2021-12-01

INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT

ÖKAD DIGITAL MOGNAD I SUNDSVALLS KOMMUN

STYRNING OCH ORGANISERING AV IT FÖR ÄNDAMÅLSENLIG DIGITALISERING

Johan Magnusson

Tomas Lindroth

Jacob Torell

Forskningskonsortiet Digital Förvaltning

Swedish Center for Digital Innovation

Institutionen för Tillämpad IT

Göteborgs universitet

Sammanfattning

För att säkerställa ändamålsenlig digitalisering krävs en styrning och organisering av IT som verkar i linje med tekniken, teknikens utveckling och dess användning. Tidigare studier har påvisat brister i praxis vilka verkar i direkt konflikt med ändamålsenlig digitalisering. Kommuner kommer fortlöpande bli mer och mer beroende av det digitala, och detta ställer helt nya krav på verksamhetens styrning och organisering. Denna rapport beskriver och analyserar nuvarande upplägg för styrning och organisering av IT i Sundsvalls kommun med utgångspunkt i optimala förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering. Rapporten finner att delar av nuvarande uppsättning av styrning och organisering direkt motverkar ändamålsenlig digitalisering, varvid rekommendationer kring ny styrning och organisering av IT presenteras. Centralt i rekommendationerna är ett frånsteg från nuvarande praxis kring köp- och säljmodell, en stärkt central leveransförmåga samt en ökad förmåga kring koncernövergripande taktning av digital omställning.

Innehållsförteckning

1. Bakgrund 4
2. Metod 7
3. Resultat 8
   3.1. Nuvarande organisering och styrning 8
   3.2. IT-kostnader 10
   3.3. Brister i nuvarande styrning och organisering 12
      Köp och sälj 12
      Organisering av utvecklingsresurser 13
      Ekonomisk allokering/kontroll 13
      Investeringsmedel 13
      Internfakturering 14
      Skalbarhet 14
      Ledningsstruktur 14
      Kostnad - nytta 15
4. Analys och rekommendationer 16
   4.1. Utmaningar 16
      Gränsdragning 16
      Balansering 17
      Förvaltningsbias 17
      Taktning 18
      Spårbarhet 19
      Organisering 21
   4.2. Mot en ny styrning och organisering 22
   4.3. Rekommendationer 24
5. Avslutande kommentarer 25

1. Bakgrund

Sättet som organisationer styr och organiserar IT uppvisar ett tydligt mönster i termer av en frikoppling över tid mellan teknikens och styrningens utveckling[1]. Nuvarande dominerande praxis bygger på föråldrade antaganden kring tekniken, teknikens användning, användare och organisation[2]. Detta resulterar i en bristfällig ändamålsenlighet i sättet vi styr och organiserar IT[3] - vi får helt enkelt inte de resultat vi egentligen eftersträvar.

Den dominerande modellen för styrning och organisering av IT inom offentlig sektor är att se IT som ett kostnadscenter som har till uppgift att reaktivt stödja verksamhetens behov. Genom att separera IT från verksamheten och formalisera beställningsförfarande från verksamheten till IT skapas förutsättningar för planerbarhet och kostnadseffektivitet under antagandet att förändringstakten är låg. Givet att verksamhetens behov ej antas fluktuera över tid kan standardiserade tjänstekataloger skapas, och dessa tjänster kan levereras mycket kostnadseffektivt[4]. Modellen är direkt importerad från näringslivet, och ett exempel på hur New Public Management satt spår i offentlig sektor.

Kritik mot denna design lyfter aspekter som påtagliga kontroll- och transaktionskostnader, samt en tilltagande förekomst av skugg-it eftersom IT avdelning (eller motsvarande) ej är konfigurerad för att möta nya behov från verksamheten. Med andra ord är styrningen kontraproduktiv genom att påtvinga kontroll i konflikt med verksamhetens behov, varvid verksamheten svarar med att kringgå kontrollen. Resultatet blir ceremoniell styrning utan ändamålsenlighet, som varken skapar rätt förutsättningar för IT eller verksamheten[5].

Kommuner har under senare tid uppvisat en paradoxal tendens att parallellt sträva efter tilltagande digitalisering och reducerade IT-kostnader. Digitalisering innebär en förskjutning av kostnader från manuella rutiner (människor) till automatiserade (IT). En kontinuerlig underprioritering av IT leder således till en försämring av organisationens digitala förmågor, och verkar i diametralt motsatt riktning mot likväl invånarnas förväntningar och teknikens möjligheter. I takt med att kommunens finansiella resurser begränsas (den demografiska utmaningen) och att rekrytering försvåras (brist på tillgänglig arbetskraft) blir digitalisering oundvikligt, varvid förskjutningen snarare behöver påskyndas än motverkas.

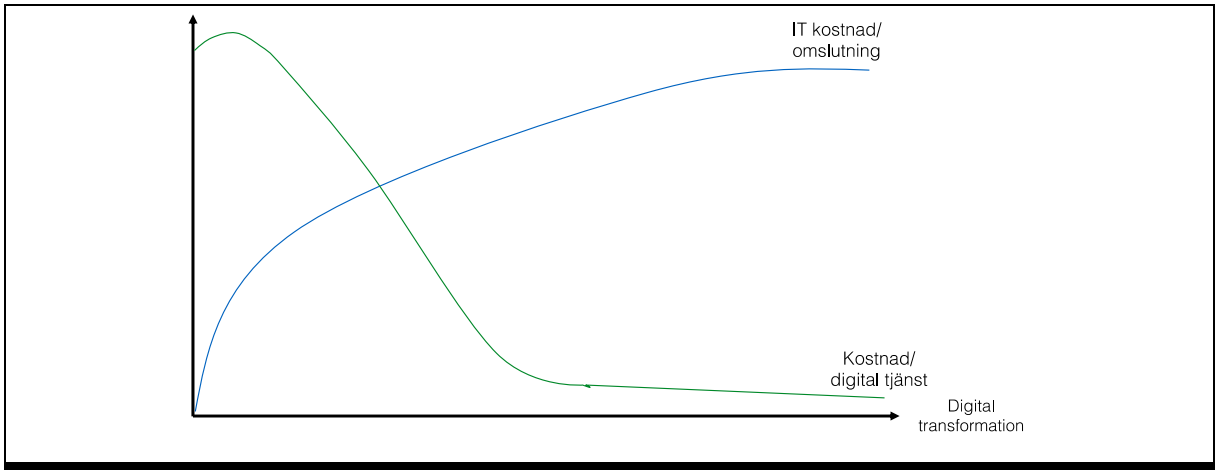
[1] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-ledning-motverkar-digitalisering/

[2] Lindvall et al, 2018. Digitalisering och styrning. Studentlitteratur, Lund.

[3] 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.

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

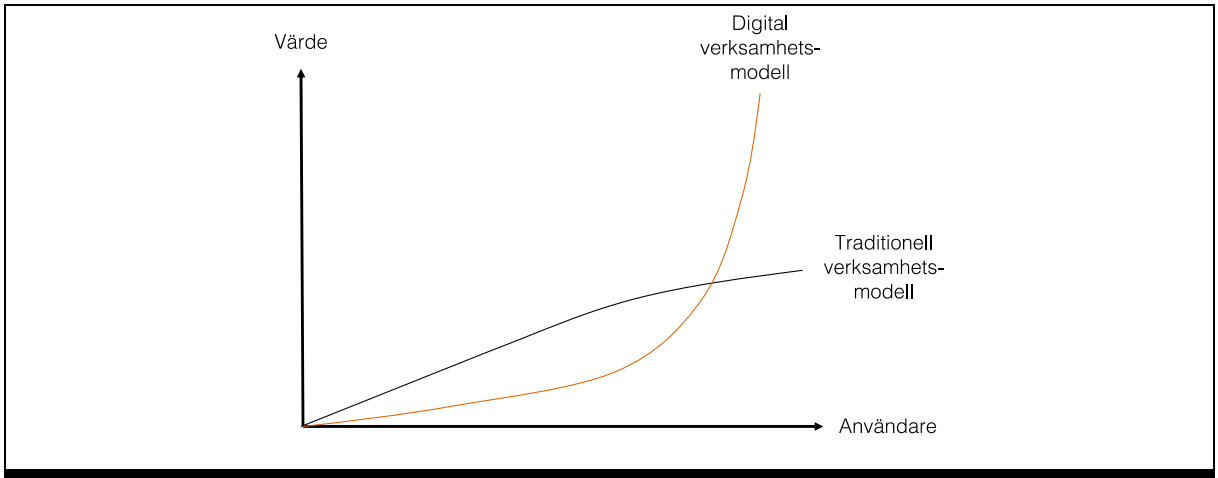
[5] https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-portfoljstyrning/



Figur 1: Relationen mellan kostnader för IT resp. digitala tjänster.

Som framgår av Figur 1 innebär digital transformation en nödvändig, tilltagande kostnad för IT som andel av omslutningen. Industrier som sedan tidigare gjort skiftet över till i huvudsak digitala leveranskanaler (bank m.fl.) uppvisar oundvikligen en högre digital kostnadsintensitet. Samtidigt ser man i de organisationer som lyckas med sin digitala transformation en stadig sänkning av kostnaden per digital tjänst. Med andra ord innebär skiftet mot mer digital välfärd en sänkning av övriga verksamhetskostnader per levererad tjänst och en höjd IT-kostnad. IT-kostnader är således både en möjliggörare och en indikator för hur långt en organisation kommit i sin digitala transformation.

Digitalisering för även med sig en ny logik för värdeskapande i offentlig sektor. Från den tidigare dominerande industriella logiken byggd på fysisk leverans av välfärd (e-förvaltning) till en digital logik (digital förvaltning)[6]. Skiftet i logik innebär att tidigare modeller för styrning och organisering blir kontraproduktiva, med tilltagande spänningar och suboptimeringar i takt med att digital välfärd blir större och större del av den totala leveransen.



Figur 2: Värdet i traditionell/digital verksamhetsmodell[7].

[6] För en tydlig översikt av vilka principer som innefattas i digital förvaltning, se https://www.oecd.org/gov/digital-government/oecd-digital-government-index-2019.htm

[7] Iansiti, M. & Lakhani, K.R. 2020. From Disruption to collision: the new competitive dynamics. MIT Sloan Management Review, 61(3), 34-39

I Figur 2 illustreras skillnaden mellan den fysiska (traditionella) och den digitala verksamhetsmodellen. Genom att det digitala har vad man brukar beskriva som nätverkseffekter är nyttan per tjänst inte längre avtagande över ökad användning utan snarare tilltagande. Genom att varje användningsfall föds in och skapar direkt värde för andra användare av tjänsten tilltar nyttan över tid ackumulativt.

Tidigare studier beskriver den dominerande styrningen som optimerad för att undvika risk och möjliggöra datorisering[8]. I takt med att digitalisering, dvs en metod för verksamhetsutveckling med hjälp av digitala lösningar blir mer nödvändig, blir konflikten mellan styrning och organisering optimerad för datorisering och nödvändiga förutsättningar för digitalisering tydlig. Slutsatsen av detta är att det krävs ett tydligt omtag avseende styrning och organisering av IT för ändamålsenlig digitalisering. Givet att digitalisering lyfts som en ödesfråga inom offentlig sektor är detta omtag akut.

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

2. Metod

Studien är den fjärde i raden av studier kring ökad digital mognad för Sundsvalls kommun. Studien bygger på en bred datainsamling genom såväl intervjuer (65), styrdokument (100), workshops (15) och återkommande kontakt med ledningspersonal från kommunen. Detta har kompletterats genom en ekonomisk analys av IT-relaterade kostnader i kommunen.

Studien bygger på samma antaganden som tidigare studier i kommunen, dvs antaganden om vikten av balansering av effektivitet och innovation, långsiktighet, koncernperspektiv och dynamiska förmågor[9]. Vidare har tidigare studier relaterade till it-styrningens patologi[10] använts som underlag för att fastställa om och hur kommunens eventuella brister överensstämmer med andra, tidigare studerade organisationers.

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

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

3. Resultat

3.1. Nuvarande organisering och styrning

Sundsvalls kommun utmärker sig genom att vara en kommun med politiskt förankrad vilja och mål med digitalisering[11]. Givet detta ställs särskilda krav på underliggande styrning och organisering för att säkerställa ändamålsenlighet i digitalisering, samt för att undvika suboptimering och kontraproduktivitet.

Sedan 2011 har kommunens IT verksamhet verkat inom ramen för en tydlig IT-strategi[12]. Centralt för denna strategi är[13]:

- Att IT utgör en stödfunktion: IT-strategin förväntas vara agnostisk till verksamhetens strategi(er).
- Att IT är något som verksamheten beställer (från IT organisationen) i egenskap av kund: Tydligt ställningstagande kring reaktiv beställa/utföra.
- Att öppenhet (avseende standarder, lösningar, affärsmodell et cetera) är centralt.
- Att den digitala infrastrukturen skall vara flexibel och möjliggöra innovation.

2014 fattade kommunen beslut om att införa ett servicecenter för IT (SC-IT)[14]. Tanken var att professionalisera IT ytterligare genom att bl.a. ”erbjuda ett standardiserat tjänsteutbud till samtliga förvaltningar och bolag inom kommunkoncernen”[15] med ambitionen att skapa effektiviseringsvinster med 15-20% under perioden 2014-2017.

Under 2016[16] fattades beslut om styrmodell, prissättning och delegation kopplat till SC-IT enligt nedan:

- Styrning: SC-IT sorteras direkt under kommunstyrelsen för att säkerställa strategisk styrning. En funktionell styrgrupp ansvarar för att taktiskt fånga och prioritera verksamhetens behov. Det operativa arbetet bedrivs inom SC-IT med utgångspunkt i tjänstekatalogen[17].
- Prissättning: Prissättning sker enligt självkostnadsprincipen på basis av tjänsterna i tjänstekatalogen med en procentuell uppräkning (2%) av internkostnad för att säkerställa utvecklingsmedel för kontinuerlig modernisering. Prissättning skall benchmarkas för att säkerställa marknadsmässigt konkurrenskraftiga priser[18].

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

[12] KS 2010-00564

[13] S.3

[14] KS-2014-00140-21

[15] KS-2014-00140-21 PWCs slutrapport, s.5.

[16] Revideras 2018, se KS-2017-00953-2, standardiserat tjänsteutbud har funnits sedan 2006-2007.

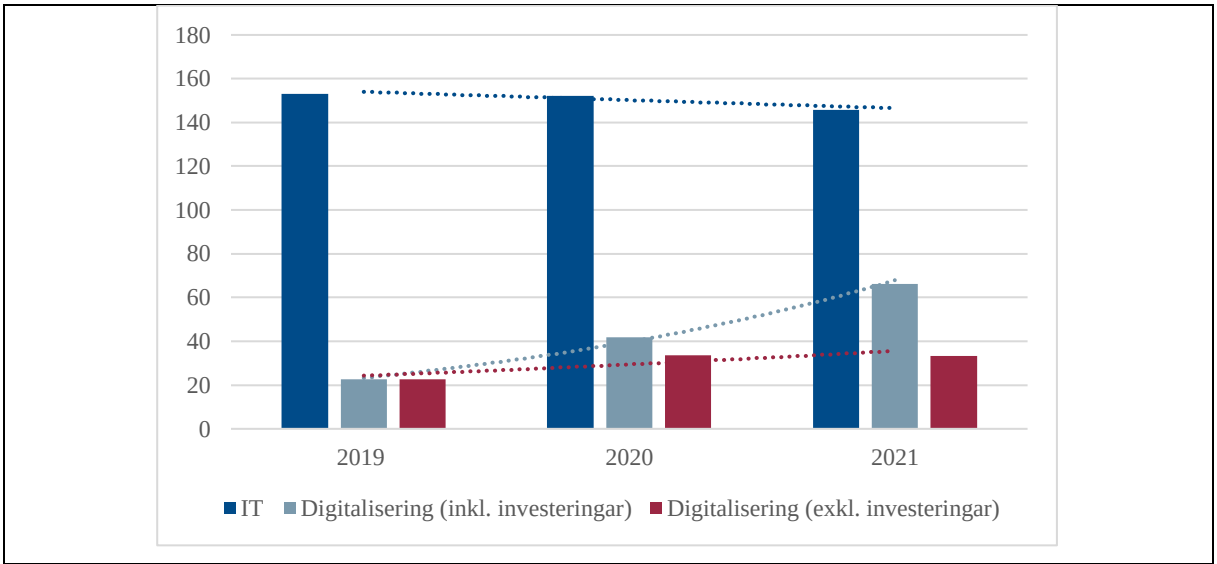
[17] KS-2016-00037-4 Bilaga 1

[18] KS-2016-00037-4 Bilaga 2

- Delegation: Koncernstabens funktionschefer agerar ordförande i de taktiska funktionsstyrgrupperna. Delegation för tjänstekatalogens sammansättning, marknadsanpassning av priser, uppföljning och utvecklingsplan ges funktionscheferna[19].

2017 inleddes arbetet med en ny digitaliseringsmålsättning och resurssättning. En ny IT-direktör rekryterades och gavs i uppdrag att vid sidan av SC-IT bygga upp en organisation för digitalisering. Under 2019 konsoliderades digitaliseringsavdelningen med en projektorganisationen för innovation, i linje med att innovation är en viktig komponent i digitalisering.

Sedan 2019 har kommunen gjort en satsning på digitalisering med bla ett skifte över till investeringsmedel för hantering av underliggande infrastrukturella komponenter och en ökning av resurssättning för digitalisering.



Figur 3: Finansiella resurser kring IT och Digitalisering[20]

Ur Figur 3 framgår att utvecklingen av finansiella resurser för IT uppvisar en nedåtgående trend med minus 5% sedan 2019. Kommunen lägger idag 1,71% av omslutningen på IT[21], jämfört med 1,82% 2019. För digitalisering har kommunen gått från att lägga 2,7‰ 2019 till 7,8‰ 2021, en nominell ökning med 192%. Ur ett perspektiv kan detta ses som en betydande satsning från kommunens sida, men samtidigt utgör satsningen på digitalisering fortfarande mindre än en procent av omsättningen (endast räknat till centrala satsningar). Den sammantagna utvecklingen av finansiella resurser visar på ett skifte från IT till digitalisering, där finansiella resurser för digitalisering gått från 15% av ITs finansiella resurser 2019 till 46% 2021, alternativt 23% exklusive investeringsmedel.

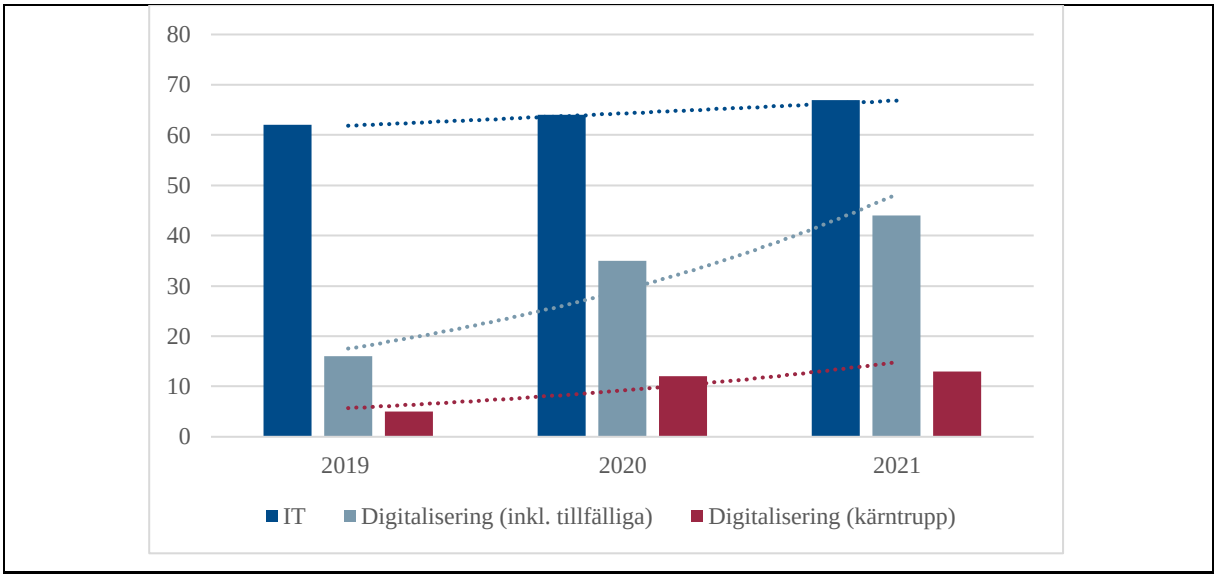
Skiftet över till digitalisering för med sig risker för utarmning av IT i termer av de förmågor som krävs för såväl digitalisering som vidmakthållande och modernisering av existerande digitala infrastruktur.

[19] KS-2016-00037-4 Bilaga 3, se även KS-2018-00844

[20] För digitalisering innefattar beloppen även investeringsmedel, 8 resp 33 MSEK för 2020 och 2021.

[21]Givet att omslutningsiffror för kommunen 2021 fortfarande saknas har antagandet om 0,6% tillväxt (baserat på tillväxt 2019-2020) gjorts.

Den för 2019-2021 kontinuerliga minskningen av centrala avsättningar för IT och digitalisering för med sig betydande risker, även om de till viss del möts upp av ökade lokala satsningar.



Figur 4: Personella resurser kring IT och Digitalisering

Ur Figur 4 framgår att utvecklingen av personella resurser (HTE) för IT uppvisar en uppåtgående trend med 8% sedan 2019[22]. Från 7,7‰ av totala personella resurser i kommunen 2019 till 8,2‰ 2021[23]. Under samma period har personella resurser för digitalisering ökat 175%, en ökning från 26% av totala personella resurser för IT 2019 till 66% 2021. Tillväxten av personella resurser för digitalisering utgörs till största del av externa konsulter och inlånade interna medarbetare. Vid exkludering av dessa tillfälliga personella resurser uppvisar digitalisering som andel av IT en ökning från 8% 2019 till 19% 2021.

Antalet fastanställda medarbetare inom digitalisering är med andra ord fortfarande få, vilket utgör en risk för personella beroende och avbruten framdrift för kommunen. Strategin att växa genom att knyta temporära medarbetare (interna likväl som externa) till digitalisering kan anses fördelaktig, men behöver kompletteras med betydande uppsäkring av en stabil kärna medarbetare. I takt med att efterfrågan av digitalisering ökar, är det viktigt att ej riskera brott och undermålighet i leveransförmåga.

3.2. IT-kostnader

Begreppet IT-kostnader är vanligen associerat med betydande oklarhet avseende gränsdragningar. För denna rapport har vi valt att se IT-kostnader i fyra olika kategorier.

1. IT-kostnader som ligger inom ramen för en central IT budget (SC-IT).
2. Externa IT-kostnader i förvaltning och bolag.
3. Lokala personella IT-kostnader (IT pedagoger, IT koordinatorer, systemägare etc).

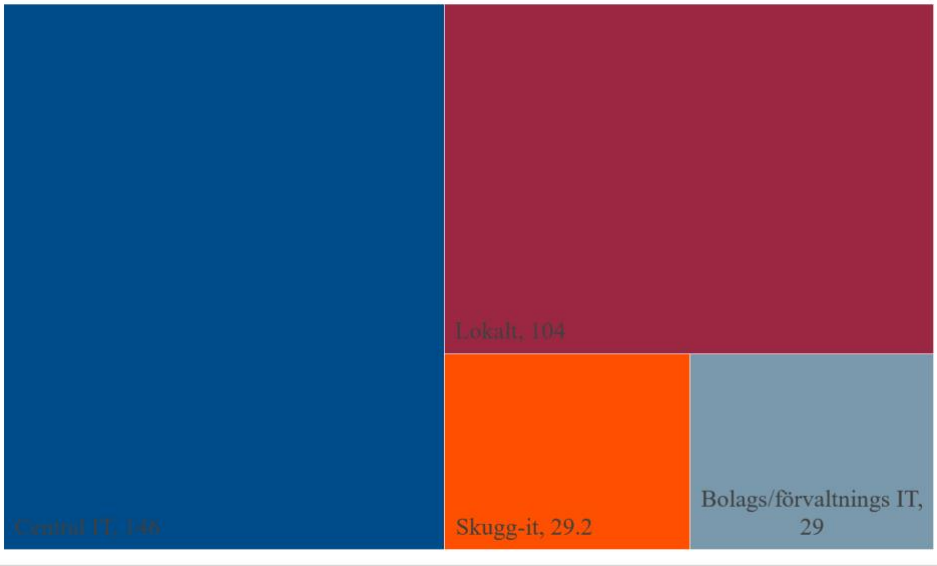
[22] Skillnaden i en nedåtgående trend för finansiella resurser och en uppåtgående trend för personella resurser är iögonfallande och kräver vidare analys. En hypotes är att detta är en konsekvens av vald arkitekturell strategi där tilltagande nyttjande av öppen källkod bidrar till sjunkande mjuk- och/eller hårdvarukostnader.

[23] Givet avsaknad av siffror för HTE 2021 har antagandet om fortsatt tillväxt i samma omfattning som 2019-2020 (0,51%) gjorts.

4. Kostnader associerade med olika former av Skugg-it lösningar, dvs icke centralt sanktionerad IT.

Vi har valt att ej se kostnader associerade till digitalisering (digitaliseringsbudget, verksamhetsutveckling, digitala strateger etc) som del av IT-kostnader. Orsaken till detta ligger i ett behov av att möjliggöra en tydlig gränsdragning där IT-kostnader ej förväxlas med digitaliseringskostnader. Digitalisering syftar uteslutande till framdrift, och IT syftar till lejonparten till att skapa förutsättningar för verksamhetens vidmakthållande.

Figur 5 innehåller en översikt av det som ses som totala IT-kostnader för kommunen. Totala IT-kostnader är 2X nuvarande IT-budget, varvid digitaliseringskostnader (centrala) är 22% av totala IT-kostnader (inkl. investeringsmedel) respektive 11% (exkl. investeringsmedel).



Figur 5. Översikt av IT-kostnader i kommunkoncernen.

3.3. Brister i nuvarande styrning och organisering

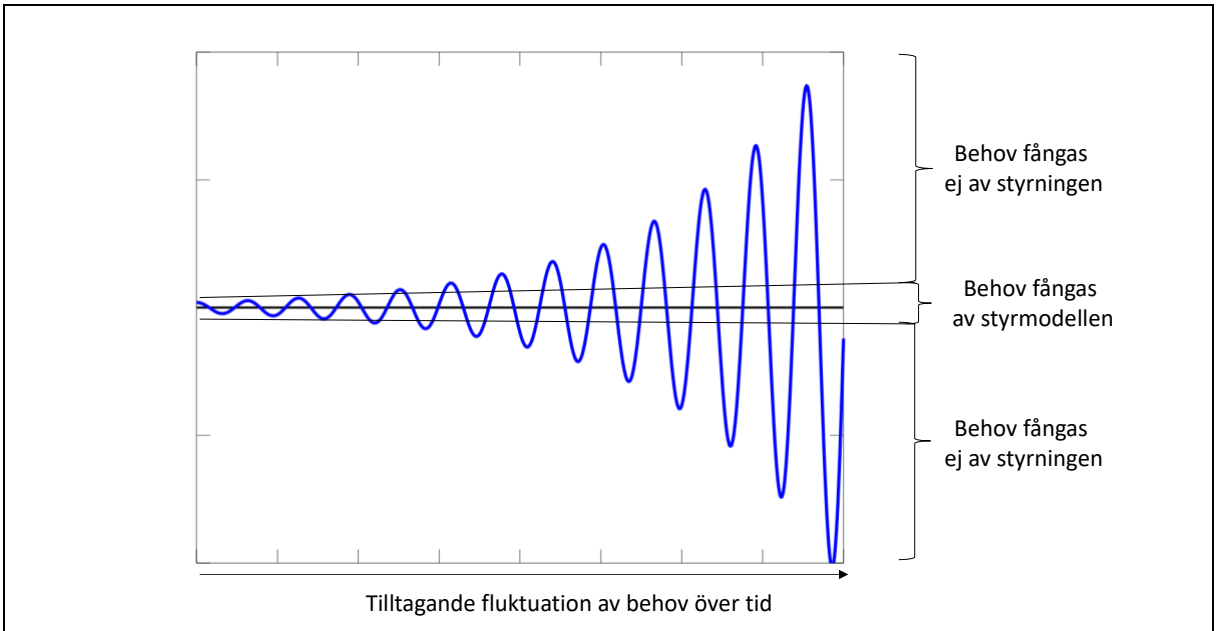
Studien visar på åtta framträdande brister i nuvarande styrning och organisering (Figur 6).

Figur 6. Översikt av brister i nuvarande styrning och organisering.

Köp och sälj

Grundtanken bakom köp- och säljmodellen är att ta kontroll över efterfrågan och säkerställa en kostnadseffektiv drift och förvaltning. Genom att standardisera leveransen av utbud säkerställs fortsatt kostnadseffektivitet över tid med adekvat kvalitet i termer av matchning av behov och efterfrågan.

Denna modell för leverans fungerar väl vid låg grad av fluktuationer i efterfrågan, men är samtidigt beroende av just låg grad av fluktuation för att fungera (Figur 7). I linje med detta har organisationen utvecklat rutiner och processer för att kanalisera efterfrågan från individanpassning och föränderliga behov till kollektiva behov där lösningar anses tillräckligt bra för ändamålet.



Figur 7. Styrningens förmåga att hantera fluktuerande behov.

Konsekvensen av modellen utmärks av att fluktuerande behov ej fångas upp och i stället förpassas till skugg-it alternativt lokala initiativ, dvs hanteras parallellt med ordinarie beställningsförfarande. Detta leder över tid till distansering och minskande dialog mellan verksamhet och leveransorganisationen kring nya behov, samtidigt som pluralism växer utanför central kontroll. Effekten av detta är att kommunens digitala infrastruktur blir tilltagande fragmenterad över tid samt att verksamhetens krav och förväntningar på central leverans av verksamhetsrelevant IT sjunker och indikationer på nya behov kring digital infrastruktur uteblir till IT-SC.

En vidare konsekvens av köp- och säljmodellen återfinns i betydande ojämlikhet i tillgång till digitala lösningar. Resursstarka förvaltningar och bolag har möjlighet att ta kostnader för uppbyggande av förmåga tidigt, medan resurssvaga förvaltningar och bolag behöver vänta. Ett exempel på detta kan ses i hur skolan tidigt valde att satsa på infrastruktur i form av WIFI vilket nu möjliggör en helt annan användning av digitala lösningar med direkt nytta. Vård och omsorg hade inte möjlighet till detta, och tvingas nu ta kostnader för samma teknik vilket begränsar deras utrymme för vidare satsningar på digitala lösningar som ger direkt verksamhetsnytta[24]. Vidare orsaker till ojämlikhet återfinns i olika förvaltningars skiftande kompetens kring beställning, dvs hur väl modellen möter upp verksamhetens förutsättningar.

Organisering av utvecklingsresurser

I dagsläget är majoriteten av utvecklingsresurser placerade inom SC-IT. Detta skapar en distans till verksamhetsutveckling, där primära arbetsuppgifter ligger inom vidmakthållande av existerande systempark genom kontinuerliga utvecklingsinsatser. Detta skapar följdproblem associerade till såväl IT-medarbetares kontinuerliga kompetensutveckling, samt risk för kontinuerlig nedprioritering av utveckling till fördel för förvaltning[25].

Ekonomisk allokering/kontroll

IT budget allokeras frikopplat från egentligt behov av modernisering och utveckling. Genom att först allokera IT budget och skjuta ansvar för prioritering mellan drift/utveckling till SC-IT skapas ej förutsättningar för att prioritera utveckling. SC-IT behöver hela tiden prioritera robust och säker drift av system snarare än vidare- och nyutveckling. Detta resulterar i att eventuell utveckling först kan ske när robust och säker drift är garanterad, vilket givet oförutsedda händelser leder till en parallell under-prioritering av utveckling och ett under-utnyttjande av medel. Detta uppfattas av verksamheten att ”IT inte ens kan göra av med de pengar de har…”, men är egentligen en indikation på bristfällig styrning.

Investeringsmedel

I linje med tidigare beslut har kommunen utökat användningen av investeringsmedel för att finansiera digitalisering. Givet att digital infrastruktur levereras via SC-IT med en internprissättning som innefattar indirekta kostnader (2%) skapas svårigheter för finansiering genom investeringar[26]. Givet rådande

[24] Samma mönster som identifierats mellan kommuner (https://www.digitalforvaltning.se/rapport/sveriges-kommuners-digitaliseringsstrategier/) återfinns med andra ord även inom kommuner. Detta utgör ett direkt hot mot principen om jämlik tillgång till välfärd.

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

[26] Forskningskonsortiet ställer sig undrande även till valet av nivå av indirekta kostnader om dessa skall täcka modernisering av underliggande infrastruktur. Givet 2% skapar detta förutsättningar för total omställning av digital infrastruktur vart 50e år. Givet teknikens utveckling verkar en kalkylbas för ekonomisk livslängd på 50 år väl lång.

redovisningsregler kan ej indirekta kostnader tas med i investeringsobjektet, varvid konsekvensen blir en underfinansiering antingen av SC-IT eller av digitaliseringsinitiativet som behöver hanteras via andra kanaler. Effekten av detta blir att överskjutande 150-200kr per timme (dvs som ej kan finansieras via investeringsmedel) behöver tas ur driftmedel, vilket försvårar finansiering av digitaliseringsinitiativ och skapar tröghet i framdrift. Vidare kan ökad användning av investeringsmedel riskera att ge en skev bild av magnituden av satsningen på digitalisering om den ej redovisas korrekt.

Internfakturering

Förfarandet kring internprissättning och internfakturering används primärt som ett sätt att säkerställa transparens och öka tilliten mellan SC-IT och verksamheten. I dagsläget bidrar ej internfaktureringen till transparens och tillit, utan ses i stället som motverkande. Grundantagandet bakom användning av internfakturering för att driva ökad tillit är att verksamheten skall ges möjlighet att påverka sina kostnader. En sänkning av IT-kostnader initierade av verksamheten är dock direkt kontraproduktivt för ändamålsenlig digitalisering inom kommunen, och skapar risker för suboptimering. Därmed är det beteende som internprissättningen är tänkt att stödja (minska IT-kostnader) direkt kontraproduktivt för såväl långsiktig tillit som för kommunövergripande nytta och digitalisering. Vidare skapar internfakturering felaktiga incitament för kontinuerlig effektivisering och förändring av tjänstekatalogens innehåll över tid.

Skalbarhet

Bolagens nyttjande av SC-IT och kommunkoncernens digitala infrastruktur regleras i ägardirektiv. Det föreligger i dagsläget brister i skalbarhet associerade med oklar ansvarsfördelning gentemot bolag/förvaltningar. Framväxten av egna lösningar ses som naturlig över tid, men för en övergångsperiod behövs utökad kontroll för att säkerställa att den digitala infrastrukturen byggs ändamålsenlig på koncernnivå. Samnyttjande av gemensam digital infrastruktur är en nödvändig förutsättning för att kunna skala lösningar koncernövergripande, och är associerat med långsiktigt effektiv resursutnyttjande för drift och utveckling.

Ytterligare aspekter kring skalbarhet innefattar möjligheten för nationell skalning, där lösningar som tas fram i t.ex. andra kommuner skall vara användbara inom Sundsvalls kommun. För detta ställs vidare krav på underliggande digital infrastruktur, och frånsteg från en uniform infrastruktur på koncernövergripande nivå kommer att vara kostnadsdrivande och tröggörande för att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering. Här är kommunens framtagna API-strategi en direkt möjliggörare inte bara för koncernövergripande skalning, utan även för nationell skalning under förutsättning att den efterlevs[27].

Ledningsstruktur

I dagsläget har kommunen en IT-direktör som till delar är ansvarig för IT och digitalisering. Oklarhet i delegation och mandat skapar grunderna för en ohållbar arbetssituation vid sidan av brister i styrkedjan. IT-direktör är ansvarig för sammansättningen av tjänsteportfölj men inte för leverans av portföljen. Detta skapar risker associerade till frikoppling där mandat ej ligger i linje med ansvar. Givet fortsatt tillväxt av digitaliseringsuppdraget inom kommunen tilltar riskerna med att ha en roll som övergripande ansvarig för såväl IT som digitalisering.

[27] https://utveckling.sundsvall.se/malbild-och-strategi/api-strategi

Kostnad - nytta

Givet att central IT-budget endast utgör en bråkdel av totala IT-kostnader föreligger risk för att kostnader ej följs upp på rätt nivå och därmed inte styrs för koncernövergripande nytta. Parallellt med detta föreligger risker till bristfällig kalkylering av nytta, vilket resulterar i felprioriteringar och risk för utebliven optimal nyttohemtagning. Arbetet med att prioritera hemtagning av nytta är bra, men kräver en bättre ekonomisk uppföljning. I takt med ökad omställning till digital välfärd kommer dessa brister att bli mer betydande och riskera negativt påverka ändamålsenligheten i digitalisering.

4. Analys och rekommendationer

4.1. Utmaningar

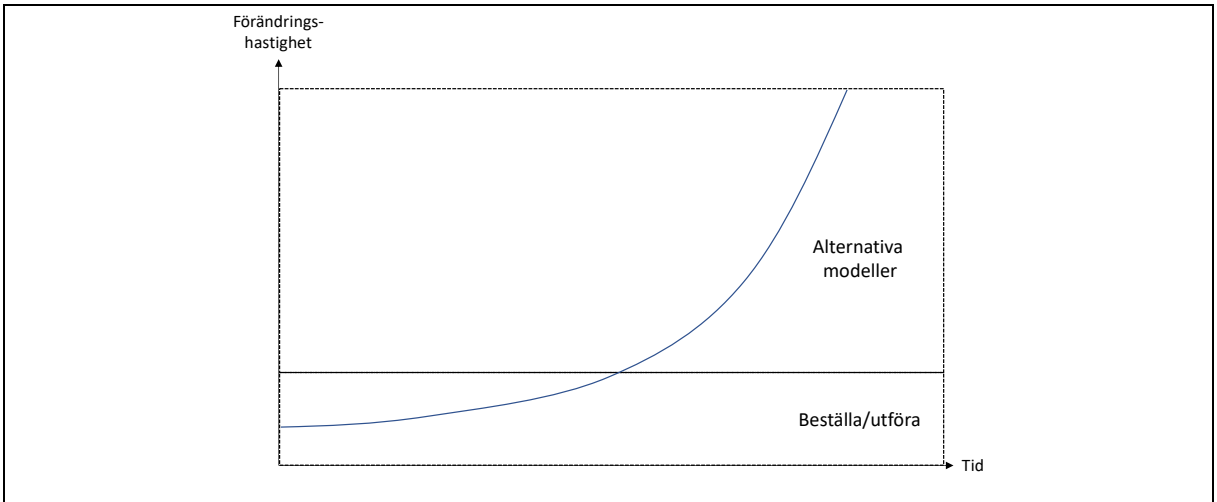
Studien visar på sex utmaningar för styrning och organisering av IT för ändamålsenlig digitalisering enligt figur 8.

Figur 8: Utmaningar kring styrning och organisering för ändamålsenlig digitalisering.

Gränsdragning

Den sammansättning av styrning kommunen i dagsläget uppvisar är bristfällig i termer av ändamålsenlighet. Tillämpningen av köp- och säljmodellen som en underliggande logik för all IT är direkt kontraproduktiv för ändamålsenlig digitalisering och verksamheten i stort, givet att den för med sig bristfällig dynamik och ett beteende som går i direkt konflikt med verksamhetens behov. Dessa brister känns igen från tidigare studier[28], där skiftet från att IT ses som en mogen teknik och uteslutande en kostnadssänkande mekanism i verksamheten till IT som en nödvändig förutsättning för digitalisering ej fångats upp i styrningens design.

Utmaningen kring gränsdragningen av IT och dess styrning är direkt relaterad till förändringshastigheten i omgivningen. Vid en låg förändringshastighet (en låg omsättning av tjänsteportföljen) fungerar modellen väl. Samtidigt är den designad för att motverka fluktuationer i efterfrågan, varvid den har en tendens att försena respons på ökad förändringshastighet i omgivningen.



Figur 9: Brytpunkter i modellers ändamålsenlighet.

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

För att möjliggöra ändamålsenlig styrning krävs en tydlighet i när modellen skall användas och när den inte skall användas. För snabbt fluktuerande behov krävs en styrning som kan agera mer dynamiskt, och snabbt göra betydande om-allokeringar och prioriteringar. Givet det stora spann av fluktuationer i behov (från mycket låg till hög) som föreligger inom IT blir det viktigt att komplettera nuvarande styrmodell med alternativa modeller. Viss del av nuvarande behov (framför allt det som återfinns inom tjänsteportföljen) kan hanteras inom existerande modell, varvid nya modeller behöver tas fram för att bättre hantera högre nivåer av fluktuation (se Figur 9). Således utmärks en ändamålsenlig styrning av en ökande pluralism i styrningsmodeller.

Balansering

I enlighet med SKRs Utveckling i en Digital Tid[29] föreligger det ett behov av att balansera effektivitet och innovation. En organisation som över-investerar i effektivitet riskerar påskyndad irrelevans och en organisation som över-investerar i innovation riskerar urlakning av effektivitet[30]. Valet av idag eftersträvad balanspunkt är en av två ingående variabler i en organisations digitaliseringsstrategi[31], tillsammans med balansen mellan intern- och extern direkt nytta med digitala initiativ.

Sundsvall har sedan flera år tillbaka en väl utvecklad förmåga kring portföljstyrning där dessa två balanspunkter kontinuerligt följs upp och ligger till grund för prioriteringsbeslut. Forskningskonsortiets arbete med ”PIOS: Portföljstyrning för digitala initiativ i offentlig sektor” kan här ses som inspiration för vidare förstärkning av existerande praxis. Givet att endast en bråkdel av verksamhetsutvecklingen sker via centrala portföljer blir det viktigt att hitta ett sätt att stärka balanseringsförmågan ute i verksamheten parallellt med att den stärks centralt[32].

Förvaltningsbias

Nuvarande styrning skapar goda förutsättningar för fortsatt förvaltning under antagandet att det som skall förvaltas ej förändras över tid. Givet kraven på förändring i verksamheten och digitalisering som en metod för verksamhetsutveckling är nuvarande styrning kontraproduktiv. I takt med att mer och mer av verksamheten kommer att påverkas av digitalisering blir bristerna i styrning tydligare, varvid organisationen till slut kommer att befinna sig i ett läge där övergripande förändringar är nödvändiga men där brister i existerande styrning har decimerat tillgängliga resurser.

Givet att förvaltning och utveckling ses som två sidor av samma mynt och att gränsdragningen dem emellan i termer av kostnadsallokering och resurssättning är oklar tenderar förvaltningsuppdraget att prioriteras på bekostnad av utvecklingsuppdraget. Detta mönster återfinns i flertalet länder och sektorer, och är inte unikt för offentlig sektor. Förvaltningsuppdraget äter med andra ord upp resurserna för verksamhetsutveckling i linje med den symbol vi valt för att illustrera utmaningen[33].

---

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

[30] Inom litteraturen beskrivs dessa två fel-investeringar som ”competency trap” och ”failure trap”, se Levitt, B. and March, J.G., 1988. Organizational learning. Annual review of sociology, 14(1), pp.319-338.

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

[32] Zimmermann, A., Raisch, S. and Cardinal, L.B., 2018. Managing persistent tensions on the frontline: A configurational perspective on ambidexterity. Journal of Management Studies, 55(5), pp.739-769.

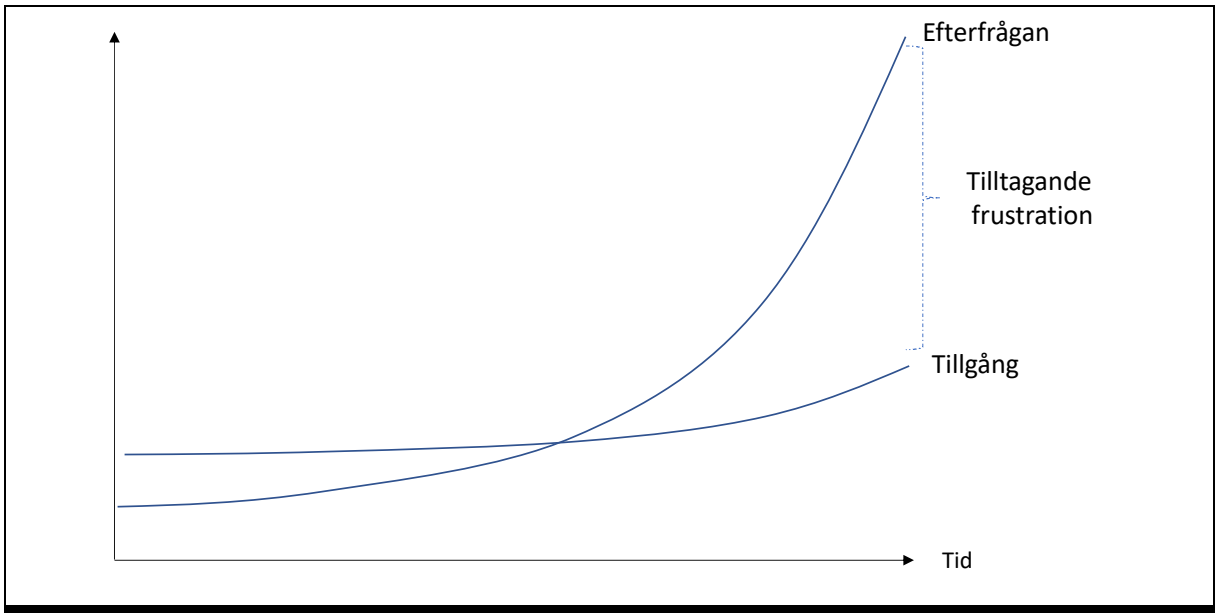
[33] Ouroboros är en uråldrig symbol för det kontinuerliga och eviga. Avbildat som en orm eller drake som äter sin egen svans visar den ett självförstärkande, slutet system där input är output.

För att undvika denna tendens krävs en tydlig mål- och resurssättning för utveckling som även återfinns i uppdragsbeskrivningar till berörda chefer och funktioner. Att till exempel vikta dessa två uppdrag mot varandra, och vara tydlig i att 20% av uppdraget och därmed även resurserna förväntas läggas på verksamhetsutveckling. Faktisk nivå kommer att vara beroende av förändringsbehovet i verksamheten, och det är av särskild vikt att resursutnyttjande följs upp.

Taktning

Utmaningen relaterad till taktning berör hur snabbt man vill driva den digitala transformationen i verksamheten. För en organisation som ej fastställt takt i termer av t.ex. hur stor del av ordinarie uppdrag som skall växlas över till digital leverans under en given tidsperiod antas takten vara noll.

Genom tillsättandet av centrala medel skapas möjligheter att påskynda digitalisering. Sundsvall har arbetat framgångsrikt med att reducera trösklarna för att inspirera till ökad omställningshastighet, men givet att lejonparten av resurser i en kommun återfinns lokalt ute i förvaltningar och bolag räcker detta tillvägagångssätt bara till viss del och blir snabbt verkanslös. I dagsläget är leveransförmågan underdimensionerad för behovet från verksamheten (Figur 10), vilket resulterar i frustration kring leveransförmåga och risk till antingen parallellsatsningar (ej centralt koordinerade) eller ännu värre uteblivna satsningar. I takt med att back-log för utvecklingsinitiativ växer behöver kommunkoncernen finna nya sätt att dels möta behov och dels sätta rätt takt i digitalisering.



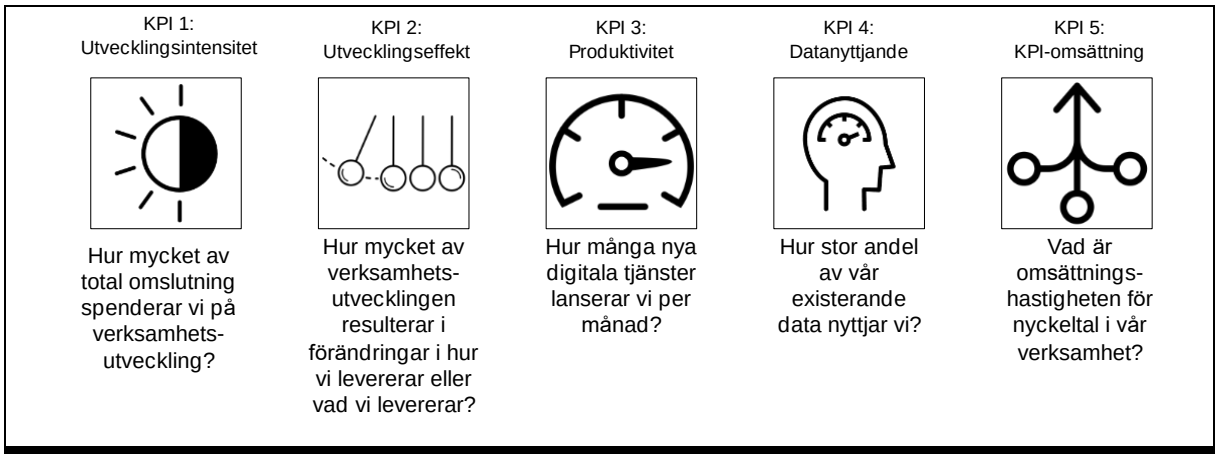
Figur 10: Tillgång, efterfrågan och frustration.

Ett angreppssätt för att inte riskera att motverka verksamhetens omställningstakt är att öka dimensioneringen av centrala leveransresurser. Detta kommer att fungera kortsiktigt, men givet teknikens utveckling är det viktigt att fundera på mer hållbara uppsättningar av realiseringsförmåga. Decentralisering av utvecklingskapacitet (via self-service BI, low-/no-code[34] et cetera) bör övervägas som först ett parallellt spår för experimentering i de bolag/förvaltningar som är mest digitalt mogna, och därefter utvärderas för koncernövergripande skalning. Den underliggande frågan borde vara hur vi ser

[34] För inspiration se hur Green Cargo jobbar med Low-code lösningar i hanteringen av sitt digitala arv: https://www.outsystems.com/webinars/it-modernization-strategies-and-successes/thank-you/

på utveckling i framtiden, vilket kommer ge nya ingångsvärden kring de förmågor som behöver byggas upp centralt via såväl digital infrastruktur och digitaliseringsavdelning[35].

För att stötta organisationer inom just taktningsfrågan har forskningskonsortiet utvecklat ett antal nyckeltal som kan ses som inspiration (Figur 11). De första två nyckeltalen rör hur mycket vi idag avsätter för verksamhetsutveckling och vilken effekt detta har. Majoriteten av organisationer har i dagsläget ingen översikt av dessa två nyckeltal, vilket kan ses som en indikation att styrningen ej anpassats efter tilltagande förändringstakt. Detta är ett resultat av att man ej tar verksamhetsutvecklingsfrågan på tillräckligt stort allvar och därmed saknar möjlighet att styra takten.



Figur 11: Nyckeltal för taktning[36].

Det sista nyckeltalet är ett meta-nyckeltal som ger en indikation på hur snabbt styrningen förändras. Givet att kraven på verksamheten förändras behöver även prestationsstyrningen förändras. Tyvärr är så sällan fallet, varvid man fortsätter mäta och styra prestation på samma sätt som tidigare trots att verksamheten och verksamhetens förutsättningar förändrats. Om KPI5 är noll är detta en tydlig indikation på tilltagande bias i styrningen.

Spårbarhet

I nuvarande styrning och organisering ses IT som en kostnad av infrastrukturell karaktär. Tilltagande nyttjande av IT motverkas genom internprissättning och andra former av styrning, med konsekvensen att digitalisering ej har optimala förutsättningar att lyckas. Givet att kommunen har en tydlig begränsning i fritt kapital (kortsiktigt) och personella resurser (långsiktigt) blir spårbarhet av kostnad och nytta inom digitalisering en nödvändig förutsättning för att driva satsningar. Utan en överblick och transparens kring vad satsningar på digitalisering ger för effekt i verksamheten blir digitalisering ett trosprång snarare än rationellt.

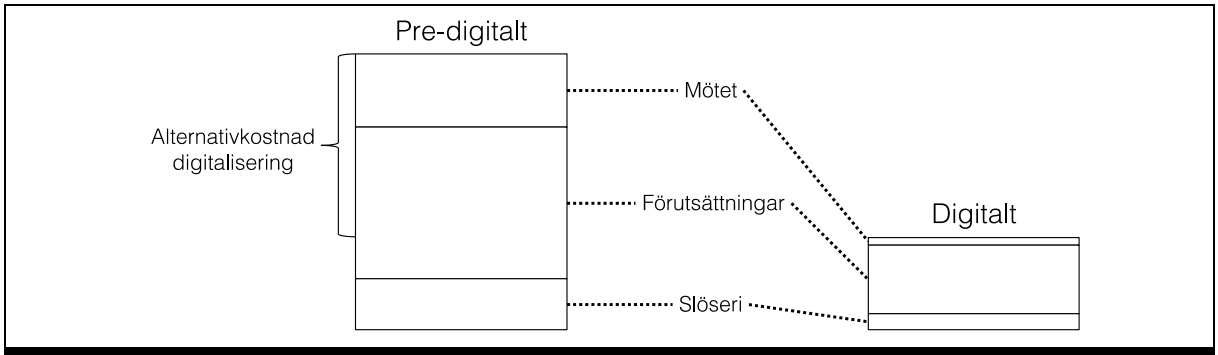
Digitala satsningar innebär att manuella rutiner ersätts med digitala tjänster. Det kan vara såväl internt (automatisering av delar/hela processer) som externt (nya tjänster), men i båda fall handlar det om att frigöra resurser och skapa nya optioner för handling. I det interna perspektivet har kommunen goda modeller för att värdera satsningar kring t.ex. RPA och andra former av rationalisering i termer av

[35] Ett exempel på hur organisationen börjat förbereda sig för denna utveckling återfinns i skapandet av ”fokusområden” där utvecklingsförmåga och takt möjliggörs lokalt i verksamheten genom en närvaro av centrala utvecklingsresurser.

[36] KPI3 skall ej tolkas som att samtliga digitala tjänster är bra, och digitala tjänster får ej blandas ihop med e-tjänster. E-tjänster innefattar i dagsläget allt från elektrifiering av en blankett till digitala tjänster, dvs tjänster som till fullo använder digitaliseringens möjligheter genom att skapa ersättningsfunktion för manuellt levererad välfärd.

frigjorda resurser och effektivisering, men för det externa saknas värderingsmöjligheter och därmed omöjliggörs såväl spårbarhet i nytta och en rationell bas för beslutsfattande kring prioritering.

Med stöd i aktivitetskostnadskalkylering (ABC)[37] kan man se att de aktiviteter som krävs för att leverera en välfärdstjänst ser olika ut för det pre-digitala och det digitala (Figur 12). Det pre-digitala utmärks av betydande kostnader för själva mötet (det värdeskapande ögonblicket där representanter från kommunen möter invånaren) samt förutsättningarna (interna processer, infrastruktur, handläggning et cetera som krävs för att möjliggöra mötet). Genom kontinuerlig förbättring över tid har de aktiviteter som ej är värdeskapande minimerats men är fortfarande närvarande i form av slack och andra former av icke-allokerade resurser.



Figur 21: Grunderna i aktivitetsbaserad kalkylering av digitala välfärdstjänster.

Det digitala utmärks av att man hanterar majoriteten av invånare genom en digital tjänst. Den digitala tjänsten har noll marginalkostnad, dvs ökad användning leder ej till ökad kostnad som effekt av en hög grad av automatisering. I stället för att ringa in och kontrollera när sophämtningen är planerad (möte) får invånaren en notifiering via Medborgarappen när det är dags att ställa ut soporna. Kommunen kan minska aktiviteter associerade med just denna tjänst, men givet att om-allokering tar tid så blir den kortsiktiga konsekvensen ökat slöseri.

För att säkerställa spårbarhet kring digitala initiativ krävs en mappning av vilka aktiviteter som påverkas av nya digitala initiativ, samt en konkret handling från kommunen för att säkerställa optimalt anammande från invånarsidan. Skapandet av tjänsten tillför inget värde, utan det är först när användningen etableras och resurser om-allokeras som värdet uppstår. Här behöver kommunen arbeta med en sänkning av service-nivån för den pre-digitala tjänsten för att möjliggöra förändring i invånarnas beteende. Detta kommer kortsiktigt resultera i sjunkande omdömen rörande servicenivåer från invånarna, något som kan vara svårt att inom existerande styrning rättfärdiga men som ändock är nödvändiga. För att etablera nya användningsmönster associerade till välfärdstjänster behöver kommunen arbeta med sänkta servicenivåer som ett sätt att styra beteende.

På kostnadssidan utmärks kommunen av bristfällig granularitet i redovisningen av IT-kostnader. Alla interna beställningar klassificeras som licenser och IT-programvara, varvid spårning av t.ex. kostnadsandel licenser respektive personalkostnader blir omöjlig/svår att följa upp givet nuvarande

[37] Murphy, A., Taylor, C., Acheson, C., Butterfield, J., Jin, Y., Higgins, P., Collins, R. and Higgins, C., 2020. Representing financial data streams in digital simulations to support data flow design for a future Digital Twin. Robotics and Computer-Integrated Manufacturing, 61, p.101853.

praxis och kontoplan. I tidigare studier[38] har vi föreslagit ett skifte för kostnadskontroll kring IT till en ny modell, VCM. Denna modell utgår från värdet av insatser klassificerade enligt ABC och skapar en grund för hantering där IT får stöd i att prioritera direkt värdeskapande aktiviteter och identifiera slöseri. Det är i skrivande stund oklart om VCM är användbar i kommunen, varvid vidare analys krävs.

Organisering

Den sista utmaningen rör hur man bäst organiserar IT i relation till kommunens verksamhet och digitalisering. Genom parallella studier av organisationer såväl inom som utom offentlig sektor ser vi fyra olika grundformer för organisering av IT och digitalisering (Figur 13).

Modell	INOM	UNDER	PARALLELLT	ÖVER
Illustration	IT&Dig	IT / Dig	IT | Dig	Dig / IT
Syn på digitalisering	Dig=IT	Dig≈IT	Dig≠IT	Dig>IT
Fördelar	Enkelhet	Kontroll	Konfliktundvikande	Ändamålsenlighet
Nackdelar	Tillit Framdrift	Resurser för Dig Marginalisering	Mandat Konflikter	Finansiering Ledning
Konsekvenser	Bristande framdrift Underutnyttjande Underfinansiering	Ryktesarv Begränsad effekt Begränsad resurs	Koordinationsbrist Eftersatt arv Tröghet	Expropriering av utvecklingsresurser Reduktion av IT

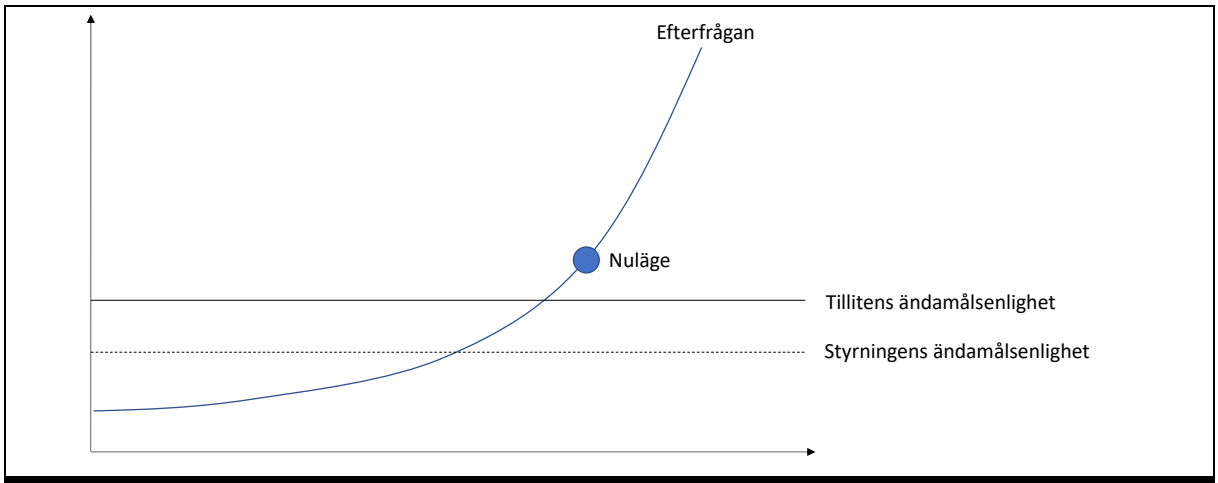
Figur 13: Organiseringsalterantiv för IT och Digitalisering.

Sundsvalls nuvarande val av organisering är en kombination av Parallellt och Över, där digitalisering differentieras från IT, men där IT fortfarande har viss autonomi genom att IT-direktör ej är chef över chef SC-IT i linjeverksamheten. Denna modell påminner om den inom offentlig sektor vanliga uppdelningen mellan CIO/IT-direktör och CTO/driftchef, där CIO är ansvarig för beställning och CTO för leverans. Denna modell skapar problem med såväl ansvar som mandat, där CTOs autonomi under strikt kostnadsstyrning resulterar i CTO motverkar CIOs intention. Resultatet av detta blir särskilt tydligt i en låg grad av omsättning i tjänsteportföljen över tid och en eftersatthet av modernisering av underliggande digitalt arv. Med andra ord motverkar denna typ av organisering digital mognad[39].

Sundsvall har dock, inom ramen för existerande styrning, varit framgångsrika i att undvika de mest betydande bristerna i denna organisering. Genom att följa en digitaliseringsstrategi där nya digitala initiativ föder nya insikter kring nödvändig modernisering vilka till delar följs upp av om-allokering av resurser mellan DIGGIN och SC-IT motverkas bristerna i organisering. Analysen visar att detta är en direkt konsekvens av organisationens höga inter-personella tillit och uppslutning kring en gemensam målsättning. Sundsvall överkommer därmed brister i den formella styrningen genom ökat tolkningsutrymme och tillit, vilket ej ses som optimalt över tid (Figur 14). Tillit är personberoende och inte en tillräcklig styrningsmässig grund för att säkerställa hållbar utveckling.

[38] McNair, C.J., Polutnik, L. and Silvi, R., 2001. Cost management and value creation: the missing link. European Accounting Review, 10(1), pp.33-50.

[39] I nuvarande organisering är nämnderna reglerade till att ”handha” infrastruktur- och systemfrågor, men ansvar ligger fortfarande på förvaltningsdirektörer och VDs. Detta skapar en oklarhet kring mandat-befogenhet där ansvaret istället skulle behöva tilldelas ägaren snarare än verkställaren.

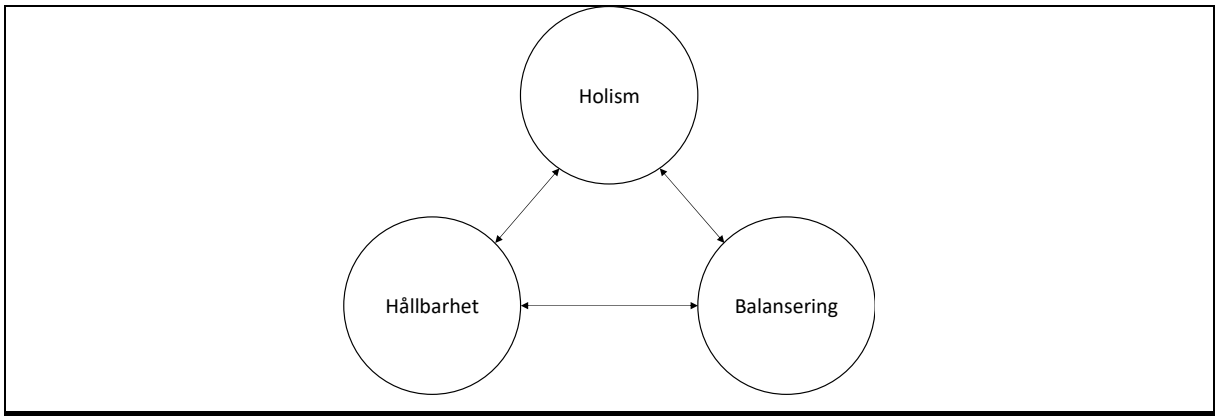


Figur 14: Nuläge för ändamålsenlighet.

4.2. Mot en ny styrning och organisering

Majoriteten av Sveriges kommuner verkar med en styrning och organisering som uppvisar tydliga mönster av bristfällig anpassningsbarhet och dynamik över tid. Styrningen är diagnostisk, dvs repetitiv och i huvudsak designad utan tydliga utvärderingspunkter och feedbackloopar. Resultatet av detta blir att brister i styrningen döljs över tid, samtidigt som hybridrutiner och kringarbete växer varvid diskrepansen mellan formaliserad styrning och faktiska rutiner tilltar. Problemet med detta är att vidare utvärderingar av styrningen riskerar att bli felriktade om de uteslutande antar regelefterföljnad till formell styrning[40].

Vi ser tre dimensioner i styrning som behöver inkluderas för att säkerställa ändamålsenlighet (Figur 15):



Figur 15: Kravställning för ändamålsenlig styrning.

Styrningen behöver utgå från helhetsperspektivet (*holism*) när det gäller kommunen. Detta inkluderar ett koncernperspektiv, där kommunalt ägda bolag inkluderas i styrmodellen. Detta kräver nya finansieringsmodeller och en ägarstyrning som med en uttalad instruktion att prioritera

[40] Se även Janssen, M. and Van Der Voort, H., 2016. Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. Government Information Quarterly, p.1-5.

koncernövergripande nytta. Samma formulering bör finnas även i direktiv för förvaltningar och motsvarande, för att motverka silofiering och suboptimering[41].

Styrningen behöver även ramas in *hållbart* där årsvisa budgetar behöver kompletteras med mer långsiktiga styrningsinstrument. Tendensen att ej styra kommunala satsningar över mandatperioder är i grunden direkt kontraproduktiv för att skapa rätt förutsättningar för hållbar relevans. En fråga som t.ex. digitalisering behöver hanteras som långsiktig, varvid finansiering och åtaganden behöver kunna sträcka sig över 5-10 år.

Givet att en större och större andel av kommunens välfärdsleverans blir digital ökar kraven på underliggande IT. Skiftet mot digital välfärd innebär att marginalkostnad per utförd tjänst sjunker dramatiskt, men samtidigt att kraven på underliggande infrastruktur ökar. För kommunen innebär denna utveckling en förändring av kostnadsstrukturen, där tidigare personalresurser bundna till såväl invånarmöte som intern hantering frigörs genom nya digitala tjänster och automatisering. Med tilltagande erbjudande om digitala alternativ till välfärd behöver kommunen medvetet påverka konsumtionen av välfärd mot tilltagande val av det digitala alternativet. Givet att detta går emot invanda mönster hos invånarna i deras relation med kommunen behöver servicenivån i den manuella/fysiska leveransen sänkas i relation till servicenivån i den digitala leveransen. Vid bibehållen servicenivå kommer kommunen att dras med utebliven nyttohemtagning över tid, och urvattning av kvalitet i digitala alternativ som effekt av underfinansiering.

Det blir viktigt för kommunen att säkerställa korrekta underlag för beslutsfattande och utvärdering vid skiftet till digital välfärd. Aktivitetskostnadskalkyl är en metod som möjliggör mappning av kostnader kopplat till tre kategorier av aktiviteter (direkt invånarmötande aktiviteter, aktiviteter som krävs för invånarmötet och övriga aktiviteter (waste)). IT-kostnader återfinns i såväl mötet som i aktiviteter som krävs för mötet. Kostnader associerade till digital infrastruktur är nödvändiga för mötet. Detta är en nödvändig förutsättning för *balansering*, där existerande praktik behöver kompletteras med bättre kostnadskontroll, nyttokontroll och balansering av existerande portföljer[42].

Den nuvarande tendensen att endast marginellt öka centrala avsättningar för digitalisering parallellt med en reduktion av IT-kostnader behöver ses över för att skapa rätt förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering. Teknikens utveckling går mot tilltagande möjligheter till decentraliserad utveckling, men detta ställer om möjligt ännu högre krav på underliggande infrastruktur och centrala stödfunktioner om kommunen vill ha en jämlik och ändamålsenlig digitalisering.

[41] För vidare information, se rapporten kring VGRs styrning via digitalforvaltning.se.

[42] Vid all eventuellt införande av ny styrning behöver organisationen noga överväga relationen mellan ökad kontrollkostnad och nyttan av ökad kontroll.

4.3. Rekommendationer

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

1. Gränsdragning
    a. Fasa ut köp- och säljmodellen med interfakturering och övergå till overheadbaserad allokering av kostnader på basis av antal medarbetare.
    b. Avbryt uppräkning av pris (2%) från SC-IT för att möjliggöra investeringspraktik och direktallokera utrymme för IT-modernisering på behovsbasis.
    c. Stärk central styrning av digitalisering för bolagen genom förtydligande i ägarstyrningen mot att koncernövergripande nytta skall prioriteras, samt att bolagen skall fasa över till central digitala infrastruktur.
    d. Stärk central styrning av digitalisering för förvaltningarna genom förtydligande i instruktioner.
2. Balansering
    a. Stärk lokal balanseringsförmåga genom ökad lokal involvering i portföljstyrning.
    b. Bryt ner övergripande digitaliseringsportfölj i förvaltningar och bolag.
    c. För dialog kring önskvärda balanspunkter i relation till internt-externt och effektivitet-innovation.
3. Förvaltningsbias
    a. Tydliggör förväntningsnivå i relation till verksamhetsutveckling i förvaltningar/bolag.
    b. Säkerställ allokering av resurser i relation till målsättning.
    c. Följ upp efterlevnad av resursnyttjande.
4. Taktning
    a. Förstärk central leveransförmåga genom expropriering av utvecklingsresurser från SC-IT till DIGGIN.
    b. Följ upp efterlevnad av takt i digital omställning.
    c. Förstärk leveransförmågan ytterligare genom antingen ökning av centrala avsättningar eller kräv och följ upp lokal allokering för digitalisering.
5. Spårbarhet
    a. Följ upp totala IT-kostnader årligen, med syftet att säkerställa jämlikhet i förutsättningar mellan förvaltningar och bolag.
    b. Överväg tillämpning av aktivitetsbaserad kalkylering för uppföljning av kostnad för digital välfärd.
    c. Följ upp överfasning till digital välfärd.
6. Organisering
    a. Stärk IT-direktörs ställning som helhetsansvarig för IT och Digitalisering.
    b. Utred krav för framtida alternativ kring ökad lokal utvecklingsförmåga.

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

1. Gradvis frångå köp- och säljmodell samt intern prissättning av IT.
2. Analysera olika delar av kommunkoncernens unika förutsättningar för digitalisering. Kalkylera IT-kostnad (total) per omslutning, och genomför förstärkande åtgärder för de förvaltningar/bolag som i dagsläget saknar rätt förutsättningar, men undvik benchmark mellan kommuner.
3. Säkerställ rätt balans mellan central leveransförmåga och lokal efterfrågan, och att det finns mekanismer för att förändra central leveransförmåga dynamiskt över tid.
4. Utred kommande verksamhetsmodeller där utvecklingsförmågan är lokalt organiserad, och säkerställ att rätt förutsättningar finns kring utvecklingen av nödvändig digital infrastruktur.

5. Avslutande kommentarer

I takt med att digitalisering blir legio behöver och kommer tidigare modeller för hur vi organiserar och styr IT förändras i grunden. Tyvärr saknar existerande styrning möjligheten att identifiera när styrning blivit kontraproduktiv för verksamheten, varvid offentlig sektor utmärks av bristfällig passform mellan styrning och verksamhet.

För att åtgärda detta krävs ett tydligt omtag i styrning. Denna rapport är ett första steg i att identifiera var och hur styrning och organisering behöver anpassas till nya förutsättningar. Centralt i patologin av existerande styrning återfinns viljan att leka affär internt. Denna modell, spridd av industrianalytiker som Gartner som ”best practice” inom industrin har enligt vår analys spelat ut sin roll. Orsaken till detta är att den vilar på antaganden rörande IT’s roll och funktion som ej längre är giltiga. IT har förändrats, inte så mycket genom IT-organisationen själva som genom verksamhetens användning av IT. Ökad användarkompetens, nya affärsmodeller och i grunden nya materiella egenskaper hos tekniken leder till att denna form av strukturella separation ej längre är varken möjlig eller eftersträvansvärd.

Den faktor som avgör vad som kan specialiseras till ett shared service center eller liknande är stabilitet i efterfrågan. För teknik vars användning ej förändras över tid fungerar köp och sälj ypperligt och verkar för säkerställande av effektivt resursutnyttjande. Med andra ord är modellen relevant för en över tid minskande del av den totala teknikförsörjningen, och organisationer som önskar säkerställa såväl effektivitet som ändamålsenlighet behöver hela tiden övervaka denna gränsdragning. När efterfrågan på en viss tjänst börjar fluktuera, behöver detta trigga en potentiell omstöpning av styrningen, ett omtag på gränsdragningen av vad som kan levereras inom ramen för köp och sälj och vad som kräver andra styrformer.

Här kan den digitala teknikens inneboende logik av modularisering bistå verksamheten. Modularisering skapar möjlighet till lösa kopplingar, och en möjlighet till kombinatorisk sammansättning. Med andra ord ger tekniken oss möjligheter att med minskande kostnader över tid omkonfigurera vår interna organisering av leverans. Komponenter/moduler som tidigare varit helheten i tjänster kan över tid komma att bli delmängder av nya tjänster, vilket möjliggör ett aggregerat värdeskapande över tid inom offentlig sektor.

Samtidigt är det just den lokala logiken och myndighetsuppdraget som varit i fokus på den digitalisering som vi än så länge sett mest av inom offentlig sektor. Vi har än så länge inte lyckats binda ihop invånarmötet, myndighetsutövandet och insatserna utan har fokuserat på framför allt den interna administrationen. Benämningen ”e-tjänster” kan här ses symptomatiskt för ett perspektiv på digitalisering som i huvudsak utgår från inifrån-ut snarare än utifrån-in. Om vi jämför med mer digitalt intensiva sektorer som bank, vore det oväntat att se banken erbjuda ”e-tjänster” via sina digitala kanaler. Om offentlig sektor skall klara av nya krav på tillgänglighet av digital välfärd, och om denna tillgänglighet skall vara jämlik över såväl landet som inom den individuella kommunen krävs betydande omtag, varav de vi fokuserat på i denna rapport utgör en delmängd.

Göteborg 2021-12-01

Johan Magnusson, Tomas Lindroth, Jacob Torell