2022-01-06

INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT

Kungsbacka kommun

STYRNINGSMÄSSIGA UTMANINGAR FÖR ÄNDAMÅLSENLIG DIGITALISERING

Tomas Lindroth

Jacob Torell

Johan Magnusson

Forskningskonsortiet för Digital förvaltning

Swedish Center for Digital Innovation

Institutionen för Tillämpad IT

Göteborgs universitet

Sammanfattning

Kungsbacka kommun utmärker sig som en resursstark kommun där verksamhetens efterfrågan och vilja till digitalisering utvecklats starkt under senare år. Digitalisering lyfts fram som en strategisk satsning och fångas upp på olika sätt av verksamheten. Samtidigt har ökningen i efterfrågan ej mötts upp av ökad central leveransförmåga, vilket resulterat i att kommunen uppvisar en tydlig decentralisering av digitaliseringens genomförande som en effekt av frustration kring bristande central leveransförmåga. Denna decentralisering leder till ojämlik digitalisering över kommunen, vilket i sig är självförstärkande genom att förvaltningar med högre förmåga prioriteras i central resurssättning. Givet avsaknaden av tillräcklig kompetens och förändring av underliggande styrmodeller likställs digitalisering med upphandling av nya system. Dessa system upphandlas i huvudsak för att ersätta existerande, alternativt för att stödja verksamheten i deras nuvarande behov. Rapporten lyfter risker och möjligheter kopplade till denna utveckling och ger rekommendationer kring hur kommunen kan stärka sin övergripande förmåga kring ändamålsenlig digitalisering genom omtag i koncernperspektiv, styrning och organisering.

Innehållsförteckning

1. Bakgrund 4
2. Metod 5
3. Resultat: Nuvarande organisering och styrning 6
   3.1. Kommunens styrkor 6
      Närhet 7
      Efterfrågan 7
      Resurser 8
      Tillit 8
   3.2. Kommunens utmaningar 8
      Koncernperspektiv 9
      Organisering 11
      Styrning 13
      Kompetens 14
4. Analys och rekommendationer 17
   4.1. Att möta utmaningarna 17
      Koncernperspektiv 17
      Organisering och Kompetens 18
      Styrning 19
   4.2. Tre scenarios framåt 21
   4.3. Rekommendationer 21
5. Avslutande kommentarer 23

1. Bakgrund

Digitalisering utgör en metod för verksamhetsutveckling där digitala lösningar används för antingen automatisering eller innovation[1]. Digitalisering lyfts mer och mer fram som en nödvändig lösning på de utmaningar som offentlig sektors aktörer står inför med demografiska skiften, förändrade resursmässiga förutsättningar och förändrade behov av välfärd[2]. Sveriges övergripande vision är att vara bäst i världen på att nyttja digitaliseringens möjligheter, men samtidigt visar internationella jämförelser på en relativ försämring av Sveriges position över tid[3].

Givet att digitalisering är en metod för verksamhetsutveckling ställer detta tydliga krav på ledning och styrning. Det är av största vikt att digitalisering inte behandlas som värdeneutral, dvs frikopplat från övergripande målsättningar. Digitalisering behöver alltid vara kopplad till verksamhetens mål, inom kommuner demokratiskt förankrat genom politikens involvering. En frikoppling av digitalisering från dessa målsättningar riskerar att urholka demokratins värde och leda till kontraproduktiva effekter. Sektorer som digitaliseras skiftar resursmässigt från manuell, fysisk hantering av ärenden till tilltagande automatisering, produktion och leverans via digitala lösningar. I takt med att detta skifte fortgår inom offentlig sektor kommer vi se ett skifte från traditionell välfärd till digital välfärd, både i syfte att frigöra resurser för den traditionella välfärden där digitala lösningar ej är verkanskraftiga ännu och i syfte att kontinuerligt möta invånarnas aktuella behov.

Tidigare studier visar på att i takt med tilltagande digitalisering av andra tjänster ökar kraven på välfärdstjänster. Invånarna efterfrågar annan välfärd; andra former och funktioner än vad man tidigare gjort. För att möta denna tilltagande fluktuation i efterfrågan krävs enligt OECD andra principer för styrning än tidigare. Principer som proaktivitet, transparens och öppenhet (digital förvaltning) snarare än tidigare principer för effektiv produktion (New Public Management). Den digitala logiken för således med sig ett behov av inte bara skalekonomiska fördelar, utan även kombinationsekonomiska fördelar. Då dessa behöver samexistera inom kommunen leder det till helt nya krav på styrning.

Styrningen av digitalisering är fortfarande eftersatt inom offentlig sektor. Existerande styrning är optimerad efter datorisering, där fluktuation i efterfrågan skall motverkas för att säkerställa så hög inre effektivitet som möjligt i IT-organisationen eller motsvarande. Existerande ramverk och dominerande logiker kring denna styrning har länge kritiserats[4], men i dagsläget utgör kontraproduktiv styrning för digitalisering legio inom offentlig sektor. Denna rapport är en insats för att identifiera och konkretisera centrala styrningsmässiga utmaningar för Kungsbacka kommun. Med utgångspunkt i dessa lyfts rekommendationer kring hur kommunen kan optimera sin styrning och ledning för att öka förmågan att nyttja digitaliseringens möjligheter[5].

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

[2] https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/automatiseringivalfarden.36496.html

[3] https://www.digg.se/om-oss/nyheter/2020/digg-kommenterar-oecds-digital-government-index-2019

[4] Gregory, R.W., Kaganer, E., Henfridsson, O. and Ruch, T.J., 2018. IT Consumerization and the Transformation of IT Governance. Mis Quarterly, 42(4), pp.1225-1253.

[5] McAfee, A. and Brynjolfsson, E., 2008. Investing in the IT that makes a competitive difference. Harvard business review, 86(7/8), p.98.

2. Metod

Studien bygger på en bred datainsamling genom såväl intervjuer (24), styrdokument (71), workshops (3) och återkommande kontakt med ledningspersonal från kommunen.

Studien bygger på antaganden om vikten av balansering av effektivitet och innovation, långsiktighet, koncernperspektiv och dynamiska förmågor[6]. Vidare har tidigare studier relaterade till it-styrningens patologi [7] använts som underlag för att fastställa om och hur kommunens eventuella brister överensstämmer med andra, tidigare studerade organisationers.

Valet att ej redovisa källor på citat är gjort på basis av vikten av att säkerställa respondenternas anonymitet.

[6] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-kan-vi-accelerera-digitalisering/

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

3. Resultat: Nuvarande organisering och styrning

Digitalisering (DIG) ligger idag organiserat under Kommunledningskontoret (KLK) tillsammans med andra funktioner som ekonomi och utveckling. Parallellt med detta återfinns Digitalt center (DC) under serviceorganisationen, tillsammans med bl.a. inköp och fastigheter. DIG består av 12 personer med arbetsuppgifter relaterade till ledning, IT projektledning, systemförvaltning, kravanalys och verksamhetsutveckling samt automatisering och e-tjänster. DIGs uttalade uppdrag är att transformera (nya arbetssätt), metodutveckla (kring digital transformation) och realisera (maximera nyttan av gjorda investeringar).

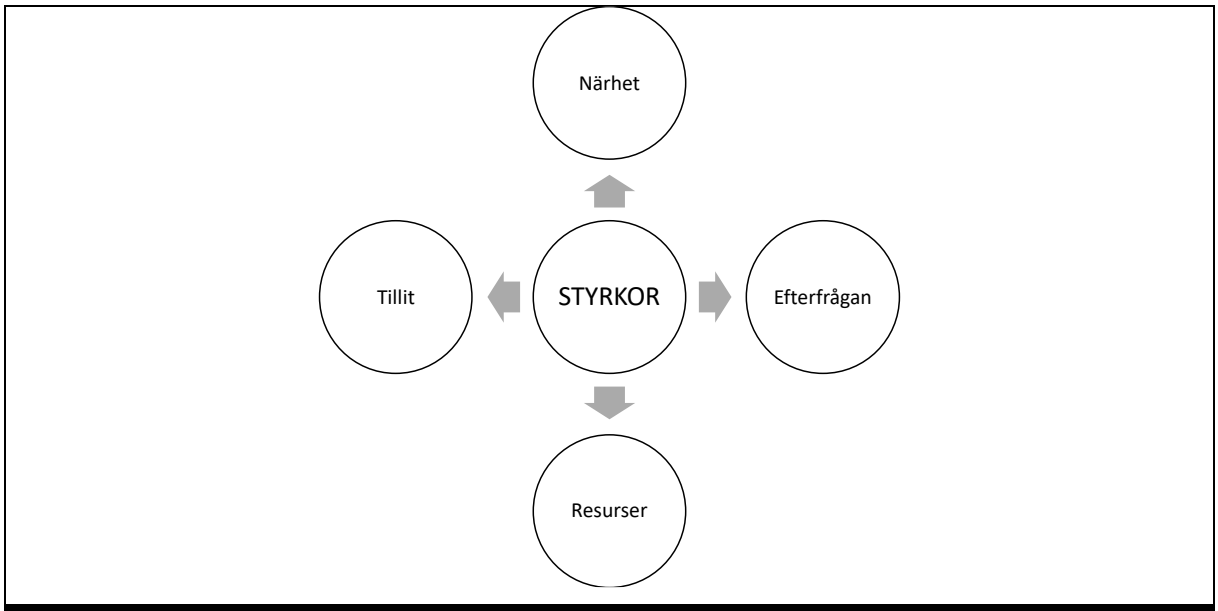
Digitalt center består av två enheter som ansvarar för drift av kommunens IT-miljö, installation av servrar och klienter, databashantering och support till användare. Support har arbetsuppgifter inriktade på olika typer av helpdesk och fältsupport. Support hanterar också sina verksamhetssystem så som Artvise och telefoni samt licenser och klienter. Drift-delen ansvarar bland annat för IT-arkitektur, IT-säkerhet, och systemdrift. Tillsammans arbetar ca 40 personer på inom Digitalt center. Uppdraget är att förvalta, utveckla och supportera kommunens IT-miljö.

I strategi- och styrdokument har serviceorganisationen ett fokus på effektivisering och automatisering. Huvudfokus har legat på processkartläggning, Robot-process Automation (RPA) och Business intelligence (BI). Enligt handlingsplanen[8] görs satsningar inom Program. Varje program består av projekt och uppdrag i kombination med arbete i linjeverksamheten som behöver koordineras för att uppnå gemensamt mål. Programmet uttrycks i en roadmap som visualiserar olika verksamheters satsningar. Kopplat till varje program skall det finnas en programledare och ett programråd som sätter önskat målläge och prioriterar inom programmet. Kommunledningsgruppen skall prioritera mellan olika program, stänga och bilda nya satsningsområden. Det skall också finnas en operativ rådgivande stödgrupp till programledarna. Gruppen fungerar som bollplank kring frågor som upphandling, IT-säkerhet och teknik.

3.1. Kommunens styrkor

Studien har identifierat fyra styrkor som är särskilt utmärkande för Kungsbacka kommun avseende deras nuvarande digitaliseringssituation. Dessa presenteras utan inbördes ordning.

[8] Handlingsplan – Ett smartare Kungsbacka



Figur 1: Kungsbacka kommuns styrkor för ändamålsenlig digitalisering.

Närhet

Kungsbacka kommun utmärks av en mycket god närhet mellan politik och verksamhet. Återkommande vittnesmål från respondenterna visar samtliga på politikens stora engagemang i verksamheten, samt tjänstepersoner och chefers goda access till dialog med politiken.

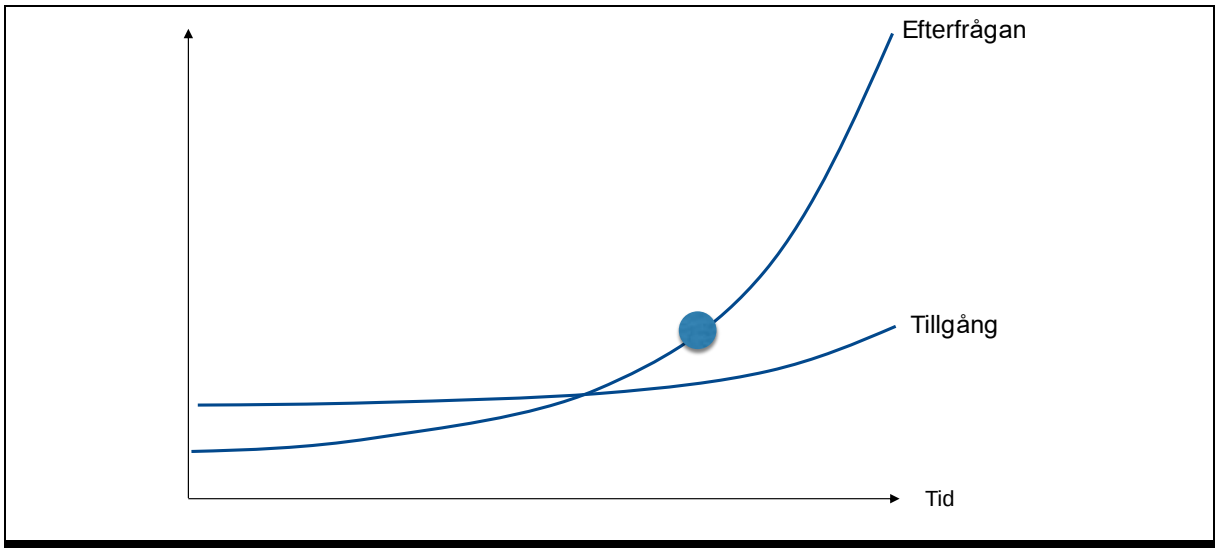
Detta utgör en betydande fördel för kommunen. Utan denna närhet föreligger en stor risk att digitalisering blir a-politisk, att vägval i digitaliseringsfrågor ej förankras politiskt och demokratiskt[9]. Konsekvensen av minskad närhet vore att kommunen riskerar att få en utveckling av digitalisering där denna går i direkt konflikt med politikens demokratiskt förankrade riktning.

Efterfrågan

Kommunen har varit framgångsrik i att initiera en hög nivå av efterfrågan kring digitalisering. Verksamhetsföreträdare vill och gör insatser associerade med digitalisering, och givet nuvarande uppsättning överstiger nivån av efterfrågan central leveransförmåga (Figur 2). Tidigare studier är tydliga i identifieringen av motstånd från medarbetare som en av de svåraste utmaningarna kopplade till digitalisering[10].

[9] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-ledning-motverkar-digitalisering/

[10] Vial, G., 2019. Understanding digital transformation: A review and a research agenda. The journal of strategic information systems, 28(2), pp.118-144.



Figur 2: Central tillgång och efterfrågan kring digitalisering.

Resurser

Kungsbacka kommun har goda ekonomiska förutsättningar för att driva framgångsrik digitalisering. Finansiella resurser utgör i dagsläget inte ett direkt hinder för digitalisering, varken lokalt eller centralt. Tillgång till finansiella resurser lyfts upp i tidigare forskning som en nödvändig förutsättning för digitalisering[11].

Tillit

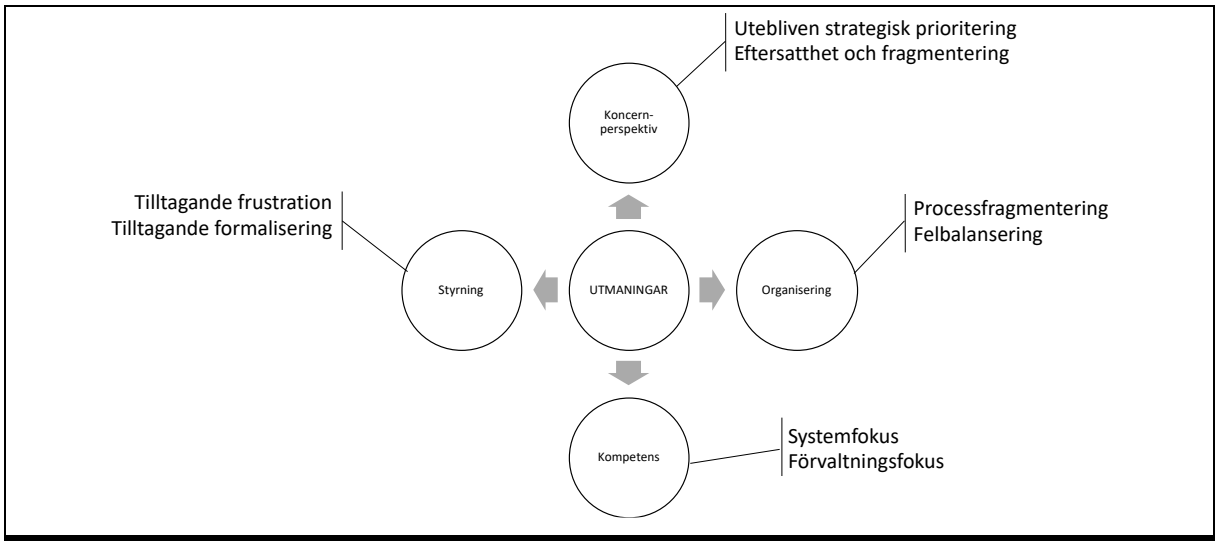
Det råder en hög nivå av inter-personell och intra-organisatorisk tillit i organisationen. Detta skapar särskilt goda förutsättningar för arbete som sker i gränslandet mellan den formella och informella styrningen, dvs där medarbetare tolkar styrningen för att vara mer ändamålsenlig. Tidigare studier har påvisat värdet av organisationens förmåga att kunna agera mer flexibelt i tolkningen av styrning, där man inte låter en överdrivet restriktiv tolkning av styrningen dominera och inverka kontraproduktivt för verksamheten[12]. Istället utnyttjar man den höga graden av tillit för att komma överens i frågor om prioritering, turordning et cetera.

3.2. Kommunens utmaningar

Studien identifierar fyra centrala utmaningar för Kungsbackas ändamålsenliga digitalisering. Dessa presenteras utan inbördes ordning.

[11] Margiono, A., 2020. Digital transformation: setting the pace. Journal of Business Strategy.

[12] Berente et al, 2015; Yeow et al, 2018



Figur 3: Kungsbacka kommuns styrningsmässiga utmaningar och konsekvenser.

Koncernperspektiv

Kungsbacka kommun utmärks av en decentraliserad digitalisering, delvis som effekt av underdimensionerad central leveransorganisation. Den höga efterfrågan på digitalisering i verksamheten har inte mötts upp av en skalning av centrala förmågor, varvid digitalisering riskerar att bli fragmenterad och icke-ändamålsenlig för övergripande målsättningar.

> *"…de har svårt att se helheten, de här utvecklingscheferna på förvaltningarna, och då kan de bara tala utifrån sitt eget liksom intresse egentligen…*"

Det råder en tydlig avsaknad av centrala rutiner för strategisk prioritering av initiativ. Givet existerande styrning skall digitaliseringsinitiativ lyftas om det föreligger möjligheter till koncernövergripande nytta och/eller det krävs tillsättning av centrala resurser. Den praktik som växt fram sedan starten av digitaliseringssatsningen är en där faktisk prioritering uteblivit, och där man istället låter balansering ske i leverans. Detta innebär att majoriteten av initiativ godkänns, men utan faktisk möjlighet att stötta upp initiativen med centrala leveransresurser. Givet underdimensioneringen av den centrala leveransförmågan skapar detta en betydande back-log och frustration från verksamheten, vilka behöver försöka lösa uppgiften parallellt med att vänta på central resurssättning. Konsekvensen av detta blir att vissa verksamheter klarar sig relativt väl själva, medan andra mindre resursstarka verksamheter upplever långa väntetider i genomförande. Detta leder till en ojämlikhet i digitalisering och utvecklingen av kommunens digitala välfärd.

Under senare tid har organisationen försökt åtgärda denna obalans mellan tillgång och efterfrågan genom att höja kraven på framför allt dokumentation (förstudie) för prioritering. Med andra ord försöker man möta hög efterfrågan med att höja trösklarna. Givet avsaknaden av personella resurser och digitaliseringskompetens ute i verksamheten resulterar detta i eftersatthet i att möta faktiska behov, samtidigt som inflödet av nya initiativ begränsas utan att kvaliteten i underlagen som kommer in för prioritering nödvändigtvis ökar.

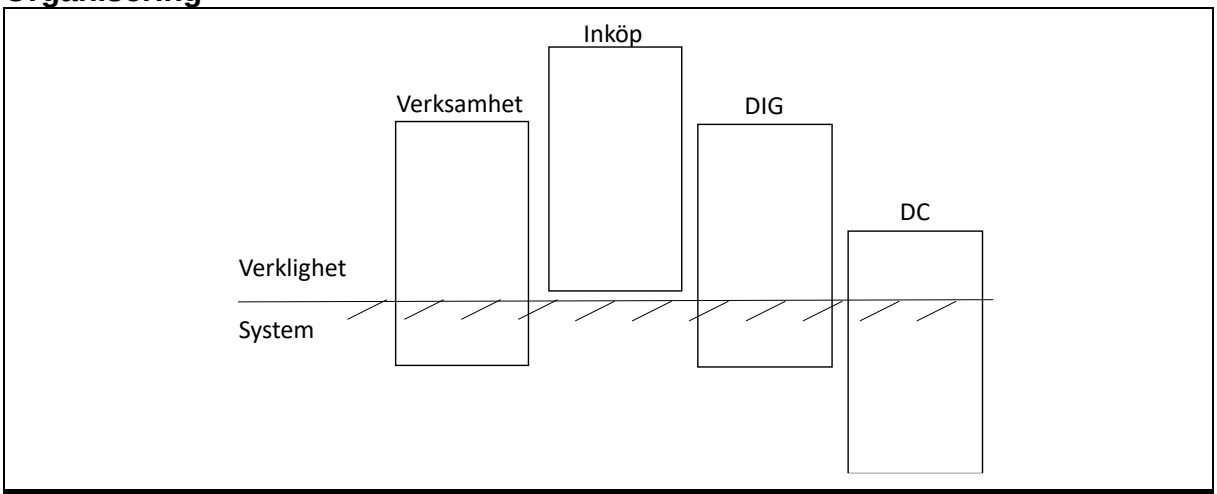
Figur 4: Kungsbacka kommuns strategiska inriktning.

Som framgår av Figur 4 utgörs Kungsbackas nuvarande övergripande strategiska inriktning av ett komplett fokus på intern effektivitet. Med andra ord likställs digitalisering på högsta nivå (MRP, Budget/VP) med en metod för att driva intern effektivitet och inte som en metod som även innefattar externt riktade- och innovationsaktiviteter. Denna övergripande inriktning går i linje med kommunens politiska arv och nuvarande styre, men riskerar samtidigt att underutnyttja digitaliseringens möjligheter.

Kommunen saknar centrala funktioner och processer för att skapa en för kommunen ändamålsenlig digitalisering. I avsaknad av detta har en praxis kring jämn prioritering av samtliga initiativ vuxit fram. Givet avsaknaden av koncernövergripande styrning av digitalisering skapas en situation där det råder hög risk att digitaliseringens riktning för kommunen som helhet ej går i linje med politikens målsättningar. Översättningen till förvaltningar bolag blir till en viskningslek där vissa enheter kommer verka i rätt riktning och andra i fel, kontraproduktiv riktning. Vidare uteblir övergripande synergi-relaterade nyttor, och den relativa kostnaden för framdrift blir högre på totalen.

Ytterligare en konsekvens av utebliven koncernövergripande styrning är att taktning försvåras. Kommunen som helhet saknar förmågan att takta och rikta digitaliseringen, varvid den istället bara sker. Givet digitaliseringens uttalade möjligheter att spela en viktig roll i välfärdens fortsatta leverans och relevans är detta förödande.

Organisering



Figur 5: Nuvarande gränsdragning.

Som framgår av Figur 5 utgör systemfokus en gemensam faktor och kontaktpunkt för DC, DIG och Verksamheten. I nuvarande uppsättning är verksamheten representerade i förvaltningsmodellen, och nya satsningar översätts direkt till behov av vidareutveckling i existerande system alternativt införskaffning av nya system. Detta fokus på system som bärare av verksamhetsutveckling samt system som atom i digitalisering är kontraproduktiv för verksamheten, och leder till ett felaktigt fokus i framdrift.

Valet av underdimensionering av centrala resurser resulterar i ett likställande av digitalisering med upphandling av nytt system. Givet inköpsfunktionens starka roll och sektorns höga lagkrav (LOU etc) leder en prioritering av regelefterföljnad till en nedprioritering av faktiska verksamhetsbehov[13]. Så länge upphandlingen har gått rätt till är det en framgångsrik upphandling, dvs man har bara interna prestationsmått på upphandlingar. Detta resulterar i en resignering från verksamheten, där man tenderar att få en tilltagande svaghet i kravställning över tid.

> "*Det är ju det många har trott, skickar man över ärendet till upphandling, ja, då har man snart ett system. Men inköp kan ju bara upphandla. Inköp kan inte allt om kommunen, vad de vill ha…inköp kan inte ställa några krav.*"

Stärkande av digitaliseringskompetensen och den generella IT kompetensen på inköpsavdelningen är långsiktigt eftersträvansvärd under antagandet att framtida upphandling av IT kommer att rymmas i traditionellt inköp. Det mer troliga scenariot är att försörjning av IT snarare kommer att standardiseras ytterligare genom molnbaserade försörjningsmodeller och ökat samnyttjande mellan kommuner och andra aktörer inom offentlig sektor. Detta resulterar i att Inköps nu betydande involvering och grindvaktsfunktion för upphandling av systemlösningar kommer urholkas över tid, varvid vidare kompetensförstärkning ej är nödvändig. Denna kompetens är snarare bättre allokerad till motsvarigheten till en traditionell IT funktion, i Kungsbackas fall DC.

> ”*Vi har en ganska strikt syn på det här med anskaffning … vi kan uppleva att andra kommuner eller regioner kör på, anskaffar sig [skrattar] saker och ting på ett sätt som Kungsbacka har bedömt inte*

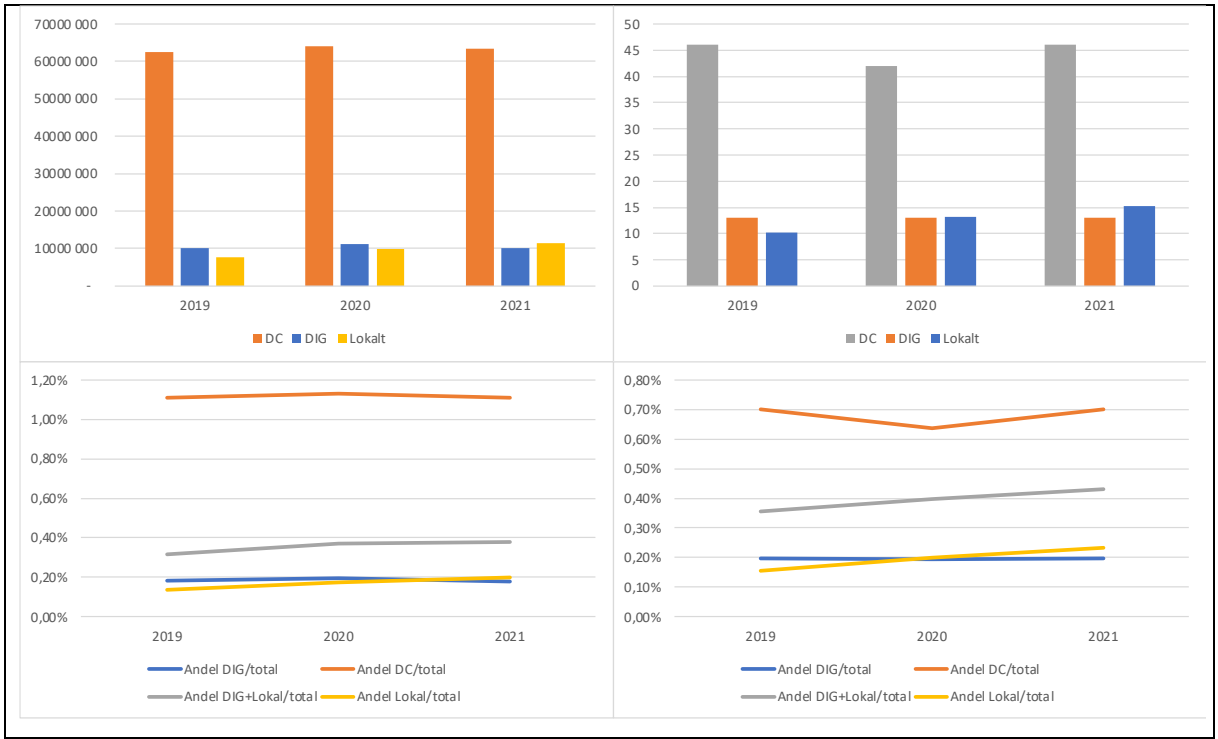
[13] En konsekvens av ”inköps-synen” på IT kan ses i Stockholm Stads senaste upphandling. Staden ser upphandlingen som en framgång, trots att kravställningen resulterar i att det bara är en leverantör som lämnade komplett anbud. Avtalet är på 7+8 år med ett totalt värde av 4MdKR. https://computersweden.idg.se/2.2683/1.759295/stockholms-stad-upphandling.

är lagligt att göra…'Jaha, men de kan vara mer snabbfotade därför att de har gjort en tolkning på det sättet'"

Nuvarande systemförvaltningsmodell bygger på antaganden från datorisering snarare än digitalisering. Ambitionen att säkerställa hög chefsmässig representation kring systemförvaltning är kontraproduktiv. Verksamhetens kompetens ligger kring verksamheten själv, och involvering i existerande systemuppsättning ses som direkt kontraproduktivt för framdrift. Tendensen kring prioritering av förvaltning kontra utveckling blir inte ändamålsenlig i relation till verksamhetens långsiktiga behov, och istället prioriteras kortsiktighet och vidmakthållande.

Studien visar även på en otydlighet i DIGs roll och funktion. Det föreligger risker att DIG snarare än att vara en uppsökande förändringsmöjliggörare blir för operativ i genomförande av större projekt, snarare än inspiratör och igångsättare av mindre rörelser i digitalisering. Arvet från existerande styrning och ambitionen att ej DIG skall fungera störande för existerande styrning är kontraproduktivt för kommunens ändamålsenliga digitalisering.

Rörande DC skapar en ökad efterfrågan i kombination med en fortsatt negativ utveckling av budget en ohållbar situation. Prioritering behöver göras kring vidmakthållande snarare än framdrift, vilket riskerar att äventyra såväl den positiva utvecklingen av efterfrågan och den långsiktiga kvaliteten i digital infrastruktur. Organisationen är ej utrustad för att klara av att balansera tilltagande efterfrågan och en fortsatt modernisering för att säkerställa framtida förmågor.



Figur 6: Finansiella (vänster) och personella (höger) resurser samt andel 2019-2021.

Som framgår av Figur 6 så har andelen finansiella resurser allokerade till DIG av total omslutning varit oförändrat under perioden 2019-2021 på 1,8‰. För lokalt organiserade resurser har utvecklingen gått

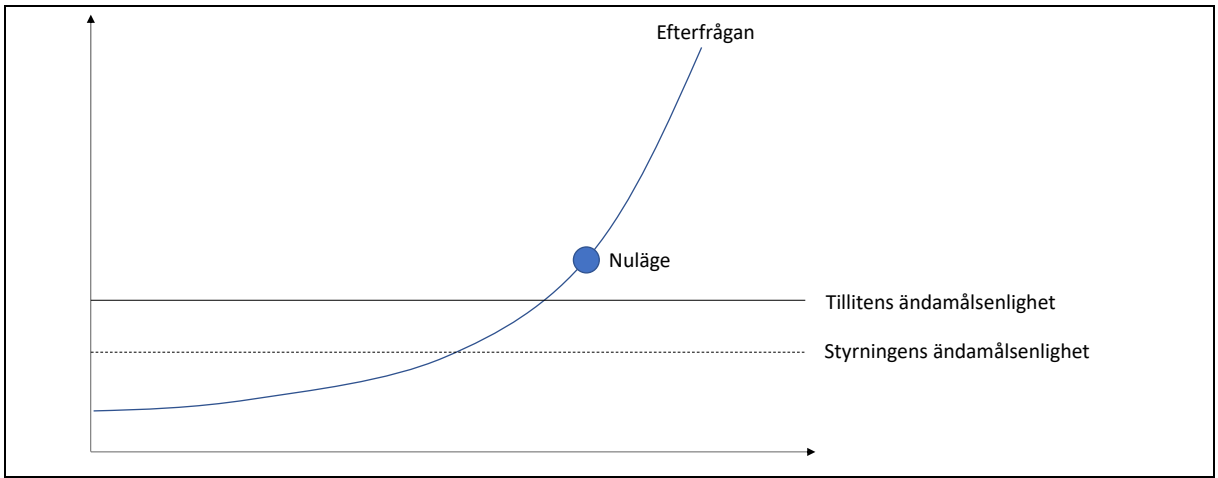
från 1,4 till 2,0‰ av totalen[14]. Under samma period har IT-kostnader (här summerat genom DC budget) stått still på 1,11% (ej inberäknat investeringsmedel). DIG har utgjort 16% av DC under perioden, och i förhållande till lokala resurser har DIG utvecklats från 133 till 89%[15]. I relation till personella resurser har DIG liksom DC varit oförändrade (0,2 respektive 0,7‰ av total), medan lokala resurser har vuxit med 48% till 2,3‰ av totalt antal anställda i kommunen. Med andra ord har de tre senaste årens satsning på digitalisering medfört en utökning av kostnadsmassan med 1,6 promilleenheter och en ökning av personella resurser med 0,7 promilleenheter, vilket ej kan ses som en betydande satsning i en tid av digital omställning. Den enda ökning som ses är ökningen av lokala resurser. I relation till backlog (d.v.s. beslutade men ej genomförda insatser) utgör denna för 2021 89% av aktuell portfölj. Denna relativt höga siffra bör ses som en indikation på undermålig resurssättning i central leveransförmåga.

Styrning

I nuvarande uppsättning saknas tillräckliga centrala resurser för realisering, varvid organisationen reagerar genom att ”lappa och laga” i projektgenomförande. Konsekvensen av detta blir en mindre än professionell hantering av projekt, där resurssatta personer inte räcker och/eller inte är tillgängliga när de väl behövs.

> *“[verksamheten] försöker ju i alla fall, men sen blir ju mina projektledare ofta frustrerade, att även de uppdrag som de själva leder, men sen har de ju kanske verksamhetsfolk som projektmedlemmar, så blir de ju ofta … de finns där på pappret, men sen har de i praktiken inte tid att delta i projektet, och då blir det också en frustration hos mina projektledare, att de inte kan driva på.*”

Studien finner att detta är en konsekvens av ett nödvändigt val från organisationen när väl styrningen fallerar. I takt med att efterfrågan gått upp har existerande styrning mer och mer visat sig vara otillräcklig, vilket möts upp med god vilja och tillit för att säkerställa framdrift. Detta fungerar inledningsvis alternativt för att få igång projekten, men medför betydande risker för projektens genomförande och interna effektivitet.



Figur 6: Nuläge för ändamålsenlighet för tillit och styrning.

[14] Kalkyl av kostnader baseras på antagande om genomsnittlig lönekostnad 750 000SEK per HTE.

[15] Det saknas i dagsläget trovärdiga underlag för lokala digitaliseringsresurser. Detta utgör ett symptom på bristfällig kontroll över digitaliseringskostnader. Siffran bör ses som en uppskattning.

Figur 6 illustrerar Kungsbackas nuläge där efterfrågan sprängt gränsen för såväl styrningens- som tillitens ändamålsenlighet varvid genomförande tvingas agera utan tillräckligt styrningsmässigt stöd. Givet projektets naturliga utveckling resulterar detta i tilltalande frustration hos inblandade likväl som beställare.

> "*Man kanske kan låna resurser [utvecklingsledare] från [från en verksamhet] som går … in på [en annan verksamhet] exempel om man konstaterar att: "…här behöver vi göra ett lyft då.*""

Kommunen har identifierat det styrningsmässiga sammanbrottet och valt att agera. För att säkerställa tillräcklig förankring och tillräckliga förberedelser inför genomförande har man utökat kraven på dokumentation och formalisering av förstudier fram till prioriteringsögonblicket. Detta har delvis varit rätt väg att gå, då det stärker projektkvalitet, men samtidigt resulterar det i onödiga trösklar för genomströmning och uppfångning av initiativ. Att möta brister i genomförande som tills syvende och sist är beroende av undermålig resurstillgång med att minska inflödet av nya initiativ skapar felaktiga förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering. Alternativet, att antingen tillskjuta mer centrala utvecklingsresurser alternativt att arbeta med ny metodik för prioritering (att t.ex. inkludera förankringsarbetet i prioriteringsprocessen) vore mer fördelaktiga.

Nuvarande upplägg riskerar även, givet att resurser ej fördelas utan "lånas", att leda till underskattningar av faktisk resursbehov. Givet att centrala resurser är skrala, kan detta resultera i underskattning (antingen medvetet eller omedvetet) av resursbehov. Konsekvensen av detta blir att en ny form av resursutnyttjande växer fram parallellt med den formella, vilket i sin tur leder till tilltagande resursbrist över tid och en oförmåga till planering.

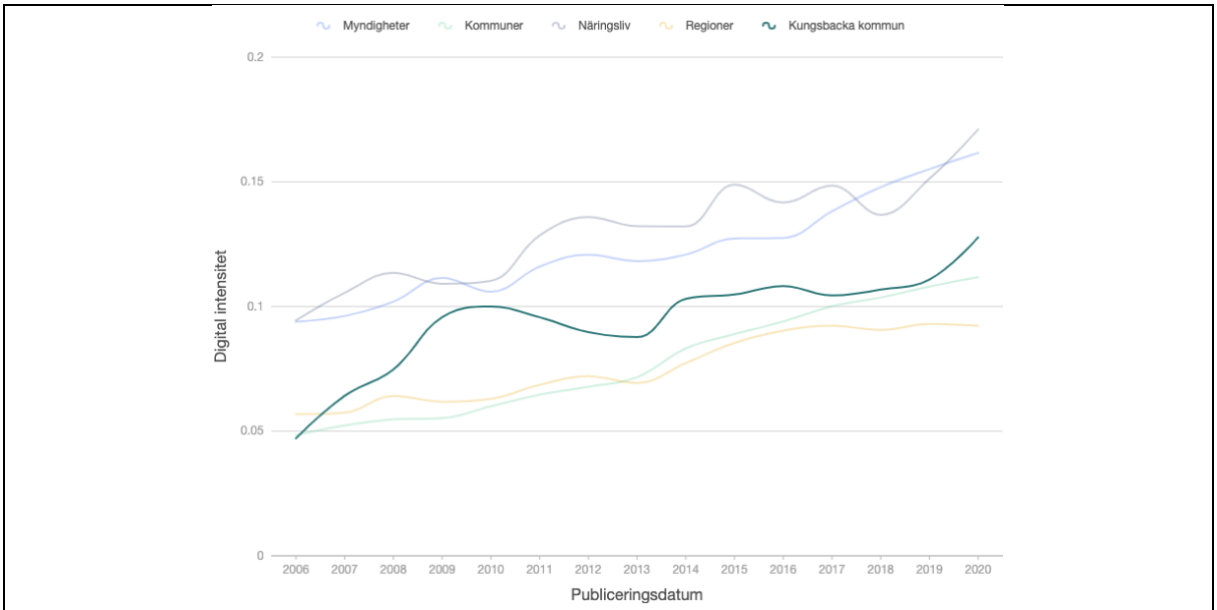
> "*Vi kan göra det här nu, det är inte så komplicerat." Samtidigt … så vill de ju ha resurser från Digitalt center, för någonstans är det ju ändå någon som ska se till att det här systemet … kopplas till AD …Så att man snor ju ändå resurser då.*"

Kompetens

Givet valet av decentraliserad digitalisering säkerställs inte rätt kompetens/mandat och/eller tillräckliga resurser för att digitaliseringen skall resultera i verklig förändring i arbetssätt och praktik. Konsekvensen av detta blir att fokus hamnar på att upphandla och införa system snarare än att driva sann utveckling av verksamheten. Vidare ligger systemägarskap och mandat över prioritering av utvecklinginsatser nu på förvaltningsdirektörsnivå, där dessa är representerade i systemförvaltningsorganisationen. Konsekvensen av detta återfinns i att det finns en risk för avsaknad av fokus på utvecklingsfrågor som följd av förvaltningsfokus.

Kungsbacka har historiskt varit duktiga på att efterfråga en hög nivå av digital kompetens i sina rekryteringar (Figur 7). Under samtliga år (2006-2020) har man efterfrågat mer digitalt intensiv kompetens än samtliga offentliga sektorer (kommun, region och myndighet), och de senaste två åren uppvisar en betydande ökning. Givet att digital kompetens (dvs kompetens att använda digitala lösningar) är prioriterat i rekrytering skapar detta goda förutsättningar för digitalisering på medarbetarnivå[16].

[16] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/den-stora-vagen-av-digital-kompetens/



Figur 7: Kungsbacka kommuns historiska efterfrågan av digital kompetens.

Givet fördelningen av digitaliseringskompetens inom organisationen föreligger dock en risk för kontraproduktiv digitalisering. Tolkningen av digitalisering i stora delar av verksamheten är att det ”handlar om att köpa in ett nytt system”. Detta ligger väl i linje med nuvarande uppsättning av Digitalt Center och Upphandlingsenhet, där centralt stöd finns för just upphandling. Problemet med detta är tudelat, där Upphandlingsenheten saknar kompetens för modern upphandling av system/tjänster givet teknikens utveckling och där verksamheten i stort saknar kompetens kring korrekt kravställning för upphandling av digitala lösningar.

> *“Och sen att man kravställer på processerna, exakt hur … vad man vill ha för actions.. i stället borde man ... skriva en user story, som att: ’Vi behöver täcka det här behovet med den här user storyn, de här acceptanskriterierna som ni måste uppfylla, men vi vill att ni föreslår och visar på bästa sätt vi kan göra det här, styra den här processen.’ Och sen på något sätt inse att ibland får vi göra om våra processer för att få ett system på plats, liksom."*

Studien finner ett återkommande mönster där ersättningsinvesteringar (byta ut system X mot system Y som effekt av avtalsutgång alternativt obsolethet) kravställs och utvärderas efter hur väl de passar det nuvarande förvaltningsbehovet.

> ”*Vi har nog en tendens att lägga det för mycket på verksamheten och så fokuserar man på att införa systemet snarare än att också jobba jättemycket med: “Vad innebär det här i förändrat arbetssätt för att verkligen få ut den här extra …”* ”

Verksamheten ser inte ersättningsinvesteringar som en verksamhetsutvecklingsmöjlighet, utan eftersträvar så låg grad av utveckling som möjligt. Samtidigt ser man inte på kostnader ur ett livscykelperspektiv. Kostnader för framtida utveckling i angränsning eller i systemet tas inte i beaktande, utan fokus ligger på systemförvaltningskostnader. Givet teknikens exponentiella utveckling är felaktiga val vid införande av system (t.ex. valet av ett system som ej gjort nödvändiga tekniksprång) kostnadsdrivande framför allt för framtida utveckling. Om kommunen väljer fel kommer verksamhetsutveckling att i praktiken omöjliggöras.

”*Vi lägger inte tillräckligt mycket krut på den delen [förändringsledning], och vi är så glada om vi bara lyckas införa och få på plats den här möjliggöraren och sen hoppas vi att den löser sig fantastiskt ändå*.”

Vidare finner studien en tydlig brist i kompetens kring projektledning samt brister i projektmognad.

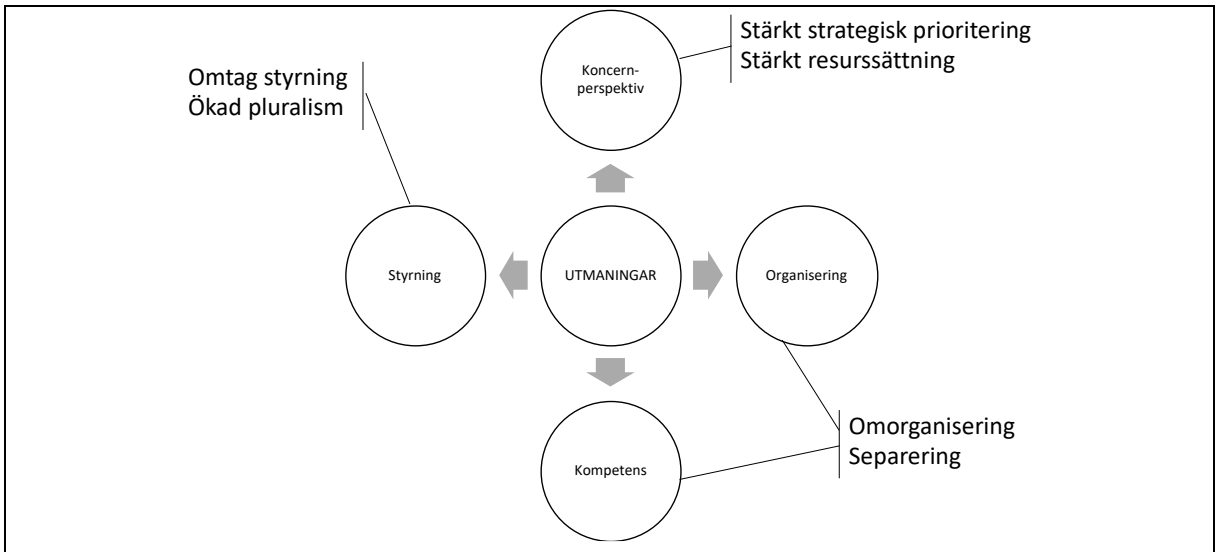
4. Analys och rekommendationer

Det återkommande mönstret inom offentlig sektor är att man försöker hantera digitalisering inom ramen för existerande styrning och organisering av IT. Synen på digitalisering som IT+ snarare än något i grunden annorlunda från IT utgör ett direkt hinder från att nå Regeringens högt ställda mål om att bli bäst i världen på att använda möjligheterna med digitalisering.

Så länge vi försöker trycka ner en metod för verksamhetsutveckling i en organisation optimerad att förvalta bristfälliga systemlösningar och agera expertstöd till upphandling och inköp kommer nyttorna med digitalisering att motverkas. De utmaningar som identifierats i denna rapport är samtliga symptom på denna tendens.

4.1. Att möta utmaningarna

För att möjliggöra mötandet av de utmaningar studien identifierat presenteras åtgärder kopplade till respektive utmaning.



Figur 8: Att möta utmaningarna.

Koncernperspektiv

För att åtgärda de utmaningar som lyfts upp genom det uteblivna koncerperspektivet på digitalisering i kommunen krävs såväl en stärkt leverans- och prioriteringsförmåga. Rörande leveransförmågan är nuvarande dimensionering undermålig och resulterar i frustration och bristande kvalitet/kostnadseffektivitet i projektgenomförande. För att åtgärda detta krävs en ökad resurssättning till såväl DC och DIG, där dessa organisationer behöver (i samband med föreslagna organisationsförändringar nedan) stärka upp med framför allt personella resurser och kompetens. Chef DIG behöver få möjligheter att agera mer strategiskt och mindre operativt.

Uppskattningar kring nivå av resursstärkning och framför allt takt i resursstärkning kan fås genom analys av existerande portfölj. Den finansiella summan av de projekt som i dagsläget ej taktar enligt plan, samt de projekt som i dagsläget ej har initierats utgör grunden för rätt resurssättning för de centrala

funktionerna. Brister i förarbete behöver kunna stärkas upp och hanteras av medarbetare vid DIG och DC snarare än av verksamheten själv.

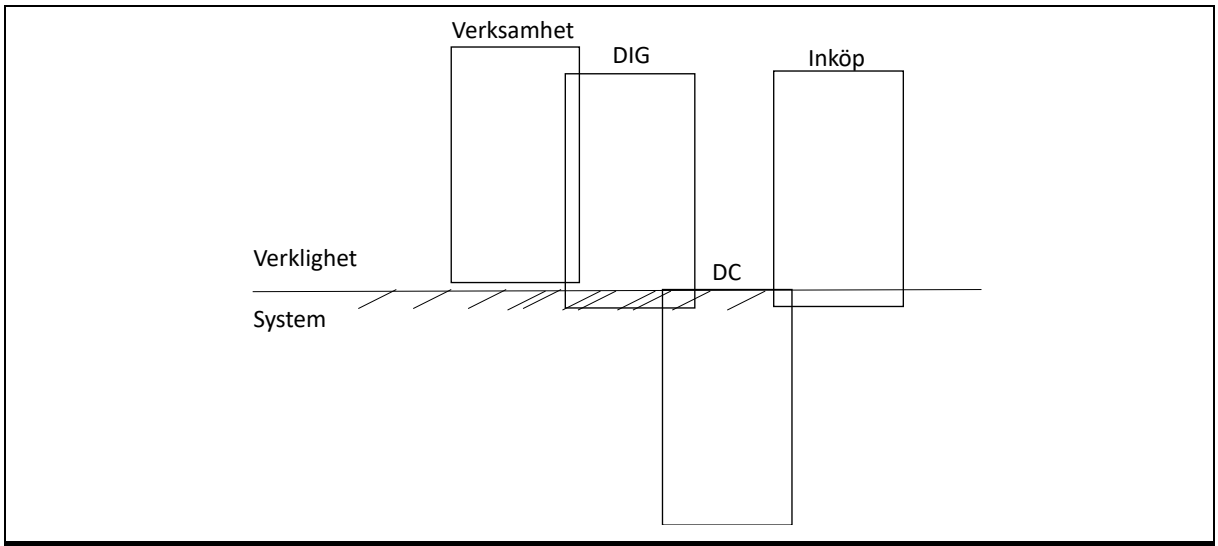
För att undvika suboptimering behöver kommunen förstå att vidhållen IT budget och digitaliseringskostnad ej kan vara en hållbar målsättning. Det är naturligt att kommunen framgent kommer att lägga mer resurser på IT givet ökat beroende av digital välfärd, och alla försök att begränsa användningen av och kostnaden av IT är kontraproduktiva. Kommunen behöver om-allokera kostnader till digital välfärd och arbeta målmedvetet med att fasa över manuell leverans av välfärd till digitala kanaler. Kommunen behöver sträva efter tilltagande kombinationsekonomiska (dvs lägre kostnad per ny digital tjänst) snarare än uteslutande skalekonomiska fördelar (dvs lägre kostnad per levererad tjänst).

Rörande prioriteringsarbetet krävs en övergripande portföljstyrning som inkluderar samtliga digitala (dvs relaterade till digitaliserings) initiativ. Den metod som nu är i uppskalning efter pilot vid Göteborgs stad (PIOS) föreslås som ett kostnadseffektivt val för att säkerställa en helhetsbild på riktning och takt i digitalisering på kommunnivå.

Strategisk prioritering av initiativ behöver undvika att utgå från kostnader (dvs produktionskapacitet) och istället utgå från nyttor och riktning. Detta innebär att strategisk prioritering är omöjlig utan direkt involvering av politiken, givet att politiken sätter den demokratiskt förankrade riktningen. Denna involvering sker genom en tydlighet i målsättning för digitalisering, något som ej skall blandas ihop med att utse digitalisering som självändamål.

Organisering och Kompetens

För att säkerställa rätt organiseringsmässiga förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering behövs förtydligande av gränsdragningar mellan ingående organisationsenheter.



Figur 9: Förslag på ny organiseringsprincip.

Figur 9 beskriver den principiella ingången för relationen mellan olika delar kring digitalisering, där DC bör agera gränssnitt mellan DIG och Inköp. DC har kompetens kring vad som krävs ur ett infrastrukturellt perspektiv för att inte bara kunna förvalta systemen som köps in utan även för att möjliggöra kostnadseffektiv och effektfull framtida utveckling i relation till systemen. Här bör ingångsvärden i form av principer fastställas för att undvika att övervärdera förvaltningskostnader

framför utvecklingskostnader, principer som att data skall vara under kommunens ägarskap och att utveckling skall kunna ske via API et cetera. Nya system behöver uppfylla grundläggande hygienbehov för framtidssäkring, med utgångspunkt i att systemen är början, inte slutet på verksamhetsutveckling[17]. Samtidigt bör en tydligare gränsdragning göras där DC ej utgör kontaktpunkt för något annat än support i relation till verksamheten[18].

Tidigare kravhanteringspraxis bör frångås, och DIG bör agera kontaktpunkt för verksamheten i alla frågor rörande verksamhetsutveckling givet principen Digitalt först. DIG bör fokusera på framdrift, och inte hantera driftrelaterade frågor. Kommunen bör vara noggrann med att ej tillåta ersättningsinvesteringar med vidhållen funktionalitet. DIG behöver här utveckla förmågan att dels neka förfrågningar som i grunden ej utvecklar verksamheten, och varje behov av ersättningsinvestering borde vändas till en möjlighet för verksamhetsutveckling. DIGs arbete bör utgöras av en kombination av uppsökande verksamhet och kontaktcenter för digitaliseringsrelaterade frågor[19].

Genom tydligare separation jämfört med nuläge och förtydligande av interaktionspunkter skapas förutsättningar för att få en mer ändamålsenlig digitalisering. Samtidigt behöver detta följas upp med en betydande resursstärkning i linje med kommunens ambition kring digitalisering (mätt genom efterfrågan, back-log). Ur ett kompetensperspektiv krävs en förstärkning i form av operativ förmåga på DIG där kompetensförsörjningen bör vara intern. Det är av stor vikt att de individer som är involverade i direkt relation till verksamheten har djup förståelse för kommunen som organisation, varvid tillfälliga externa konsulter ej bör nyttjas för detta ändamål. Försörjningen bör istället ske från DC alternativt verksamheten, antingen genom förflyttning eller utlåning, och ersättning internt kan ske med externa resurser[20]. Givet förslag på omorganisering ser vi inga behov av direkt kompetensförstärkning på Inköp.

Styrning

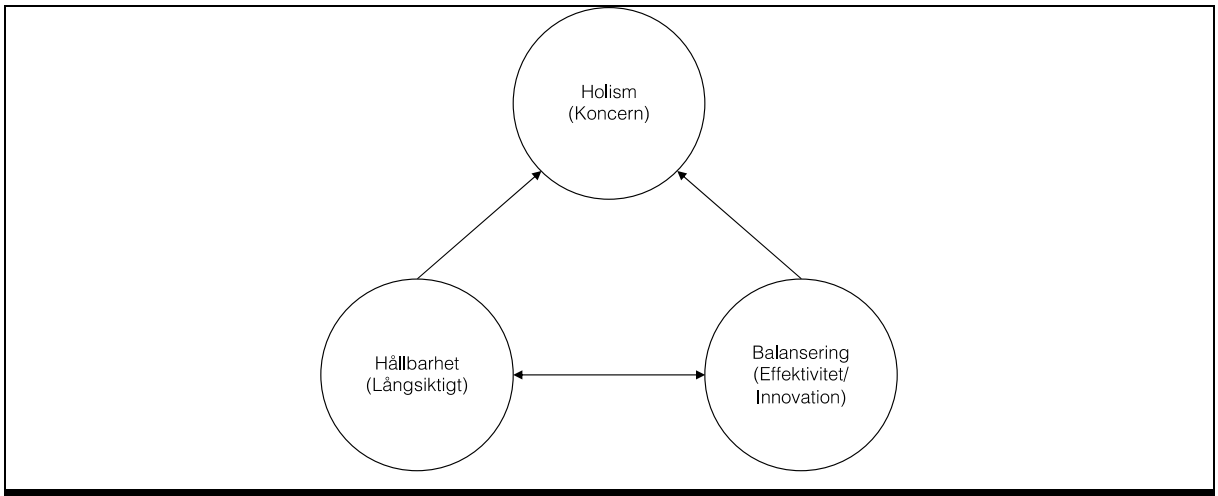
Digitalisering bör integreras i styrningen i kommunen. I dagsläget är digitalisering separerad och hanteras i skuggan av tidigare IT-införandeprocesser. Detta skapar inte rätt förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering.

[17] För inspiration, se https://utveckling.sundsvall.se/malbild-och-strategi/api-strategi.

[18] Digitala initiativ möjliggjorda av DIG bör ses som känselsprön för DC kring framväxande behov av digital infrastruktur.

[19] För inspiration kring arbetssätt, se https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-digitaliseringsstrategi/.

[20] Rekommendationer avseende centralisering bör ej ses som relaterade till faktisk fysisk placering av medarbetare.



Figur 10: Kravställning för ändamålsenlig styrning.

Föreslagen styrning (Figur 10) behöver utgå från principen ”Ett Kungsbacka” och ta ett koncernstyrningsperspektiv. Samtidigt behöver styrningen ha förmågan att vara bärkraftig och hållbar, varvid styrningen behöver kunna ta ett mer långsiktigt perspektiv än det i dagsläget gör samt vara adaptiv. Tidigare studier lyfter vikten av en ökad användning av investeringsmedel för att hantera modernisering och utveckling av en ändamålsenlig digital infrastruktur. Styrningen behöver innefatta tydliga feedback-loopar för att undvika risken att bli irrelevant och kontraproduktiv över tid. Parallellt med detta behöver styrningen även vara balanserande, dvs ha förmågan att hantera spänningsfält som direkt nytta (intern-extern) och olika former av aktiviteter (effektivitet-innovation). Tidigare förslag på en ny form av portföljstyrning ses som inspiration för konfigurering av styrningen framgent.

Nuvarande användning av köp-och-sälj för försörjning av IT bör ses över och dimensioneras till enkom innefattande grundläggande standardtjänster som ej har direkt effekt på verksamhetsutveckling. Digitalisering bör finansieras med rammedel som tillsätts på basis av en från kommunen fastslagen förändringstakt. Kommunen behöver fastställa omsättningshastighet och omställningshastighet och styra detta genom allokering av medel med tillhörande uppföljning. För att undvika ojämlikheter i tillgång till digital välfärd över kommunens olika förvaltningar behöver prioritering stärkas ytterligare, och rätt förutsättningar skapas för att mindre resursstarka förvaltningar ej hamnar på efterkälken inom digitalisering. Detta kräver mer centralt ansvarstagande för möjliggörande, i linje med föreslagen ökning av finansiering via investeringsmedel.

Kommunen behöver vidare utveckla en styrning av digitalisering som är pluralistisk. Systemförvaltningsmodeller lämpar sig inte för utvecklingsinitiativ, och olika typer av initiativ kräver olika former av styrning. Kommunen bör utveckla en triageringsförmåga för att klassificera initiativ tidigt, för att därefter hantera dem olika beroende på om det rör sig om infrastrukturorienterade eller verksamhetsutvecklingsinitiativ, stora kontra mindre initiativ et cetera.

Kungsbacka har ett tankesätt kring verksamhetsutveckling genom systeminförande. Det har flera orsaker men framför allt föreligger ett behov av nya modeller för verksamhetsutveckling och projektstyrning. Organisationen saknar idag ändamålsenlig program- och projektstyrning. Styrning som fokuserar på flödesoptimering i stället för resursoptimering. Alltså att de initiativ som startas ges de resurser de behöver så att utvecklingen inte tappar fart. Det står i kontrast till en resursoptimerad modell där fokus ligger på att alla resurser skall utnyttjas maximalt men på bekostnad av framdrift.

Resursoptimeringen resulterar i att slacket i organisationen minimeras vilket resulterar i en underbemanning och att när efterfrågan på digitalisering ökar så tar projekten allt längre tid.

I nuvarande styrning skall det finnas en rådgivande stödgrupp för de program och projekt som drivs. Vi ser dock ett behov av en än mer operativ gruppering med expertis inom juridik, IT-säkerhet, upphandling och systemarkitektur som kan arbeta tillsammans med projekt och program för att undanröja friktioner och öka genomströmning av projekt.

Kungsbacka saknar också väl utvecklade tankesätt och metoder som lyfter fram verksamhetsbehov. Det talar för en förstärkning av projekt och programstyrning och förändrad riktning på den metodik som används. Det finns således ett behov av ett mer ändamålsenligt program och projektstyrning med fokus på tjänstedesign. Ett skifte i fokus skulle stärka Kungsbackas kapacitet kring verksamhetsutveckling. I praktiken innebär detta en etablering av någon form av programkontor på digitaliseringsenheten. En organisatorisk enhet som håller samman metodiken, arbetssätten men som också kan resurssätta med lämplig expertis för att minska friktionen i pågående projekt. Genom att både expandera med nya resurserna och expropriera existerande resurser från verksamheterna skulle en sådan enhet också styra över resurssättning till program och projekt. På så sätt skulle den vara en central del av portföljstyrningen genom att kontrollera tillgängliga resurser och säkerställa att resurser tillsätts i linje med beslutad strategi och roadmaps.

4.2. Tre scenarios framåt

Givet resultat och analys föreligger tre scenarios av framtida utveckling av Kungsbackas digitalisering. I det första scenariot vidhåller kommunen nuvarande styrning och resurssättning. Konsekvensen av detta återfinns i över tid tilltagande skillnader i förmåga att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering i de olika förvaltningarna. Detta resulterar i ett underutnyttjande av digitaliseringens möjligheter, samt en gradvis urvattning av invånarupplevelsen, tilltagande koordineringsbrister och uteblivna effekthemtagningar. I det andra scenariot resursstärks central leveransförmåga, men inga övergripande förändringar genomförs i relation till styrning och organisering. Konsekvensen av detta återfinns i initialt förstärkt nyttiggörande av digitalisering, dock fortsatt ojämlikt fördelat mellan de olika förvaltningarna. Detta resulterar i en initial acceleration av digitaliseringen inom kommunen på övergripande nivå, men tillika med Scenario 1 en över tid urvattning av invånarupplevelsen, tilltagande koordineringsbrister och uteblivna effekthemtagningar. I det tredje scenariot stärks central leveransförmåga och kommunövergripande styrning och organisering enligt rekommendation. Detta resulterar i en initial likriktning av digitaliseringstakt (omprioritering efter behov, inte förmåga) över kommunen, stärkning av invånarupplevelsen med tydliga koordinerings- och effekthemtagningsnyttor.

4.3. Rekommendationer

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

1. Ta centralt ägarskap över taktning, prioritering och riktning i digitalisering.
2. Skifta över till en uniform, kommungemensam modell för digitalisering med stöd av väl utvecklad portföljstyrningsmetodik.
3. Stärk central leveransförmåga genom resurstillskott och merutnyttjande av nu lokala resurser, skapa kritisk massa i form av ett centralt projektkontor.
4. Skifta över till en systemförvaltningsmodell med centralt ägarskap och frigör verksamheten från ett systemcentriskt förvaltningstänk.

5. Sätt nya skall-krav på samtliga systemupphandlingar:
    a. Organisationen skall äga och ha kontroll över all data
    b. Systemet skall bygga på öppna standarder och stödja öppna APIer

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

1. Säkerställ hållbar balansering av tillgång och efterfrågan kring digitalisering. Undvik att hamna i en situation där verksamhetens behov ej möts av central leveransförmåga, då detta tenderar att leda till fragmentering och frikoppling från kommunövergripande nytta.
2. Undvik systemfokus i dialog med verksamhet och inom verksamhet. System är en nomenklatur som lämpar sig väl inom IT, men bör ej användas i verksamheten.
3. Sätt nya skall-krav på samtliga systemupphandlingar:
    - Organisationen skall äga och ha kontroll över all data
    - Systemet skall bygga på öppna standarder och stödja öppna APIer

5. Avslutande kommentarer

Vi ser återkommande mönster i hur man som kommun kämpar med att bygga förmåga till digital omställning. Det mest tydliga mönstret är hur man implementerar digitalisering i och genom existerande styrning, en styrning som är direkt kontraproduktiv för den digitala logiken och den teknikutveckling vi sett under det senaste decenniet. Konsekvensen av detta är att de flesta kommuner kämpar i motvind, en motvind som består av begränsande styrning och en organisering som snarare motverkar än bidrar till digital omställning.

Kungsbacka kommun har lyckats skapa en betydande efterfrågan kring digitalisering och har många viktiga styrkor på plats. Tyvärr så har man ännu inte lyckats åtgärda de brister i existerande styrning som är mest avgörande för att som kommun kunna tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering. Orsaken bakom detta ligger i just viljan att undvika en ny styrning för digitalisering. Som en konsekvens av detta blir den existerande styrningen mer och mer begränsande över tid, och verksamheten mer och mer frustrerad.

För att lyckas framgent behöver kommunen arbeta målmedvetet med att både skala existerande leveransförmåga, men även skifta över till en styrning som bidrar till ändamålsenlig digitalisering. De behöver utgå från de utmaningar denna utredning identifierat och finna en lösning som fungerar såväl idag som framgent. Detta ställer nya krav på styrningen, krav relaterade till en dynamisk förmåga i kontinuerligt lärande inom styrning. Feedbackloopar behöver etableras som kan signalera när styrningen börjar verka motverkande vilket i sin tur kan trigga omtag i styrningen.

I dagsläget finns det ingen styrmodell som kan hålla jämna steg med teknikens utveckling och användning. Detta betyder att styrmodellerna behöver vara adaptiv och av mindre omfattning, öppnande upp för ökad pluralism i sammansättningen av den övergripande styrningen. Ett tydligt exempel på detta återfinns i kommunens ensidiga fokus och likställande av digitalisering med inköp av nya system. Kommunen behöver skifta över till ett annat språkbruk, ett annat sätt att tala om digitalisering som inte leder till konservering av existerande praxis (inköp av ersättningsssystem med bristande kravställning). Här behövs en förändring av underliggande styrmodeller för att möjliggöra verksamhetsutveckling.

Göteborg 2022-01-06

Tomas Lindroth

Jacob Torell

Johan Magnusson