivitet genom att automatisera så mycket som möjligt av välfärdsleveransen samt arbeta med kontinuerliga förbättringar. Eller så kan man eftersträva en snabb omsättning av tjänster där nya välfärdstjänster ersätter existerande, i en kontinuerlig ström av extern innovation. För att säkerställa fortsatt relevans i invånarnas ögon krävs en kombination av dessa två strategier, varvid den centrala frågan blir hur kommunen balanserar sin digitalisering så den blir ändamålsenlig[3].

Genom tidigare studier har Forskningskonsortiet Digital förvaltning identifierat styrning som den centrala möjliggöraren för en ändamålsenlig digitalisering[4]. Existerande styrning i kommuner har identifierats som en till stora delar direkt motverkande kraft för digitalisering, varvid utmaningen för kommunen ligger i att tydligt identifiera vad i existerande styrning som behöver förändras.

Styrningsfrågan, liksom digitaliseringsfrågan, inverkar på hela kommunens verksamhet. Förändringar i t.ex. hur vi väljer att organisera digitalisering har en inverkan på hur verksamhetsutveckling bedrivs inom förvaltningar. Om vi väljer att organisera digitalisering under IT ärver digitalisering de utmaningar för framdrift och proaktivitet som sedan tidigare identifierats i relation till IT-styrning, och verksamhetsutveckling blir lidande. Samma sak gäller för hur vi väljer att prioritera modernisering av underliggande infrastruktur, val av finansieringsmodell, val av systemförvaltningsmodell samt hur vi sätter övergripande mål.

Det återkommande mönster forskningskonsortiet identifierat är att valet av att föra in digitalisering in i existerande styrning och organisation utan att anpassa de samma sällan skapar rätt förutsättningar för digitalisering[5]. Konsekvensen av detta blir att effekten av digitalisering uteblir, och organisationen tappar möjligheterna att nyttja digitaliseringens möjligheter i linje med regeringens målsättning. Anammandet av digitalisering som en metod för verksamhetsutveckling stannar vid det rent symboliska, och organisationen står inför ett dyrt och ineffektivt underutnyttjande av teknik som till syvende och sist resulterar i tilltagande intern frustration[6].

[1] https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/ekonomirapporten.46417.html

[2] https://skr.se/skr/naringslivarbetedigitalisering/digitalisering/strategifordigitalutveckling.6728.html

[3] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/sveriges-kommuners-digitaliseringsstrategier/

[4] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-skall-vi-styra-och-organisera-it/

[5] https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-57599-1_3

[6] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-styrningsmassiga-utmaningar/

Styrning av digitalisering behöver således integreras snarare än samexistera med tidigare styrning[7]. Den existerande styrningen behöver anpassas för att skapa rätt förutsättningar för att dra nyttan ur digitalisering (dvs digital mognad). Denna integration är utmanande och krävande för organisationer som saknar erfarenhet av tidigare förändringar i styrning. Om t.ex. nyckeltalsomsättningen fem år rullande är nära eller lika med noll är detta en indikation på att organisationen saknar erfarenhet historiskt av betydande omtag i styrning.

Denna rapport har i uppgift att stötta Eskilstuna kommun i ökad digital mognad genom ett specifikt fokus på styrningsrelaterade frågor. Mer specifikt fokuserar rapporten på möjligheterna i en integrering av portföljstyrning, systemförvaltning och verksamhetsutveckling med kommunens ordinarie styrning. Rapporten är skriven med syfte att väcka frågeställningar och presentera möjliga lösningar för kommunkoncernen.

[7] https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.02.003

2. Metod

Studiens metod består av analys av 27 intervjuer (3 från politiker, 12 från kommunledningskontoret och 12 från förvaltningarna) samt ett 60-tal styrdokument. Samtliga intervjuer har spelats in och transkriberats, varvid de transkriberade intervjuerna därefter utgjort grund för tematisk induktiv kodning. På basis av framkommande teman har upprepade omkodningar gjorts för att säkerställa samstämmighet i kodning och analys. De involverade forskarna har haft återkommande avstämningsmöten med representanter från Eskilstuna kommun där frågeställningar förfinats och ny information inhämtats under studiens gång.

3. Resultat

3.1. Eskilstunas digitalisering

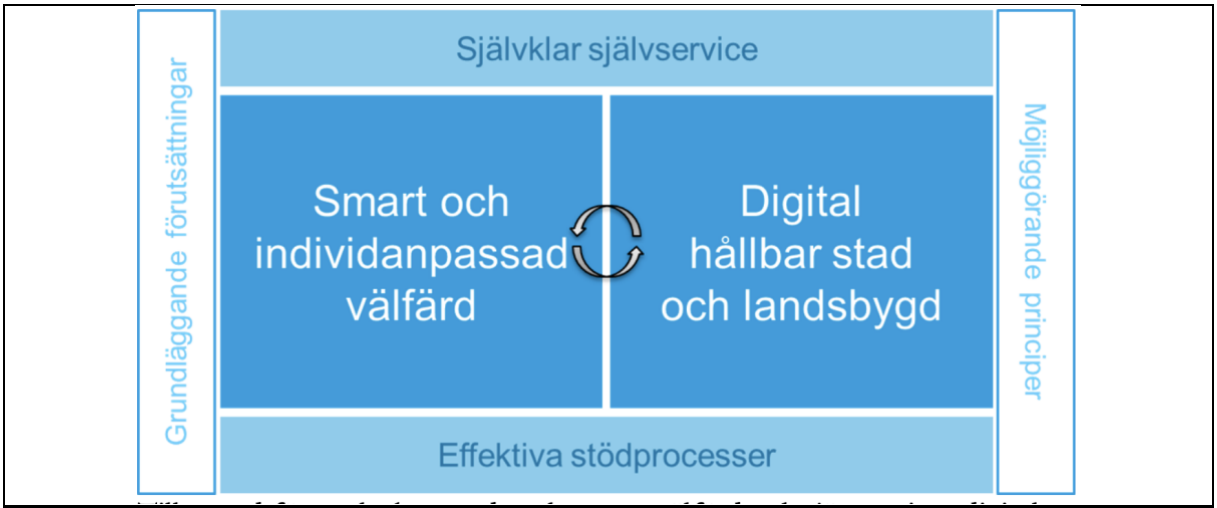
2018 antogs en plan för digitalisering[8] i Eskilstuna. För 2020 avsattes 7MSEK utan krav på återbetalning, och potten för Modern kommun öppnades upp med krav på återbetalning. Planen identifierade fem prioriterade områden:

1. Skapa förutsättningar för ett systematiskt digitaliseringsarbete
2. Modern, effektiv och enkel förvaltning
3. Individuellt anpassad och kvalitativ vård, omsorg och sociala tjänster
4. Digitalisering som förstärker lärandet
5. Smart och hållbar stad

Som del av det första prioriterade området (förutsättningar) identifierades fem kritiska framgångsfaktorer:

- Förändringsledning och *ledningens engagemang* är en avgörande faktor för ett lyckat digitaliseringsarbete.
- Tydliga definierade *roller och ansvarsområden* kopplade till digitaliseringsarbetet.
- Möjlighet att *utvärdera och prioritera aktiviteter* i digitaliseringsarbetet, för det krävs helhetssyn och transparens i hela kommunen.
- Att använda standardiserade arbetssätt och metoder med syfte att höja kvalitet och ändå vara effektiva.
- Standardisera och samla data på ett och samma ställe genom användande av s.k. masterdata.

År 2020 antogs styrdokumentet "Eskilstunas program för digital transformation"[9] i syfte att visa färdriktning inom området och inte ta ställning till utförandet, prioriteringar och metoder. I dokumentet uttryckts att kommunen är redo för nästa fas i digitaliseringsarbetet som handlar om att integrerar digitaliseringsarbetet i verksamhetsutvecklingsarbetet inom nämnder och bolag.



Figur 1. Programmets uppbyggnad.

[8] KSKF/2018:24

[9] KSKF/2019:351

Digitalisering organiseras och styrs genom en kombination av top-down och bottom-up från kommunledningskontoret och förvaltningarna. Centrala medel som avsatts för digitalisering har fördubblats från 0,74‰ av omsättningen 2020 till 1,44‰ 2022 (6,2MSEK-12,8MSEK).

Under inledningen av satsningen 2019 beskrivs digitalisering som i huvudsak ett makro-fenomen som för med sig fördelar för kommunen. Digitalisering definieras ej ytterligare i styrdokumenten, utan hanteras endast övergripande som möjliggörande (teknisk förmåga), tvingande (nationell strategi) och omvälvande (samhällsfenomen)[10]. Med andra ord skapas ingen konceptuell klarhet och grund för fortsatt diskussion utifrån övergripande styrdokument.

Denna konceptuella oklarhet ärvs vidare till ”Program för digitalisering”[11] där kommunen enligt egen utsago går från ”Mobilisering” till ”Koordinering”, utan att de aspekter som tidigare lyfts upp som viktiga för mobilisering har uppnåtts (Kritiska framgångsfaktorer, se ovan). Samtidigt tar man i detta styrdokument ett steg närmare klarhet genom att likställa digitalisering med förändring av arbetssätt[12], vilket till delar överensstämmer med mer etablerade definitioner. Det råder även en avsaknad av tydlig övergripande målbild för digitalisering, annat än att tillgodogöra sig möjligheterna med digitalisering. Härmed skapas bristfällig grund för möjligheten till strategisk prioritering och styrning för ändamålsenlig digitalisering.

Samtidigt avsätts medel för digitalisering (mobilisering) i form av 7MSEK (2020) och 10MSEK (2021-2023). Sett relativt befolkningsmängd resulterar detta i en utveckling i avsatta medel från 54 till 91SEK per invånare, och relativt kommunens totala omsättning en utveckling från 0,76 till 0,62 promille. Detta ses som en relativt liten central avsättning för något som enligt programmets beskrivning är av största vikt för kommunkoncernen.

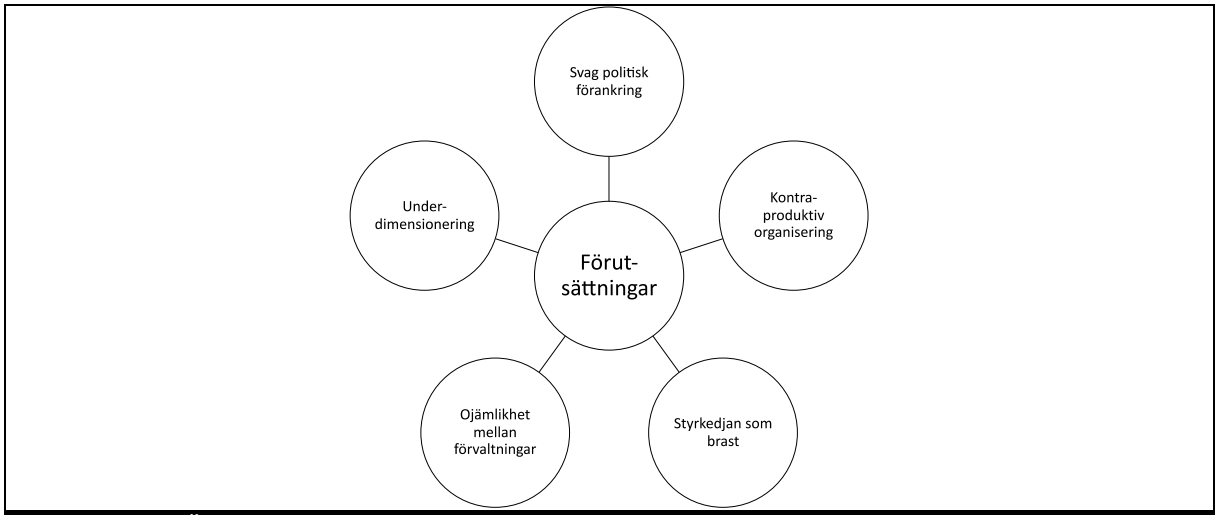
3.2. Brister i förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering

Genomgång av de förutsättningar som finns på plats för ändamålsenlig digitalisering i Eskilstuna kommunkoncern uppvisar fem huvudsakliga brister (Figur 2). För att säkerställa respondenternas anonymitet har samtliga citat uteslutits ur rapporten och resultaten presenteras destillerat.

[10] KSKF/2018:24

[11] KSKF/2019:351

[12] KSKF/2019:351, s. 4



Figur 2. Översikt av kommunkoncernens förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering.

Svag politisk förankring

Studien identifierar en frikoppling av digitalisering från den demokratiskt förankrade politiska styrningen. Politiken i Eskilstuna utmärks av en avsaknad av tydlig vision rörande vad en digital transformation av kommunkoncernen syftar till och varför detta är viktigt.

Detta förstärks ytterligare av reflektioner kring hur digitaliseringsstrategin hanterades av kommunstyrelsen, där politiken i stället för att ta rollen som kravställare av en helhet fokuserat på mindre delar. På basis av tidigare undersökningar som Forskningskonsortiet varit involverad i härleds detta beteende ofta tillbaka till brister i tjänstemannaled där fel frågor lyfts till politiken snarare än att politiken per se skulle vara ointresserade av kommunens digitala utveckling. Utan en tydlig förankring och måldialog inom politiken omöjliggörs strategisk prioritering, och kommunen riskerar att se en utveckling av digitalisering som är kontraproduktiv för den demokratiska styrningen[13].

Ytterligare aspekter som kan förklara brister i politisk förankring och strategisk dialog på kommunstyrelsenivå återfinns i ett upplevt dubbelkommando där detta skapar en form av handlingsförlamning för politiken. I takt med stärkandet av stadshuset och tjänstemannaprofessionen upplever politiken sig vara i en position där de saknar inblick i den faktiska verksamheten. Denna utveckling behöver mötas upp med stärkning av beslutsunderlag, rapportering och uppföljning där politikens involvering stärks.

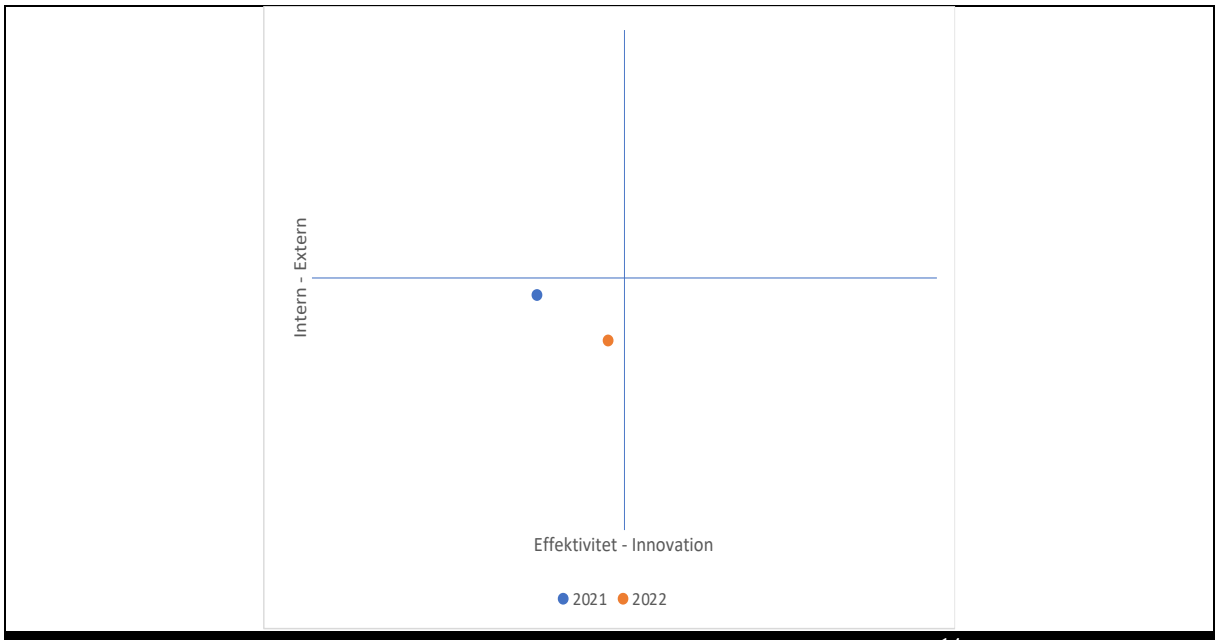
Givet avsaknaden av en tydlig definition av digitalisering och en upplevd kunskapsbrist inom politiken förstärks frikopplingen av digitalisering från demokratisk styrning ytterligare på KS-nivå. Samma mönster återfinns även i nämnderna. Avsaknaden av en tydlig strategisk dialog avseende digitalisering signalerar att digitalisering hanteras frikopplat och värdeneutralt.

Kontraproduktiv organisering

Eskilstuna kommun har valt att organisera IT och Digitalisering med Kommunikationsenheten. Detta val tolkas som härledbart till en felaktig förståelse från ledning kring vad digitalisering egentligen

[13] Norling, K. et al. 2022. Digital Decoupling: A Population Study of Digital Transformation Strategies in Swedish Municipalities. In Proceedings of Digital Government Society 2022, Seoul, South Korea, se även https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JBS-02-2021-0018/full/html

innefattar och innebär för kommunkoncernen. Kommunikationsenheten har just kommunikation som ansvarsområde, varvid det finns risk att prioritering av digitaliseringsinitiativ kommer att vara riktade mot extern kommunikation, dvs underprioritering av mer övergripande förändringar av interna processer och intern verksamhetsutveckling. Därmed skapas förutsättningar för en suboptimering av digitaliseringens möjligheter inom kommunkoncernen.



Figur 3. Eskilstunas strategiska riktning 2021 vs 2022[14].

Figur 3 visar på hur Eskilstunas digitaliseringsmässiga strategiska inriktning utvecklats 2021-22[15]. Som framgår uppvisar Eskilstuna ett skifte mot högre fokus på Innovation och lägre fokus på Externt värdeskapande under perioden. I båda mätpunkter ligger Eskilstuna högre avseende Innovation och Externt värdeskapande än genomsnittskommunen.

Styrkedjan som brast

Eskilstuna kommunkoncern uppvisar brister i styrningen av digitalisering. Konsekvensen återfinns i en ökad risk för kontraproduktiv hantering av digitalisering, med utebliven effekt och felriktade initiativ som direkt följd. Generellt sett uppvisar kommunkoncernen en bristande förmåga i att omsätta och exekvera högnivå-mål till faktisk handling. Trots identifieringen av just förutsättningar för digitalisering i den första digitaliseringsplanen från 2019 är styrningen undermålig för att uppnå eftersträvansvärda mål.

Avsaknaden av tillräcklig dialog återkommer vid upprepade tillfällen i studiens intervjuer. Medarbetare involverade i digitaliseringsarbetet upplever en avsaknad av dialog med berörda delar av verksamheten, och vid utebliven dialog fastnar organisationen i icke-handling och vänteläge alternativt undermålig leverans. Givet att digitalisering är en metod för verksamhetsutveckling är det viktigt att förstå att kraften

[14] https://digitalization-strategies-tz9fa.ondigitalocean.app/ för datan från 2021.

[15] Se https://www.digitalforvaltning.se/rapport/sveriges-kommuners-digitaliseringsstrategier/ samt https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunala-digitaliseringsstrategiers-utveckling/

kommer från verksamheten, och inte från kommunledningskontor eller motsvarande[16]. En mer ändamålsenlig styrning skulle därmed arbeta med förutsättningar och skickliggörande av verksamhetsföreträdare och en verksamhetsutveckling som i huvudsak drevs aktivt från förvaltningar och bolag. Den typ av styrning som lämpar sig för denna typ av aktivitet skiljer sig åt från den styrning som nu är dominerande i Eskilstuna (diagnostisk) och skulle i stället utmärkas av dialog (interaktiv)[17].

Den styrning som återfinns i Eskilstuna är till delar kontraproduktiv för att frigöra kraften från verksamheten. Genom att övervärdera kontroll i en eftersträvan av ansvarsutkrävande och riskundvikande skapas en risk för tröghet och reaktivitet i styrkedjan. Vidare saknas tydliga feedbackloopar som skulle kunna ge signaler för behovet av att omdesigna styrningen för ökad ändamålsenlighet. Inga kalkyler avseende kontrollkostnad har gjorts, men forskningskonsortiets tidigare uppskattningar av liknande fall (kontrollkostnad högre än 1/3 av totalt portföljvärde[18]) kan ge en fingervisning kring graden av ineffektivitet i denna typ av styrning.

I stället för att verka för att möjliggöra digitalisering riskerar styrning av top-down karaktär från kommunledningskontoret och serviceförvaltningen att resultera i motsatt effekt. Roller relaterade till IT och digitalisering verkar tröggörande och störande för digitaliseringsinitiativ som bäst drivs underifrån-upp. I stället för att agera grindvakter bör roller som digitaliseringsstrateger och liknande ha i uppdrag att möjliggöra och skapa förutsättningar för individuella initiativ i förvaltningar och bolag.

Det råder även en utbredd oklarhet rörande ansvarsfördelningen kring digital transformation, särskilt kring var och av vem beslut fattas. Detta resulterar i en otydlighet kring gränsdragning av mandat vilket i sin tur leder till en risk för handlingsförlamning där man fastnar i ett vänteläge.

Givet oklarheter i mandat och beslutsstrukturer samt avsaknaden av övergripande målsättningar med digitalisering blir även prioriteringsförfarandet lidande. Studien finner brister i såväl transparens som ändamålsenlighet i prioritering av digitala initiativ. Utan en tydlig prioriteringsprocess och ingångsvärden för prioritering försvåras serviceförvaltningens arbete som stöd för verksamhetsutveckling, varvid deras legitimitet riskerar urholkas över tid. Om inte verksamheten förstår varför de inte blir prioriterade och varför de tvingas vänta med sina behov riskerar detta resultera i minskat förtroende för den interna leveransorganisationen.

I brist på tydliga ingångsvärden för prioritering tenderar intern effektivisering att prioriteras framför extern innovation[19]. Vidare leder en växande back-log (ännu icke-genomförda projekt) till att underlagen för de initiala initiativen (business case) hinner bli föråldrade och irrelevanta/felaktiga när det väl blir dags att genomföra dem. Det saknas med andra ord tillförlitliga underlag för prioritering.

Slutligen saknas rutiner och praktik kring uppföljning av genomförda initiativ. Väl genomfört alternativt levererat från serviceförvaltningen sker ingen uppföljning, delvis som en konsekvens av utebliven efterfrågan på uppföljning från styrgrupper, ledning, politik m.fl. Detta resulterar i risk för brister i

[16] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-digitaliseringsstrategi/

[17] https://doi.org/10.1016/j.aos.2019.101078

[18] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/portfoljstyrning-som-magiskt-tankande/

[19] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/sveriges-kommuners-digitaliseringsstrategier/

nyttorealisering likväl som brister i att lära av vad som gick bra/fel i projekten. Uppföljning är en nödvändig förutsättning inte bara för den projekt-interna effektiviteten, utan även för att förfina styrprocesser som prioritering, överlämning et cetera över tid.

Ojämlikhet mellan förvaltningar

Den oklarhet som tidigare identifierats avseende ansvarsfördelning kring digitalisering återspeglas även i en risk för utebliven koncernövergripande nytta. Avsaknaden av centrala förutsättningar för digitalisering leder till att förvaltningar och bolag lämnas att skapa rätt förutsättningar själva snarare än att kunna förlita sig på att detta tillhandahålls på överliggande nivå. Detta innebär att skapandet av korrekta förutsättningar för digitalisering blir beroende av individuella förutsättningar på respektive underliggande organisationsenhet, varvid förutsättningarna och skapandet av förutsättningar blir ojämnt fördelat över kommunkoncernen. Vidare skapar avsaknaden av tydlighet och förankring avseende strategiska målsättningar ett vakuum där förvaltningar och bolag saknar möjlighet att få stöd i individuell prioritering inom digitalisering.

Givet oklarheter och uteblivna fungerande centrala stödfunktioner resulterar detta i att vissa förvaltningar väljer att agera med skapandet av förutsättningar för den individuella förvaltningen. Egna initiativ kring att bygga lokal kapacitet, t.ex. genom skapandet av egna digitaliseringsavdelningar eller motsvarande bidrar till att säkerställa framdrift i den individuella förvaltningen, men samtidigt är det en suboptimering av resursutnyttjande på koncernövergripande nivå. Genom detta riskerar man att förstärka tendenser till stuprörs- och siloagerande [20] . Samtidigt leder ojämlikheten mellan organisationens delar till att möjliga synergieffekter som t.ex. samnyttjande av gemensamma lösningar och gemensamma satsningar försvåras. Den övergripande jakten på koncernövergripande nytta försvagas därmed ytterligare.

Underdimensionering av centrala resurser

Eskilstuna kommun har ej tillräckligt skalat upp central leveransförmåga avseende digital utveckling, utan har sett att utveckling sker inom ramen för existerande satsning på digital transformation samt existerande IT budget. Med andra ord har leveransorganisationen ej skalats för att möta en tilltagande efterfrågan, vilket resulterar i risk för ökad frustration över utebliven leverans.

Existerande styrning skapar en avsaknad av transparens för beställare vilket i sin tur resulterar i en över tid urholkad legitimitet. Verksamhetens företrädare saknar möjlighet att förstå vad som prioriteras och varför detta prioriteras, och i takt med att efterfrågan ökat så har den centrala leveransorganisationen funnit sig nödgade att skjuta mer av prioriteringsarbetet ut i verksamheten.

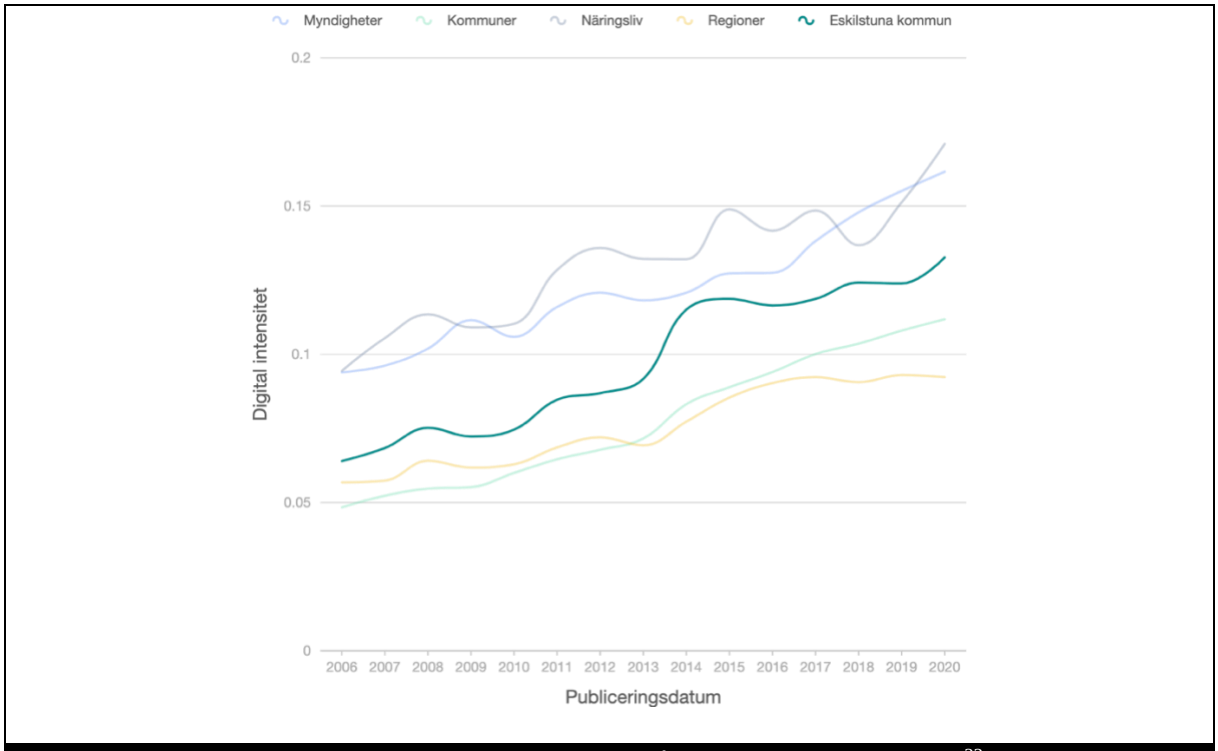
Organisationen är tydlig med att det som saknas för att kunna möta efterfrågan egentligen inte är pengar utan snarare personal och kompetens. Tillförsel av tillfälliga medel skapar inte tillräckligt underlag för personalplanering och kontinuerlig rekrytering, varvid existerande styr- och finansieringsmodell resulterar i undermålig möjlighet att skala tillgång till kompetens i relation till tilltagande efterfrågan.

Centralt för oförmågan till mer stabil planerbarhet inom den centrala leveransorganisationen ligger den tillämpning av köp- och säljmodell som används i Eskilstuna. IT avdelningen är finansierad genom internfakturering baserad på självkostnadspris, vilket i kombination med krav på en budget i balans

[20] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-hanterar-man-styrningsarvet/

skapar undermåliga förutsättningar för en mer hållbar planering över tid. IT avdelningen kan med andra ord inte ta finansiella risker relaterade till personalförsörjning, varvid man riskerar att fastna i en reaktiv konfiguration och ständigt vara underbemannade. Givet den betydande kompetensbrist som föreligger nationellt kring just IT är detta särskilt farligt, givet att man riskerar att tappa möjligheter till digital spetskompetens[21].

Eskilstuna kommun utmärker sig däremot genom att uppvisa en god efterfrågan på digital kompetens för sammantagna rekryteringar under perioden 2006-2020, varvid oförmågan till rekrytering av digital spetskompetens bör ses i relation till uteslutande centrala stödfunktioner, inte för den digitala kompetens som är en nödvändig förutsättning för digital transformation ute i verksamheterna. För vidare detaljer, se Figur 4.

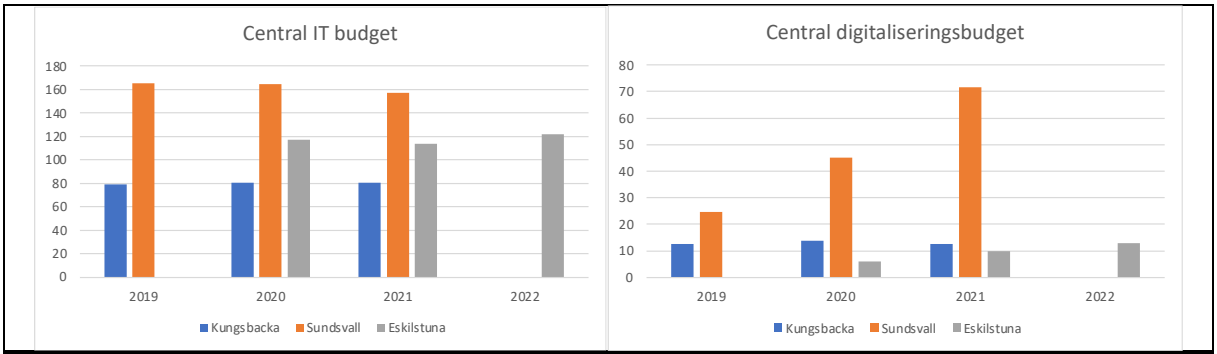


Figur 4. Eskilstunas generella efterfrågan av digital kompetens[22].

Vidare saknas en centralt placerad IT-chef med linjeansvar samt CDO eller motsvarande som kan säkerställa den långsiktiga funktionen och relevansen av den interna IT-avdelningen. Kommunens val av att organisera IT under Kommunikationsdirektörens ansvar riskerar försvåra möjligheterna att skapa en tydlig strategisk dialog avseende IT, där IT saknar direkt representation i viktiga fora. IT ses, i linje med som i övriga svenska kommuner som en underliggande stödfunktion som skall agera uteslutande reaktivt, vilket resulterar i svårigheter i dimensionering och långsiktighet i planering.

[21] www.digitalspetskompetens.se

[22] https://digital-competence-uxwgl.ondigitalocean.app/



Figur 5. Jämförelse (indexerad)[23].

Figur 5 visar på en jämförelse mellan Eskilstunas centrala avsättningar för IT respektive digitalisering och två andra kommuner forskningskonsortiet arbetat med. Jämförelsen är indexerad på basis av antal invånare, för att skapa jämförelsebarhet.

Som framgår utmärker sig Eskilstuna genom en medelhög avsättning för central IT, samt en låg avsättning för digitalisering. Givet skiftet över till ökat beroende av digital framför fysisk välfärd förväntas betydande skiftningar ske i kommuners kapitalstruktur. Rådande praxis kring att sätta takbelopp på vad IT får kosta i en kommun (ofta mindre än 1,5% av omsättningen[24]) blir därmed direkt kontraproduktiv för att använda digitaliseringens möjligheter och för att säkerställa vidhållen relevans. Sundsvall utmärker sig här med målstyrning samt genom att fokusera på både den direkta nyttan med digitalisering (oftast med betydande avkastning på insatt kapital) och genom en förståelse av att kontinuerlig modernisering av underliggande digitalt arv krävs för långsiktig handlingsbarhet och nytta. Sundsvall utmärker sig även genom att vara en av få kommuner som har skiftat över till en mer genomtänkt användning av investeringsmedel i sitt digitaliseringsarbete[25].

3.3. Fokusområden

Portföljstyrning

Kommunen arbetar i dagsläget med etableringen av ett strategiskt projektkontor organiserat under Modern kommun med ett tydligt mandat kring portföljstyrning av digitala utvecklingsinitiativ. Expandering av omfattning för att innefatta samtliga digitala utvecklingsinitiativ är pågående, men har ej till fullo genomförts. Givet existerande svårigheter med förankring av behovet av att inlemma samtliga utvecklingsinitiativ utesluts majoriteten av dessa från portföljstyrningen. Med andra ord riskerar det strategiska projektkontoret att bli uteslutande kontrollkostnad för programmet, samt därmed tappa möjligheterna att skapa koncernövergripande samordning och nytta för digitalisering som helhet om ej fastslaget scope uppfylls.

För att satsningen skall bli framgångsrik krävs ett tydliggörande av omfång för vad som skall styras, samt en integrering av portföljstyrningen i samtliga delar av kommunkoncernen. Portföljstyrningen behöver integreras i samtliga förvaltning och bolags hantering av digitala utvecklingsinitiativ, för att

[23] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-styrningsmassiga-utmaningar/ samt https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-skall-vi-styra-och-organisera-it/

[24] I Eskilstuna är den aktuella siffran runt 1,3%.

[25] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-bor-vi-anvanda-investeringsverktyget/

skapa en översiktlighet av pågående och planerade initiativ. Den centrala funktionen är således samordnande, inte prioriterande i ett första läge, utan skapar översikt för att kunna föra dialog med verksamhetsföreträdare (förvaltningar/nämnder) kring eventuella omprioriteringar. Genom att se helhet snarare än bara den del som nu ligger under central kontroll skapas förutsättningar för koncernövergripande nytta. Samtidigt behöver den nu fragmenterade och/eller uteblivna prioriteringen åtgärdas genom satsningen för att skapa möjlighet till planerbarhet över tid.

Systemförvaltningsstyrning

Kommunen har sedan tidigare valt att implementera en reviderad version av PM3 för att skapa ett tydligt metodstöd för systemförvaltning. Det råder stor otydlighet kring hur dessa beslut om införande har skett, vilket resulterat i att modellen anses ha låg legitimitet internt.

Vid införande valdes ett omtag kring omfång på modellen där man helt i linje med forskningens tidigare rekommendationer valde att avgränsa bort utveckling från systemförvaltning. Tyvärr har nödvändiga styrmekanismer och strukturer som skall fånga utvecklingsaspekterna ej hunnit införas, varvid det råder en oklarhet kring hur samspelet mellan förvaltning och utveckling skall se ut.

Dessa brister leder bland annat till att överlämning av vidareutveckling till projektorganisation brister. Konsekvensen av detta blir en risk för utebliven skalning av nyttan av insatser, samt en tilltagande oförmåga till kostnadseffektiv förvaltning. Vidare försvåras koncernstyrningen av brister i transparens.

Verksamhetsutveckling

Kommunen uppvisar tecken på en kontraproduktiv ingång i vad verksamhetsutveckling är. Detta ses som en direkt konsekvens av valet av att se verksamhetsutveckling som associerat med och lett av kvalitetsarbete, dvs arbete fokuserat på kontinuerlig förbättring snarare än förändring. Konsekvensen av denna tolkning av vad verksamhetsutveckling berör samt valet att organisera det under mandat för kvalitet blir att man kontinuerligt kommer att eftersträva förfining av kvalitet och exploatering av givna förutsättningar, dvs fortsätta göra det man alltid har gjort fast med högre kvalitet. Denna tolkning går i direkt konflikt med det som ses som det stora värdet av digitalisering, dvs möjligheten att förändra verksamhetsmodeller och säkerställa långsiktig relevans genom större omtag kring vad kommunkoncernen egentligen skall göra. Med andra ord riskerar tolkningen av vad verksamhetsutveckling innefattar vingklippa kommunkoncernens möjligheter att dra full nytta ur digitalisering. Vidare har verksamhetsutvecklingsprocessen i kommunkoncernen relativt låg trovärdighet, delvis som en effekt av tidigare misslyckanden till skapandet av metodstöd.

Verksamhetsutveckling i den tolkning som föreligger inom Eskilstuna kommunkoncern är viktig och värdefull, men kan ej utgöra helheten av verksamhetsutveckling. Metoder för verksamhetsutveckling från kvalitetsarbete bör kompletteras med likväl metoder för innovation (utforskande av nya möjligheter), men av absoluta vikt är att fastställa önskvärd balans mellan kontinuerliga förbättringar och utforskande i linje med SKRs ”Utveckling i en digital tid”[26] samt digitaliseringsforskningen[27].

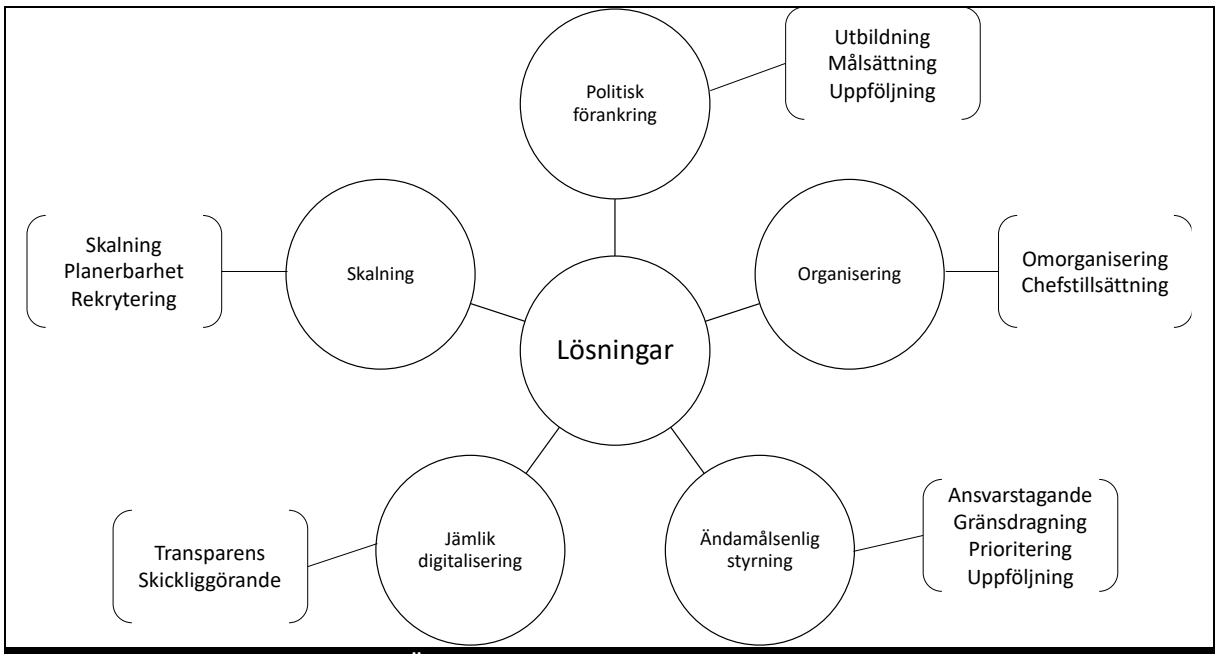
[26] https://skr.se/skr/naringslivarbetedigitalisering/digitalisering/strategifordigitalutveckling.6728.html

[27] https://doi.org/10.1016/j.jsis.2019.01.003

4. Analys och rekommendationer

4.1. Kommunkoncernens utmaningar och lösningar

Figur 6 ger en översikt av de lösningar som rekommenderas för att åtgärda identifierade brister i förutsättningar samt fokusområden för Eskilstuna kommunkoncern. De olika områden presenteras i tur och ordning med tillhörande konkretisering av rekommendationer.



Figur 6. Översikt av kommunkoncernens lösningar.

Politisk förankring

Som framgår av förutsättningarna i kapitel 3.2 saknas en tillräckligt utvecklad politisk förankrad målsättning med digitalisering. Utan denna omöjliggörs strategisk prioritering och ändamålsenlig digitalisering. Politiken lyfter fram två områden som direkt motverkar förankring: kompetens och delaktighet.

Rörande kompetens så krävs en *riktad utbildningsinsats* mot politiken där dessa ges möjlighet att få förståelse kring vad digitalisering är och vad som krävs för att organisationen skall kunna dra nyttan ur den. Utan en grundutbildning av politiken (KS, nämnder och bolagsstyrelser) är digitalisering dömd att existera frikopplat från den demokratiska och politiska styrningen. Detta får konsekvenser i form av en avsaknad av samstämmighet med den politiska viljan (demokratiproblem) samt en frikoppling verksamhetsmässigt. Givet att politiken utbildas kommer de att kunna skapa en insatt, politiskt förankrad målbild för digitalisering.

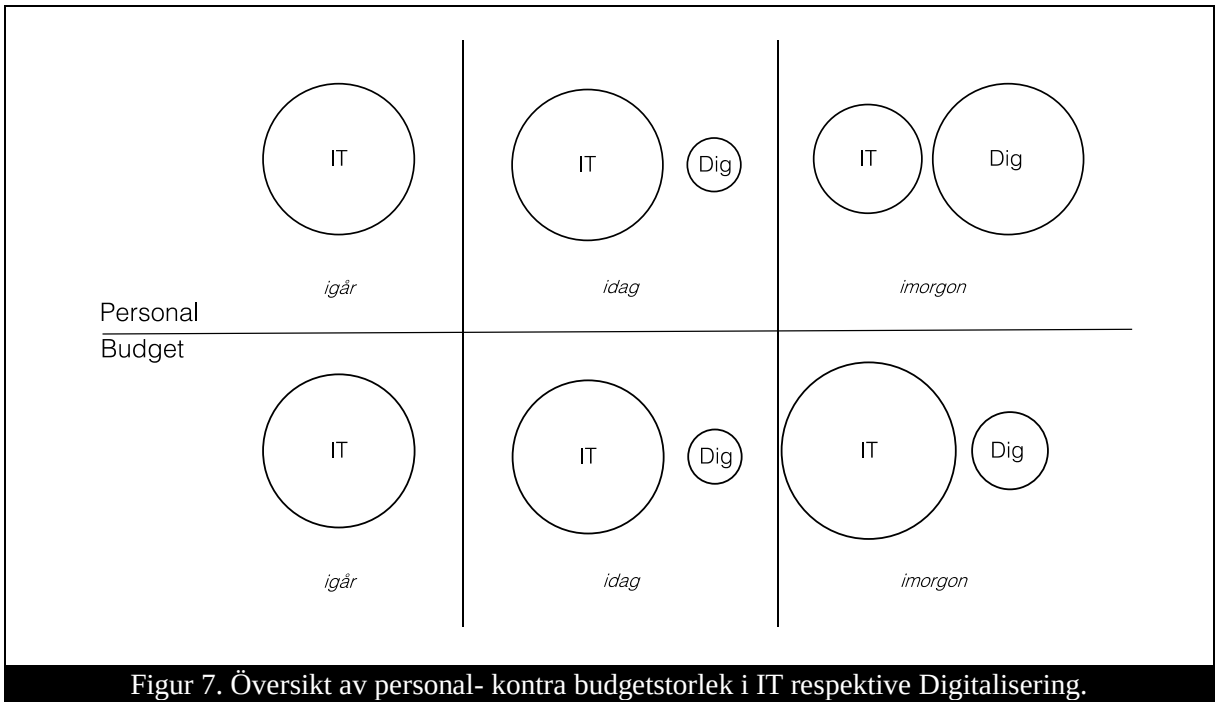
Utbildningsinsatsen kräver ett *tydligt ställningstagande kring vad man som organisation menar med digitalisering*. Tidigare ingångar kring ”digital transformation” i enlighet med konsultmarknadens aktörer rekommenderas ej, utan i stället bör digitalisering definieras som en metod för

verksamhetsutveckling där digitala lösningar används för antingen automatisering eller innovation. För inspiration kring utbildningsinsatser, se forskningskonsortiets tidigare involvering i Mölndals stad[28].

Rörande delaktighet är den nuvarande tjänstepersonstyrningen väl utvecklad, men politiken upplever att de är bristfälligt involverade i beslutsfattande. Här krävs *bättre beslutsunderlag för politiken*, samt ett *fokus på uppföljning*. De politiskt formulerade målen med digitalisering behöver följas upp, med en tydlig koppling från mål till initiativ. Detta behöver få stöd genom den föreslagna portföljstyrningen av digitala utvecklingsinitiativ.

Organisering

Valet att organisera IT och digitalisering under Kommunikationsenheten riskerar motverka kommunkoncernens möjligheter att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering. Lösningen ligger i ett omtag kring organisering, där *Digitalisering separeras tydligt från IT och Kommunikation*. IT kan kvarstå under Kommunikation, men *Digitalisering bör etableras på övergripande stabsnivå*. Detta bör genomföras parallellt med en *rekrytering av digitaliseringsdirektör/CDO* eller motsvarande roll med övergripande strategiskt ansvar för digitalisering. Denna person bör ingå i direktionen. Den nya digitaliseringsavdelningen bör bemannas av utvecklingsresurser (utvecklare, projektledare och arkitekter), i stället för att dessa resurser organiseras under IT. IT bör förtydligas som en förvaltande/driftande enhet. Vidare bör en *IT-direktör/CIO eller motsvarande rekryteras* för att kunna ta övergripande ansvar om IT-organisationen.



Figur 7. Översikt av personal- kontra budgetstorlek i IT respektive Digitalisering.

Ändamålsenlig styrning

För att säkerställa ändamålsenlig styrning bör organisationen arbeta med *förtydligande av ansvar och mandat för digitalisering och IT*. Som tidigare lyfts bör man även arbeta med gränsdragningarna så att IT uteslutande är förvaltande och inte utvecklande. Digitaliseringsavdelningen bör ges i mandat att

[28] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/framdrift-genom-utbildning/

ansvara för samordning av digitala utvecklingsinitiativ samt direkt ansvar för portföljen digital transformation. *Digitalisering bör arbeta uppsökande och reducera komplexitet* i linje med hur Sundsvalls kommun arbetat med styrningen av digitalisering[29].

Vidare behöver *prioriteringsprocessen förtydligas och förenklas*. Detta arbete innebär en kompetensförstärkning kring portföljstyrning med bl.a. en utbildning kring hur effektmål bör formuleras och hur strategisk prioritering bör ske. Gemensamma principer och tydliga målsättningar utgör grunden för denna prioritering. Givet förstärkning av prioriteringsprocessen kommer även förutsättningar för uppföljning stärkas. Kommunkoncernen bör även etablera tydliga rutiner för just uppföljning, hela vägen till politiken.

Jämlik digitalisering

Som framgår av resultaten uppvisar kommunkoncernens olika organisationsenheter varierande förutsättningar för digitalisering, bland annat genom att man i vissa förvaltningar byggt upp egen kompetens och funktionsstöd för digitalisering. Kommunen bör nyttja kraften i dessa föregångare genom att tydligt inkorporera dessa i den koncernövergripande styrningen och inledningsvis prioritera övriga förvaltningar. Här blir det särskilt viktigt att hålla ihop kommunkoncernens övergripande förmåga för att möjliggöra framtida synergieffekter. Detta föreslås ske genom transparens och skickliggörande.

Transparensen avser en *översikt av kommunkoncernens samlade digitala utvecklingsinitiativ*. Denna typ av portföljstyrning bör tillföras organisationen, och personal på de olika förvaltningarna behöver skickliggöras i termer av digitalisering. Genom att Digitaliseringsavdelningen verkar uppsökande, prioriterande i dagsläget eftersatta förvaltningar och bolag, förväntas rätt förutsättningar skapas i koncernen.

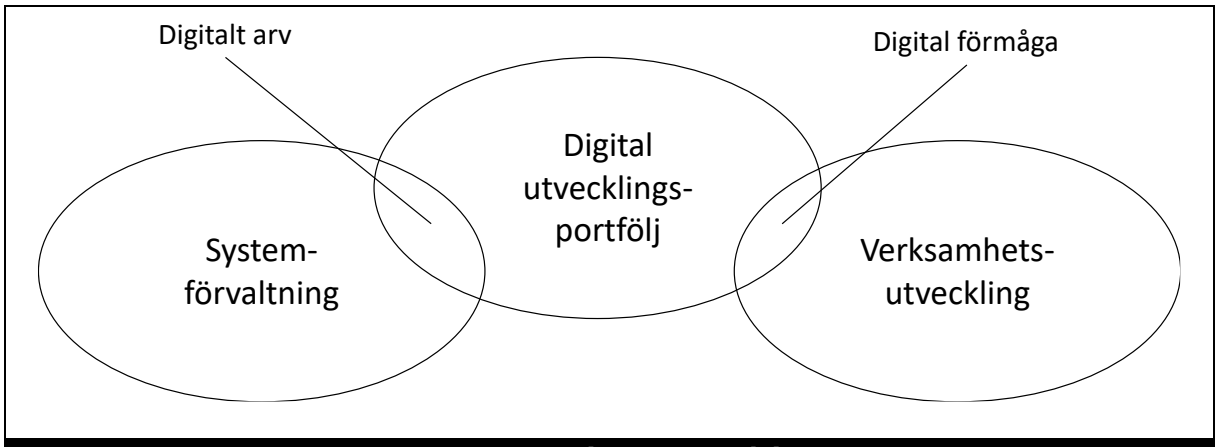
Skalning

I avsaknaden av tillräckliga centrala resurser avseende utveckling och metodstöd riskeras både frustration från kärnverksamheterna samt en oförmåga till koncernövergripande nytta skapas. För att stävja detta och möta den tilltagande efterfrågan på digitalisering ute i verksamheten bör *centrala resurser skalas i linje med efterfrågan*. Givet existerande backlog i utvecklingen kring programmet för digital transformation (78 projekt sedan 2021) torde detta vara både indikation samt möjlig bas för kalkylering av nödvändig skalningsnivå. Den föreslagna skalningen kan ske antingen genom *nyrekrytering av kompetenser alternativt inlemmande av nu distribuerade resurser i kommunkoncernen* (t.ex. VO och Grundskola).

4.2. Integrerad styrning av digitalisering

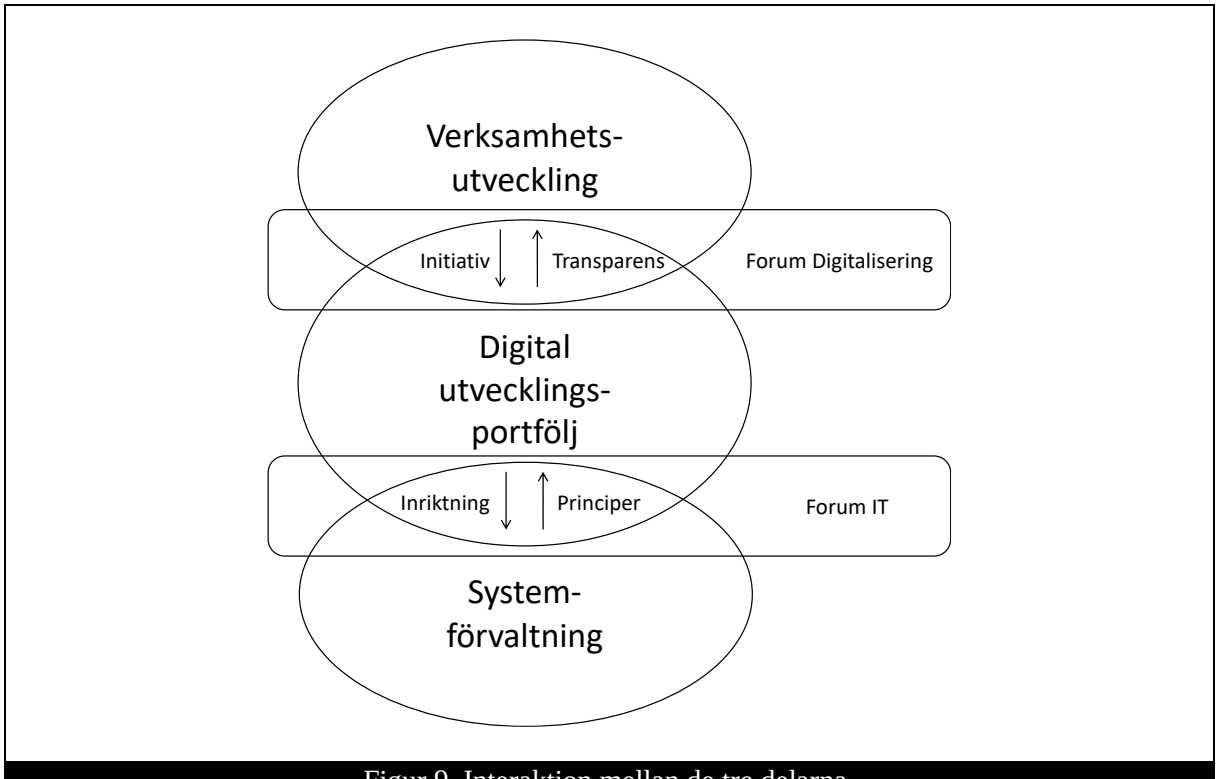
För att Eskilstuna kommun skall klara av de identifierade utmaningarna samt höja organisationens förmåga att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering (uppnå högre digital mognad) krävs arbete med förutsättningarna för såväl digitalt arv som digital förmåga. Här blir den föreslagna digitala utvecklingsportföljen (DUP) avgörande genom att agera tummelplats för digitaliseringsrelaterade frågeställningar och skapa en integration av systemförvaltning och verksamhetsutveckling.

[29] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-skall-vi-styra-och-organisera-it/



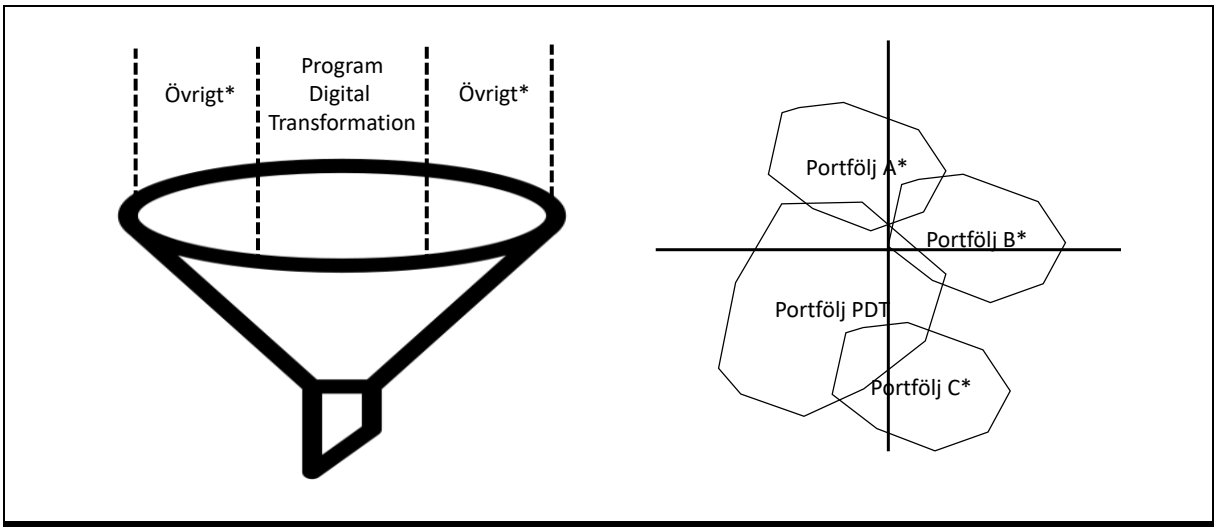
Figur 8. Integrerad styrning i Eskilstuna

DUP utgör med andra ord en möjlig kontaktyta mellan förvaltning och utveckling där frågor relaterade till digital utveckling kan avhandlas. För att undvika urholkning och tendenser till ett överdrivet fokus på vidmakthållande bör kommunen vara diskriminerande vid val av vad som lyfts inom ramen för DUP. Fokus behöver vara på utveckling, dvs framdrift snarare än ersättning av system et cetera.



Figur 9. Interaktion mellan de tre delarna.

Som framgår av Figur 9 föreslås två nya fora för att möjliggöra de dialoger som krävs för ändamålsenlig digitalisering kring DUP och skapa integrerad styrning. I *Forum Digitalisering* hanteras frågeställningar avseende prioritering och översyn av existerande utvecklingsportföljer. Givet att majoriteten av utvecklingsinitiativ ej ryms inom ramen för programmet digital transformation blir det viktigt att den digitala utvecklingsportföljen expanderas till att innefatta samtliga initiativ som bedrivs inom kommunkoncernen (se Figur 10), med särredovisning av respektive portfölj/program.



Figur 10. Portföljstyrning av digitala utvecklingsinitiativ

Syftet med att skapa översikt av samtliga digitala utvecklingsinitiativ är tudelad. För det första skapar det möjligheten till insyn i utvecklingsaktivitet från hela verksamheten. Detta möjliggör synergier och ökat samarbete inom kommunkoncernen kring liknande projekt. Detta minskar risken för redundanta och eventuellt kontraproduktiva parallella insatser. För det andra skapar det möjlighet till ökad ändamålsenlighet genom en strategisk dialog kring utvecklingsinitiativ. Trots att centrala funktioner ej har mandat att prioritera initiativ som ej ingår i programmet digital transformation kommer översikten att skapa möjligheter till strategisk prioritering på koncernövergripande nivå. Det kommer bli tydligt hur olika förvaltningar riktar sina insatser, och om detta är i linje med kommunkoncernens övergripande målsättningar. Forum Digitalisering besätts med utvecklingsledare och individer från IT med god inblick i existerande infrastruktur, och leds av CDO eller motsvarande.

Som framgår av Figur 10 föreslås plottning av initiativ i två dimensioner för att säkerställa samstämmighet mellan digitala utvecklingsinitiativ och kommunkoncernens strategi. I linje med tidigare forskning kring portföljstyrning[30] föreslås dimensionerna effektivitet – innovation samt intern – extern direktnytta. Vidare föreslås nyttjande av en portföljstyrningslösning där medarbetare ute i verksamheten skickliggörs för att kunna kategorisera och klassificera sina projekt på basis av effektmål. Lösningen som nu utvecklas i samarbete med Göteborgs stad föreslås som verktyg.

Denna typ av styrning kommer att kräva ökad hygien avseende användningen av effektmål som basis för prioritering. Tidigare studier visar på undermålighet i kommuners användning av effektmål som bas för prioritering och uppföljning[31], varvid det blir viktigt att stärka denna praktik ytterligare. Ett projekt skall ej kunna prioriteras och initieras utan väl formulerade effektmål och en plan för effektuppföljning. Vid beslut om genomförande av ett initiativ bör finansiell ram anpassas direkt för att möta upp eventuella effektmål kring effektivisering ute i verksamheten under antagandet att nyttan skall och kommer realiseras.

I *Forum IT* hanteras frågor relaterade till vidmakthållande av existerande systempark/objekt samt modernisering/avveckling. Detta innefattar frågor rörande drift och integration samt viss vidareutveckling av existerande lösningspark. Tydliga principer för vidareutveckling behöver

[30] https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1396

[31] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-portfoljstyrning/

fastställas, i linje med en modern arkitektur där det primära valet av utvecklingsväg ej är att utveckla i befintliga lösningar utan att skapa återanvändbara mikrotjänster eller motsvarande utanför systemet. För system som ej möjliggör denna typ av utveckling (och där leverantörer motsätter sig) behöver livscykelhanteringen vara tydlig i termer av planerad avveckling. Målbilden bör vara att skapa ett utvecklingsoberoende, dvs en minimering av allokering av medel för vidareutveckling som hanteras inom ramen för systemförvaltning. Detta ställer krav på tydliga kommunikationskanaler för att vidarebefordra utvecklingsbehov till Forum Digitalisering.

För att säkerställa ett tillförlitligt beslutsunderlag föreslås att Forum IT arbetar med återkommande systeminventering och kvalitets/kritikalitetsbedömning [32], samt en uttalad livscykelhantering där samtliga system har ett uttalat avvecklingsdatum. Vidare krävs en tydlig dialog med DUP för att identifiera framväxande behov av underliggande systemstöd och infrastruktur, där kontinuerlig modernisering utgör en fast post i budget, och där en ändamålsenlig användning av investeringsmedel används[33]. Forum IT besätts av driftledare (objektägare IT) samt CDO, och har ej fast representation från verksamheten.

4.3. Rekommendationer

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

- Definiera digitalisering som en metod för verksamhetsutveckling och utgå från verksamhetsutveckling (såväl effektivitet som innovation) som organiserande princip för digitalisering.
- Skapa förutsättningar för verksamhetsutveckling frikopplat från Kvalitetsarbete. Utgå från en kombination av kvalitet och tjänstedesign.
- Skapa förutsättningar för strategisk prioritering av utvecklingsinsatser genom tydliga, politiskt skapade målsättningar och en portföljstyrningsmetod anpassad för digitala utvecklingsinitiativ.
- Vidhåll separation av utveckling från systemförvaltningsstyrningen, men säkerställ möjlighet att lyfta vidareutveckling till nyutveckling.
- Efterlev en API strategi och undvik vidareutveckling i existerande systemarv.
- Anamma nya skall-krav för all nyupphandling av system i form av 1. Kommunen skall äga och kontrollera datan och 2. All utveckling skall ske i öppna utvecklingsmiljöer med APIs.
- Skala upp leveransförmågan från IT för att möta efterfrågan. Kalkylera efterfrågan på basis av nuvarande backlog.

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

- Säkerställ planerad skalning av centrala förmågor avseende digitalisering. Givet att satsningar görs och kommuniceras kommer efterfrågan tillta från verksamheten varvid även den centrala leveransförmågan måste öka för att ej resultera i frustration och bristande effekt.
- Undvik samorganisering av IT och Kommunikation, och organisera ej digitalisering under IT.
- Undvik likställande av verksamhetsutveckling med kvalitetsarbete för att säkerställa ändamålsenlighet och ej riskera att fokus skiftar till uteslutande kontinuerliga förbättringar.

[32] För inspiration kring metodik, se www.digitalforvaltning.se/dios

[33] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-bor-vi-anvanda-investeringsverktyget/

5. Avslutande kommentarer

Eskilstuna kommun utgör ett tydligt exempel av vad som sker vid initiering av ett digitaliseringsinitiativ som kommer in snett i verksamheten. Givet utgångspunkten i digitalisering som ett övergripande samhällsfenomen snarare än som en metod för verksamhetsutveckling blir själva ingångsvärdet reaktivt och organisationen dras med återkommande kommunikationsproblem avseende digitalisering. Vad är det egentligen vi talar om när vi talar om digitalisering? Varför är detta relevant att diskutera i ledningsfora? Varför skall vi bry oss?

I denna typ av upplägg blir organiseringsfrågan rörande var digitalisering skall ligga relativt godtycklig, varvid det inte är ovanligt att vi ser att man organiserar digitalisering under/med Kommunikationsenheten. Om det bara handlar om att föra dialog med invånarna genom digitala kanaler alternativt multikanalstrategier, så blir ju organiseringen under kommunikation naturlig. Men samtidigt ser vi att detta bakbinder organisationen från att använda digitaliseringens möjligheter fullt ut.

Eskilstuna kommun är alltså ett exempel på en organisation som anammat ett digitaliseringsinitiativ och försökt lyfta in frågan så friktionsfritt som möjligt. Tyvärr så funkar detta sällan, och i dagsläget så lever man med konsekvenserna av detta val. Digitaliseringen visar sig återkommande inte fångas i existerande styrning och organisering, och föder kontinuerligt oklarheter rörande hur beslut fattas, vem som är ansvarig och vilka resurser som krävs. Expansionen som kommer av digitalisering i termer av nya krav på underliggande Serviceförvaltning och IT skapar problem likväl internt inom IT som externt mot verksamheter vars behov blir mer och mer tydliga. Styrkedjan brister, eller rättare sagt saknas från början, och det blir uppenbart att digitalisering till sin natur inte ryms inom existerande styrning. Organisationen reagerar med ytterligare retirering, där högre chefer backar ut från ansvar och lämnar strateger och andra stödfunktioner att ta en mer ledande roll. Snabbt blir de centrala resurserna undermåliga för uppgiften och en känsla av vanmakt och desillusion sprider sig i organisationen.

Detta föder i sin tur ett behov och en vilja att agera. Man börjar leta efter möjligheter att formalisera grunderna i en styrning som skulle kunna möta de tillkortakommanden som blivit synliga. Man börjar med att ta ett grepp om systemförvaltningsfrågan genom att lyfta in en defacto-standard för systemförvaltning (PM3). Man börjar snegla på behovet av en portföljstyrning av digitala utvecklingsinitiativ och man försöker få ordning på verksamhetsutvecklingsprocessen. Alla dessa tre initiativ är nödvändiga, men givet att organisationen lider av undermålig styrning blir effektfullheten i genomförande lidande. Detta resulterar i sin tur i att förtroendet för styrning urholkas ytterligare.

Eskilstuna är inte ensamt i de utmaningar man står inför. Genom våra studier ser vi exempel på exempel av kommuner, regioner och myndigheter (likväl som privata bolag) som uppvisar liknande mönster och är i behov av samma omtag i styrningen. Vi hoppas att denna rapport kommer att kunna hjälpa dessa likväl som Eskilstuna i att ta steget mot en mer ändamålsenlig digitalisering.

Göteborg 2022-09-01

Johan Magnusson, Tomas Lindroth, Jacob Torell, Aida Hazic Zukic och Urban Nuldén