2023-10-10

GÖTEBORGS UNIVERSITET

INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT

Digitalisering – Vägen mot Ett Trollhättan

Tomas Lindroth

Jacob Torell

Johan Magnusson

Forskningskonsortiet för Digital förvaltning

Swedish Center for Digital Innovation

Institutionen för Tillämpad IT

Göteborgs universitet

Sammanfattning

Trollhättans kommun står, som många kommuner, inför utmaningar med en åldrande befolkning och svårigheter att rekrytera personal. I sex av tio kommuner minskar de i arbetsför ålder samtidigt som behoven av välfärd ökar. Att anställa fler är en väg framåt men på sikt kommer det inte att räcka. I stället finns potentialen i att fortsätta förändra arbetssätt och ta tillvara och utveckla befintliga medarbetare. För att möta invånarnas förändrade behov behövs kontinuerlig balans mellan att förbättra befintliga arbetssätt och att utforska nya möjligheter. Ett sätt att utforska är digitalisering. I rapporten beskriver vi digitalisering som verksamhetsutveckling där digitala lösningar används för antingen effektivisera befintlig verksamhet genom kontinuerliga förbättringar eller genom att utforska nya transformativa arbetssätt. Baserat på en serie intervjuer och möten, dokument och mognadsmätningar levererar rapporten sju rekommendationer för att undvika en negativ spiral hos förvaltningar med låg förändringsförmåga. Rapporten avslutas med tre strategiska optioner med fokus på potentiell ambitionsnivå.

Innehållsförteckning

1. Bakgrund 4
2. Metod 6
3. Resultat 7
   3.1. En digitalt mognande stad 7
   3.2. Ett Trollhättan 10
   3.3. Digitalt arv 11
   3.4. Nyttorealisering och kompetensförsörjning 13
   3.5. Politiska förslag och deras balansering 13
   3.6. Strategiskt nyttjande av bolagens resurser 14
4. Analys – Från digitalisering till omställning 15
   4.1. Omställningsförmåga 15
   4.2. Operativt samarbete 16
   4.3. Balansera alla utvecklingsresurser, inte bara digitalisering 17
5. Rekommendationer och optioner 17
   5.1. Optioner 18
6. Avslutande kommentarer 19

1. Bakgrund

Sveriges kommuner står inför en mängd olika utmaningar som på olika sätt är sammankopplade. Problembilden är välkänd och har beskrivits i en rad rapporter från SKR, Digital Förvaltning och DIGG, för att nämna några. En åldrande befolkning får en rad följdeffekter. Antalet personer över 80 år kommer att öka med nästan 50 procent fram till 2031, vilket innebär att äldreomsorgen behöver öka antalet anställda med drygt 30 procent under samma period[1]. Det finns också andra tecken som visar på en ökad arbetsbelastning, till exempel ökar orosanmälningarna kraftigt sedan 2018 vilket kan ha en rad orsaker, men en konsekvens är att den administrativa bördan ökar.

Samtidigt är konkurrensen om arbetskraften på hela arbetsmarknaden hård och många branscher efterfrågar personal. I sex av tio kommuner minskar de i arbetsför ålder samtidigt som behoven av välfärd ökar. Att anställa fler är en väg framåt men på sikt kommer det inte att räcka. I stället finns den största potentialen i att fortsätta förändra arbetssätt och ta tillvara och utveckla befintliga medarbetare[2].

För att möta medborgarnas ökade och förändrade behov behöver offentlig sektor kontinuerligt balansera mellan att förbättra befintliga arbetssätt och att utforska nya möjligheter[3]. Man måste således bevara det kunnande och effektivitet som byggts upp under lång tid och samtidigt fokusera mer på verksamhetsutveckling och innovation. Det är denna kontinuerliga balansakt – mellan att upprätthålla en tillgänglig, jämlik och rättvis offentlig sektor och samtidigt bygga förmåga att förnya den med nya arbetssätt, utan att tappa allt för mycket fart, som är den stora utmaningen. Givet att Sveriges kommuner står inför stora utmaningar är det mer av transformation som behövs, och mindre av kontinuerliga förbättringar.

Utifrån detta perspektiv utgör digitalisering en metod för verksamhetsutveckling där digitala lösningar används för antingen effektivisera befintlig verksamhet genom kontinuerliga förbättringar eller genom att utforska nya transformativa arbetssätt[4]. Eftersom arbetskraften inte kommer räcka till lyfts digitalisering fram som en nödvändig lösning och att Sverige skall vara bäst i världen på att nyttja digitaliseringens möjligheter. Men samtidigt visar internationella jämförelser på en relativ försämring av Sveriges position över tid. Sverige är bra på datorisering, t ex att gräva ner fiber och att datorisera analoga processer. Men när det gäller digitalisering, att verksamhetsutveckla med digitala metoder och förändra verksamhetens själva logik, så ligger vi långt ner i rankingen[5].

Givet att digitalisering är en metod för verksamhetsutveckling så ställer detta nya krav på ledning och styrning. Det är av största vikt att digitalisering inte behandlas separat från annan styrning eller

[1] https://skr.se/download/18.1eb2584e1850542abfaac29/1670940688212/Valfardens-kompetensforsorjning.pdf

[2] https://www.regeringen.se/contentassets/d10e4672d6b74ae0a7335d1d18cf21b8/forsorjningskvoten-i-olika-delar-av-sverige---scenarier-till-ar-2050/#:~:text=F%C3%B6rs%C3%B6rjningskvoten%20ber%C3%A4knas%20%C3%B6ka%20fr%C3%A5n%20cirka,antagit%20en%20allt%20st%C3%B6rre%20nettoinvandring.

[3] https://skr.se/download/18.4d3d64e3177db55b16631083/1615462889841/Utveckling%20i%20en%20digital%20tid%20layout%2020190620.pdf

[4] Magnusson, J., & Lindroth, T. 2023. Offentlig sektors digitalisering. Adda Kompetens.

[5] https://www.oecd.org/gov/digital-government-index-4de9f5bb-en.htm

frikopplat från övergripande målsättningar [6]. Digitalisering behöver alltid vara integrerad med verksamhetens mål. En frikoppling av digitalisering från dessa målsättningar riskerar att leda till kontraproduktiva effekter där digitalisering sker utifrån andra perspektiv än invånarnas och verksamheternas.

Trollhättan kan i en rapport likt denna syfta på flera organisatoriska sammanhang. När vi säger Trollhättans stad syftar vi på kommunen och dess förvaltningar exklusive bolagen. När vi refererar till koncernen är det staden inklusive bolagen.

I Trollhättans stad har en sådan omställningsprocess påbörjats. Förvaltningarna har två gånger mätt sin digitala mognad som visar på en förflyttning i positiv riktning. I staden har också separerat IT från digitalisering för att säkra ändamålsenlighet samt implementerat en styrmodell för digitalisering som överensstämmer med styrningen i organisationen som helhet. Det är en början som redan nu visar på resultat.

Denna rapport undersöker Trollhättans stads förmåga att möta dessa utmaningar. Genom intervjuer, möten, och dokumentanalyser har vi analyserat stadens omställningsförmåga. Baserat på det föreslår vi ett antal rekommendationer samt tre optioner. Rekommendationer och optioner för att sätta riktning och ambition för hur vi ser att Trollhättan kan öka sin omställningsförmåga.

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

2. Metod

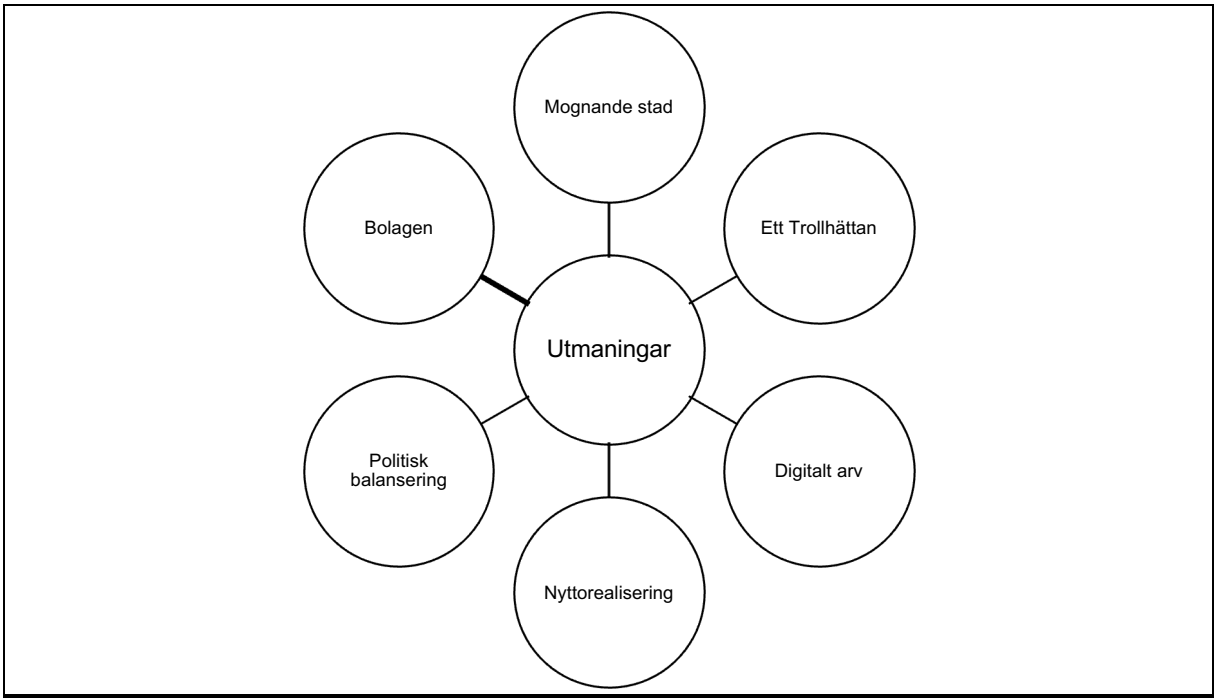
Studien bygger på en bred datainsamling genom såväl två mognadsmätningar, intervjuer (20), styrdokument (23), möten (3) och återkommande kontakt med ledningspersonal från kommunen, dock inte bolagen. Studien bygger på antaganden om vikten av balansering av effektivitet och innovation, långsiktighet, koncernperspektiv och dynamiska förmågor[7]. Vidare har tidigare studier relaterade till it-styrningens patologi[8] 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.

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

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

3. Resultat

I vår analys har vi identifierat ett antal kombinationer av utmaningar och möjligheter. Utifrån vårt perspektiv ser vi en möjlighet i varje utmaning eftersom förändringsprocessen i Trollhättan är initierad. Men vi ser också ett behov av ett ökat driv i omställningen och ett ökat fokus på gemensam omställning.



Figur 1: Stadens utmaningar och möjligheter

3.1. En digitalt mognande stad

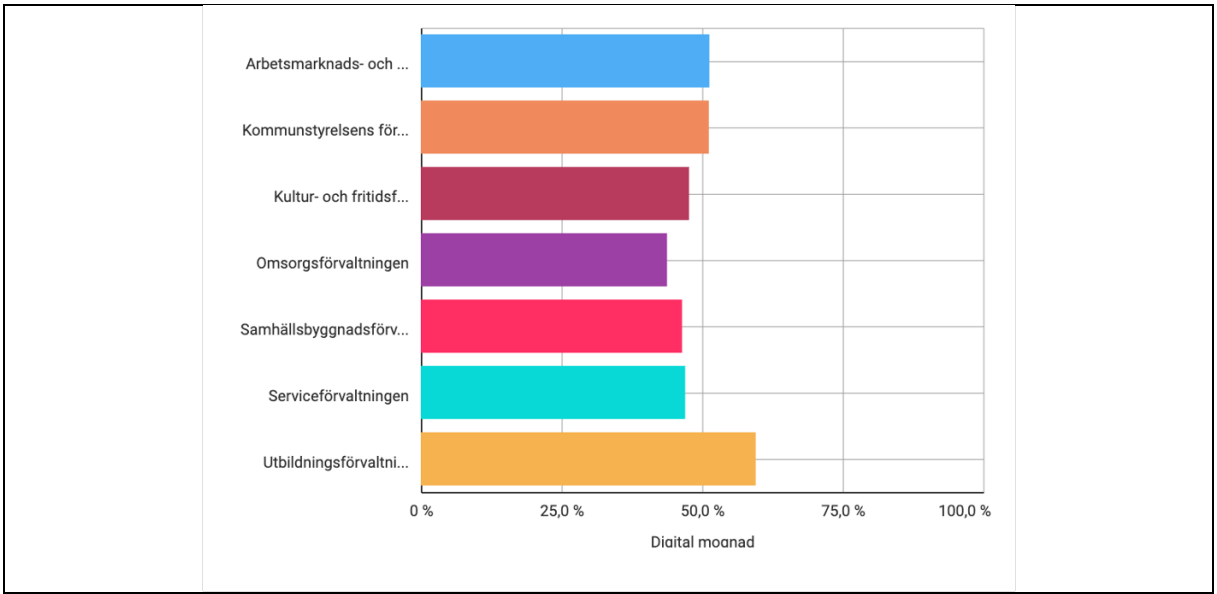
Trollhättans stad har sedan några år utvecklat sin styrning och sitt arbete i relation till digital teknik, från just ett teknikperspektiv till ett verksamhetsperspektiv. Genom två mognadsmätningar har organisationen skapat en grundläggande förståelse för styrkor och kunskapsgap. Mätningen bidrar till en dialog och ett gemensamt vokabulär, som skapar förutsättningar för att organisationen över tid ökar sin förmåga att dra nytta av sina investeringar i digitalisering. Begreppet digital mognad syftar på en organisations förmåga att tillgodogöra sig nyttorna från digitalisering. Det skiljer sig således från digital kompetens som fokuserar på den enskilda medarbetaren.

Det är centralt att verksamhetsföreträdare förstår grunderna i hur digitalisering och verksamhetsutveckling hänger ihop samt har förståelse för prioriteringen av alla verksamhetsutvecklande initiativ, inklusive digitala initiativ. Om inte så utgör detta ett hinder för organisationens förmåga att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering. På så sätt hjälper en mognadsmätning med att identifiera utbildningsbehov samt eventuellt behov av metodstöd inom respektive förvaltning. Med metodstöd menar vi stöd med verksamhetsutveckling, till exempel projektledning, tjänstedesign och förändringsledning.

Eftersom digitalisering handlar om verksamhetsutveckling kan denna vara ändamålsenlig och ligga i linje med och bidra till organisationens målsättningar. Eller, så är den kontraproduktiv och går stick i

stäv med de strategier och mål som organisationen officiellt förespråkar. Således kan digitaliseringsinitiativ motverka demokratiskt förankrade målsättningar. Den mognadsmodell som Trollhättan använder heter DiMiOS och den bidrar således till att skapa förutsättningar för ändamålsenlighet.

Det som mätningen tydligt visar är att mognaden skiljer sig mellan förvaltningarna. Som i många kommuner är utbildningsförvaltningen den starkaste. Det har flera orsaker, bland annat en starkare statlig styrning än övriga verksamheter. Omsorgsförvaltningen är den som skattat lägst mognad. Det ligger också i linje med övriga kommuner. Det är problematiskt givet att det är den förvaltning som kommer påverkas mest av den omvända ålderspyramiden.



Figur 2: Förvaltningarnas digitala mognad

En del av värdena ligger inte i linje med resultatet från intervjuerna. I intervjuerna sticker Arbetsmarknads- och Socialförvaltningen ut vad gäller sin digitala skuld samt innovations- och prioriteringsförmåga. Samtidigt är Arbetsmarknads- och Socialförvaltningen den med högst Vet ej-svar. Samhällsbyggnadsförvaltningen är den förvaltning som tydligast sticker ut i intervjuerna med god förståelse för vad digitalisering innebär. Det syns dock inte i mätningen på samma sätt. Det ligger i linje med tidigare mognadsmätningar där digitalt mogna förvaltningar skattar lägre än förvaltningar med lägre mognadsgrad. Det kan vi bland annat se genom att titta på antal Vet ej-svar, som kraftigt skiljer sig mellan Arbetsmarknads- och Socialförvaltningen och Samhällsbyggnadsförvaltningen samt Utbildningsförvaltningen. I figuren nedan väljer vi att lyfta fram andelen procentuella Vet ej-svar gällande Balansering från respektive förvaltning. Balansering är förmågan att kunna sätta och förändra balansen mellan hur mycket resurser som allokeras till effektivitet (exploatering av givna förutsättningar) och innovation (utforskande av nya möjligheter). I mognadsmätningen består Balansering av fem principer: prioritering, kostnadskontroll, nyttorealisering, nyttokontroll och kompetensförsörjning (Se Magnusson & Lindroth, 2023 för en fördjupning av Balanseringsbegreppet[9]).

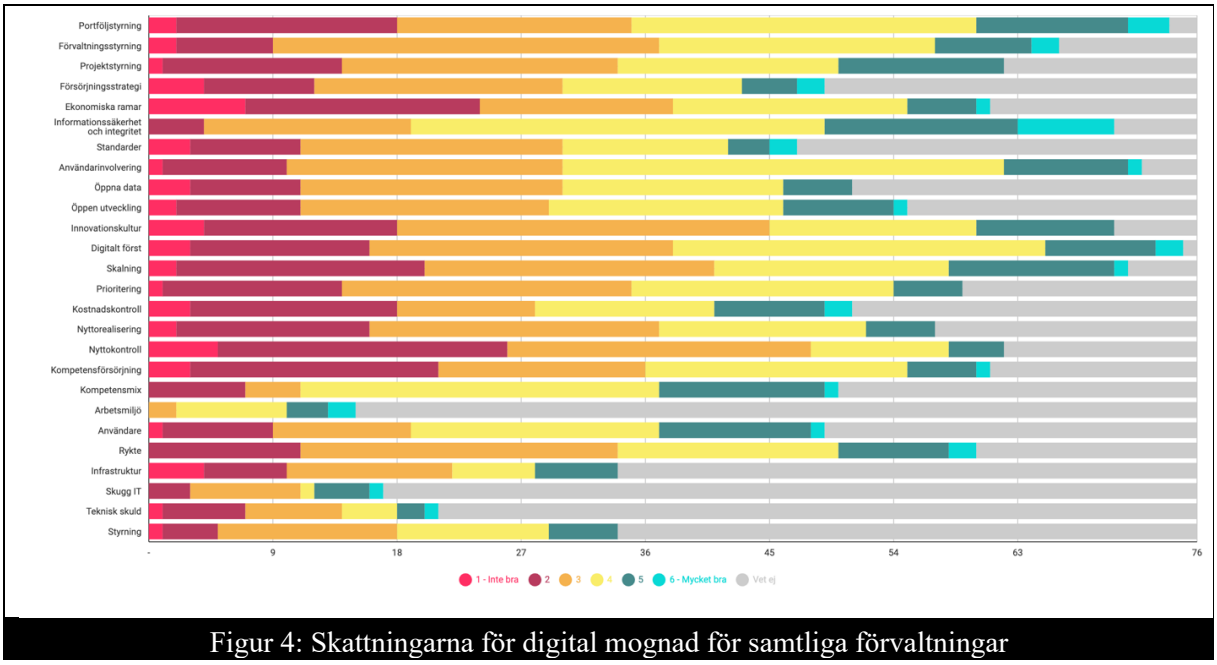
[9] Magnusson, J & Lindroth, T. Offentlig sektors digitalisering. Adda Kompetens, 2023.

Underenheters andel "Vet ej" per underkategori

Enhet	Balansering
Arbetsmarknads- och Socialförvaltningen	38,3 %
Kommunstyrelsens förvaltning	8,0 %
Kultur- och fritidsförvaltningen	27,5 %
Omsorgsförvaltningen	21,4 %
Samhällsbyggnadsförvaltningen	5,0 %
Serviceförvaltningen	38,8 %
Utbildningsförvaltningen	10,0 %

Figur 3: Vet ej-svar gällande Balansering för respektive förvaltning

Vet-ej svaren för respektive förvaltning förstärker bilden från mognadsmätningen. Kompetensgapet mellan förvaltningarna är relativt stort.



Figur 4: Skattningarna för digital mognad för samtliga förvaltningar

Det är också så att Vet ej-svaren ökar på de frågor som rör lite mer tekniska delar, t ex Infrastruktur och Teknisk skuld. Det gör att svaren på dessa frågor får tolkas med stor försiktighet. I figur 4:a representerar grå staplar Vet ej-svar. Givet resultatet från mognadsmätningen tillsammans med resultatet från intervjuerna drar vi slutsatsen att Omsorgsförvaltningen, Arbetsmarknads- och Socialförvaltningen,

Kultur- och fritidsförvaltningen samt Serviceförvaltningen är de som behöver stärka kompetensen kring digitalisering.

Rekommendation: Stärk den centrala förmågan att stödja svaga förvaltningar med verksamhetsutveckling, förändringsledning och projektstöd. Hämta hem resurser från förvaltningar vid behov. Målsätta förstärkning av svaga, men prioriterade förvaltningar.

3.2. Ett Trollhättan

Trollhättan är en industristad, med en stark gemensam historia i kraft- och bilindustrin och en framtid i rymd-, bil- och media-innovation. Kriser och utmaningar kopplat till förändringar i samhället har visat att staden, invånare, industri och kommun, tillsammans har haft förmågan att ställa om. Trollhättan utmärker sig som en kommun med ett relativt starkt Vi, där dess industriella och politiska historia har skapat en grund för en gemensam identitet. Lämnar vi staden och tittar på kommunens verksamhet lyfts just identiteten och att den delvis också återspeglas i dess kommunala verksamhet samt styrning. Det finns en vilja att stärka vi:et.

Sveriges kommuner står inför en rad välkända utmaningar. En åldrande befolkning, arbetskraftsbrist, integrationsutmaningar och klimatrelaterade utmaningar. Dessa utmaningar kommer driva behovet av kommunal omställningsförmåga. En del av att ställa om är kommunens förmåga att prioritera och rikta resurser mot strategiskt viktiga områden. Att prioritera organisatoriska resurser handlar å ena sidan om att högsta ledning fattar beslut, upprättar en budget i enlighet med besluten och följer upp att beslutade satsningar blir genomförda. Å andra sidan handlar det om att suborganisatoriska delar tar gemensamt ansvar för organisationen som sådan och aktivt bidrar till prioriterade områden. I stadens fall innebär det att enskilda förvaltningar ser till att lösa sitt uppdrag, men också till att bidra till kommunens övergripande prioriteringar och utveckling. I vårt datamaterial ser vi att prioriterade satsningar görs, att det finns samverkan mellan förvaltningar, men vi ser också att det ses som något extrakurikulärt. Något man gör när man måste och om det finns tid. Man ser inte alltid att operativt samarbete skulle kunna vara ändamålsenligt.

Styrning på respektive förvaltnings uppdrag är i många fall ändamålsenligt. Det skapar en effektiv organisation med god kostnadskontroll. Men i koncernen ser vi det som brukar benämnas silofiering. Silotänkande innebär att ett bolag eller förvaltning främst fokuserar på sitt uppdrag, sin budget och sitt resultat. Det ligger i linje med det industriella perspektivet hämtat från 1900-talet där specialisering ger skalekonomiska fördelar. Men det ger också bieffekter som numera är välstuderade under paraplybegreppet New Public Management. En av dessa bieffekter är som sagt att fokus främst ligger på den egna verksamhetens mål. Det kan över tid leda till minskad förståelse för andra delar av organisationen[10]. Vi har i tidigare rapporter pratat om detta som bristande organisatorisk empati, alltså förmågan att uppleva och förstå andra organisatoriska enheters förutsättningar att lösa sitt respektive uppdrag. I litteraturen pratar man också om att NPM kan leda till revirtänkande och stereotypa bilder av andra. Detta är alltså inte i första hand ett resultat av kultur, utan ett resultat av styrning och en typ av styrning som inte är på något sätt unik för koncernen Trollhättan eller svenska kommuner utan för industri i allmänhet och offentlig sektor i synnerhet. Konsekvensen för koncernen Trollhättan är bristande samordning av frågor som går tvärs med dessa organisatoriska silos. Det kan också resultera i

[10] https://academic.oup.com/jpart/article/16/3/467/934257

kunskapsluckor och motstridig information, både vid samverkan men också för invånare som interagerar med kommunen. I slutändan gör det att koncernen blir beroende av en ledning som står för det systemiska perspektivet, som håller ihop organisationen och står för dess identitet. En sådan detaljkunskap om verksamheten kan möjligtvis finnas i en organisation med fokus på en typ av produkt (kullager) eller ett uppdrag (som en myndighet). I realiteten är ledningen i både bolag och stad beroende av att organisationens olika delar förstår varandra, och över tid kan föra en strategisk dialog för att på så sätt kontinuerligt tillsammans se till att organisationen är på rätt väg. Vi ser att koncernen Trollhättans olika verksamheter behöver ta ett helhetsgrepp över alla satsningar som görs på att utveckla organisationen, och gemensamt styra dem mot stadens utmaningar.

Rekommendation: Etablera ett tydligare målsättande ledarskap med utgångspunkt i koncernens prioriterade mål. Tydligare styrning av förvaltningarna och bolagen på operativt samarbete mot ett Trollhättan. Det innebär att kommunen utifrån ett invånarperspektiv behöver se hur förvaltningarna kan underlätta för andra förvaltningars och bolags respektive uppdrag.

3.3. Digitalt arv

I det flesta organisationer finns det en spänning mellan verksamheterna och den traditionella IT-enheten. Det är ett resultat av en föråldrad IT-styrning där IT både har ansvar för systemförvaltning, support och verksamhetsutveckling. Det krockar med krav på att kontinuerligt minska IT-kostnaderna samt minska fluktuationer i efterfrågan vilket gör att invånare och medarbetare kommer i kläm. I de flesta offentliga organisationer har IT-kostnaderna inte utvecklats i takt med att användningen har ökat[11]. Det har, både i Trollhättan och andra kommuner lett till en organisatorisk samt teknisk skuld för IT-verksamheten.

Trollhättans stad har delvis lämnat en sådan förlegad styrmodell bakom sig. Separationen mellan utveckling och IT skapar förutsättningar för ökad ändamålsenlighet. Utveckling och digitalisering kan fokusera på omställning och IT kan fokusera på förvaltning och support.

IT-enheten i staden är i färd med att ta hem systemförvaltning, från verksamhetsorganisationerna till IT-organisationen och över tid axla ett större ansvar för den tekniska förvaltningen, som inte ligger i linje med verksamheternas uppdrag. Här behöver IT-enheten ett utökat infrastrukturellt mandat för avveckling av föråldrade system och digital infrastruktur som driver förvaltningskostnader och försvårar omställning.

På samma sätt kan verksamhetsutvecklande kompetens föras över från stadens förvaltningar och verksamheter till utvecklingsenheten. I de flesta kommuner vi studerar styrs resurserna ut mot respektive förvaltning. Det bidrar till att starka förvaltningar bildar sin egen skugg-organisation kring digitalisering. Det i sin tur bidrar till den egna förvaltningens framdrift. Men riskerar att hämma svaga förvaltningars utveckling ökar då utveckling, även om den sker ute i förvaltningarna, ändå äter gemensamma resurser. En egen digitaliseringsenhet i varje förvaltning är frestande, men knappast ändamålsenligt och definitivt suboptimerande. En sådan förändring skapar friktion då nya processer och samarbetsforum behöver etableras. Samtidigt är det centralt att gränssnittet mellan verksamheterna och utvecklings- samt IT-enheten förädlas tillsammans med verksamheterna.

[11] https://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/priset-for-laga-it-kostnader-i-varden-mats-i-liv/

Samtidigt som vi ser att digitaliseringsorganisationen har tagit steg framåt finns det fortfarande en otydlighet kring ansvarsområden mellan IT-enheten och utvecklings-enheten i staden. Ett tecken är när verksamheterna reagerar på en teknisk jargong och att dialogen kretsar kring den tekniska lösningen snarare än verksamheternas behov. Vi ser således ett behov av att se över uppdelningen och samverkan kring ansvarsområden. Utvecklings-enheten bör ha ett uppdrag som kretsar kring en lyhördhet och förståelse av verksamheternas behov. Det man inom forskningen ser som ett designinriktat fokus. IT-enheten å andra sidan, skall så klart vara verksamhetsorienterade. Men istället för att vara design-orienterade bör fokus här ligga på att ett ingenjörs-ideal där man över tid strävar efter att bygga en flexibel digital infrastruktur. Således är det centralt att IT-enheten över tid har möjlighet att lyssna på och ta del av verksamheternas IT-relaterade förväntningar. IT-enheten behöver mandat och kontinuerlig input för att kunna utveckla en verksamhetsanpassad infrastruktur som möjliggör ändamålsenlig digitalisering.

Givet år av underinvesteringar i Trollhättans digitala infrastruktur finns det grundläggande och avgörande utmaningar som drabbar personal längst ut i organisationen, som drabbar synen på digitalisering och som hämmar organisationens omställningsförmåga. Medarbetare som sällan eller aldrig har tillgång till en egen dator eller en egen mobiltelefon upplever stora problem med att komma åt information och använda grundläggande tjänster hos kommunen.

Å ena sidan handlar det om tillgång till ändamålsenlig hårdvara som gör det möjligt att komma åt grundläggande digitala tjänster i mobila arbetssituationer. Å andra sidan handlar det om att ha en enhetlig inloggning som gör att man kan växla mellan tjänster utan att gång på gång behöva logga in i olika system.

Det är uppenbart att det IT-styrningsparadigm som Trollhättan nu lämnar bakom sig har tagit sin utgångspunkt i kommunhusets IT-arbetsplatser snarare än serviceförvaltningens eller omsorgsförvaltningens omständigheter. Givet äldreomsorgens stora utmaningar ter sig en sådan situation problematisk.

Rådande situation har flera rotproblem. Mobiltelefoner och tablets är kostnadsintensiva samt förknippade med en säkerhetsrisk. I användningssituationer med flera användare per enhet, som sker utanför kommunens egna lokaler finns en uppenbar risk för förlorad hårdvara samt informationsrisk. Föråldrade system utan enkla integrationsmöjligheter gör det dyrt att skapa enhetlig inloggning mellan olika plattformar. Det i sin tur beror delvis på bristfällig kravställning över tid. Men också på en haltande marknad där många av systemalternativen för länge sedan har passerat bäst-före-datum vad gäller arkitektur och användargränssnitt. Det är inte specifikt ett Trollhätte-problem utan en del av nationell teknisk skuld.

Utifrån ett digitaliseringsperspektiv och utifrån idén att skapa förutsättningar för Ett Trollhättan är den tekniska skulden ett grundläggande problem. Efter som digitalisering likställs med verksamhetsutveckling, och verksamhetsutveckling bör ske utifrån och in. Alltså med fokus på invånare och medarbetare i kontakt med invånare och sedan in i kommunens inre angelägenheter. När då medarbetare i gränssnittet mellan invånaren och kommunen inte har adekvata arbetsverktyg så minskar deras vilja att ställa om vilket således begränsar organisationens omställningsförmåga och ändamålsenliga digitalisering.

Rekommendation: Etablera en ändamålsenlig arbetssituation för medarbetare utan kontor. Öka takten i avveckling av föråldrade teknisk infrastruktur. Öka förståelse för att digitalisering på kort sikt ökar förvaltningskostnader. Stärk Utvecklings-enheten samt IT-enhetens förmåga med resurser från förvaltningarna. Förtydliga IT-enhetens ansvarsområden.

3.4. Nyttorealisering och kompetensförsörjning

I mognadsmätningarna är det framför allt Omsorgsförvaltningen och Kultur- och fritidsförvaltningen som sticker ut när det gäller nyttorealisering. Trollhättan var tidigt ute med digital tillsyn och beställning av mat via nätet. Men sedan har utrullningen av välfärdsteknik stannat av[12]. Orsakerna till det har delvis redovisats ovan i form av en tidigare eftersatt IT-organisation och digital skuld som har haft konsekvenser på hur personalen ser på digital omställning.

Men det finns också andra orsaker. Välfärdsteknik är komplex och kräver både infrastruktur i form av t ex wifi men också integration i existerande digitala infrastruktur. Tekniken i sig har också varit omogen och inte fungerat som det var tänkt. Men framför allt kommer välfärdsteknik med förändrade beteenden och förväntningar, både för brukare och medarbetare. Således är det centralt att organisationen arbetar med det värdeerbjudande som en ökad användning av välfärdsteknik innebär. Inte sällan hör vi jargong som kall teknik och varma händer. Sådana schablonmässiga resonemang bygger inte på de erfarenheter som rapporterats under senare år[13]. Vi kan ta digital tillsyn som exempel. Forskningen visar på goda resultat på minskad störd nattsömn samt bättre arbetsmiljö som ett resultat av minskat nattarbete. Över tid ökar också tillgänglig personal dagtid. Det kan i sin tur ha positiva effekter på personalomsättning. Samtidigt är nattillsyn komplex. Inklusionskriterier för vilka som skall erbjudas behöver utredas, utbildning av dem som erbjuder nattillsyn till brukare har enligt forskningen varit otillräcklig och standardvalet har inte varit digital tillsyn.

I intervjuer, mätningar och forskning hänger detta ihop med både kompetensförsörjning, strategi och styrning. Alltså hur bra organisationen är på att säkerställa långsiktig tillgång till relevant digital kompetens, sätta riktning för verksamheten och resurssätta och utvärdera satsningar. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen tillsammans med Omsorgsförvaltningen sticker ut när det gäller utmaningar kring kompetensförsörjning. Här blir skillnaderna mot dom starkare förvaltningarna stora. I intervjuerna framgår det tydligt hur olika förutsättningar förvaltningarna har vad gäller långsiktig tillgång till digital kompetens. Det handlar både om svårigheter att rekrytera, förmåga att behålla digitalt kompetent personal över tid och nationell och lokala skillnader mellan yrkesgrupper.

Rekommendation: Stärk nyttorealisering och uppföljning av digitalisering inom prioriterade förvaltningar. Se över tillgång och höjning av digital kompetens. Utveckla välfärdstekniken utifrån ett arbetsmiljöperspektiv. Erbjud digital tillsyn som standard. Givet framtida kompetensförsörjningsutmaningar bör digitalt först gälla i alla förvaltningar.

3.5. Politiska förslag och deras balansering

Givet svenska kommuners tendens att fokusera mer på effektivisering av rådande arbetssätt snarare än innovation blir det viktigt att också utvärdera politiska förslag utifrån ett balanseringsperspektiv. Vi menar att det blir viktigt att bedöma vilken effekt ett förslag har på kommunens omställningsförmåga.

[12] Se relationen till det nationella mönstret i användning av välfärdsteknik, https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2023-5-8549.pdf

[13] Emilsson, M., Karlsson, C., & Svensson, A. (2023). Experiences of using surveillance cameras as a monitoring solution at nursing homes: The eldercare personnel's perspectives. *BMC Health Services Research*, *23*(1), 1-13.

Att göra bedömningen om förslaget kommer leda till ökad flexibilitet, minskad byråkrati, förnyelse och innovation. Eller om det befäster existerande tanke- och arbetssätt.

Som exempel kommer vi lyfta LOV, lagen om valfrihet. LOV innebär att brukare kan välja mellan olika utförare för till exempel inom äldreomsorg. Vi ser en risk men också en möjlighet vid införandet av ett valfrihetssystem. Risken är att förfrågningsunderlaget premierar utförare som fokuserar på effektivisering av existerande arbetssätt och således bromsar mer utforskningsorienterad verksamhetsutveckling. Det är viktigt att påpeka att vi inte vet om det blir så. Men vi ser att risken finns om inte hela beslutskedjan inom kommunen inte tar ansvar för att bygga kommunens omställningsförmåga. Vid ett eventuellt införande av LOV skulle det således vara intressant att ta med balansering mellan effektivitet och innovation som ett villkor, även om vi i nuläget inte vet hur ett sådant villkor skulle se ut.

Det är centralt att även politiken förstår de grundläggande mekanismerna för omställning. Att man i nämnderna förstår och kan värdera om de beslut som fattas kommer öka kommunens förmåga att möta de utmaningar man står inför, allts om det ökar eller minskar kommunens omställningsförmåga.

Rekommendation: Skapa förståelse i nämnderna för vikten av balansering för organisationens omställningsförmåga.

3.6. Strategiskt nyttjande av bolagens resurser

Trollhättans bolag har, utifrån ett styrperspektiv, stor frihet. Det är en styrka men kan också vara en strategisk risk. Utifrån ett kommunalt strategiskt perspektiv skall bolagen å ena sidan lösa det uppdrag dem är satta att lösa. Å andra sidan bör bolagen fungera som en strategisk resurs för att lösa koncernens gemensamma utmaningar. Samtidigt är det viktigt att bolagen inte hämmas för mycket i sin rörelsefrihet, då försvinner en av poängerna med kommunala bolag.

Det finns flera områden där samverkan inletts idag, till exempel kring Internet of Things (IoT) och integrationsplattformar för att hantera data. Att staden skulle ha bolag och förvaltningar med var sitt sätt att hantera olika typer av masterdata, integrationer och plattformar med olika former av SLA:er (Service Level Agreement) ter sig inte ändamålsenligt. Det kommer skapa fickor av kompetens, koordineringsproblematik samt utmaningar kring standardisering. Givet att data idag är en strategisk resurs för beslutsfattande behöver staden en gemensam datastrategi för insamling, hantering, lagring och nyttjande.

I vårt samarbete med Göteborgs stad kunde vi se att det fanns utvecklingspotential i samverkan mellan bolag inblandade i bostadsbyggande och äldreomsorg. Givet att en av Sveriges största utmaningar är en åldrande befolkning behöver anpassningar och förnyelse av bostadsbeståndet styras på det. Utifrån ett digitaliseringsperspektiv betyder det grundläggande saker som att det finns uppkoppling, men också andra aspekter som t ex underlättar utrullning av digital tillsyn.

Organisatoriskt öppnar detta för frågor kring ansvar och kompetens kopplat till uppkopplade fastigheter. Digitaliseringsorganisationen, Samhällsbyggnadsförvaltningen och stadens bolag sitter var för sig på denna kompetens. Det finns olika sätt att organisera samarbete kring detta. Ett alternativ är ett operativt samarbetsforum där både strategiskt och operativt arbete utförs. Organisatoriskt stannar resurser kvar i respektive förvaltning och bolag, men arbetet görs gemensamt. Ett annat är att förvaltningar och bolag

erbjuder sina respektive specialistkunskaper och tjänster till koncernen. På så sätt skulle det etableras ett antal shared servicecenters som skulle öka det operativa samarbetet och innebär att organisationen vänder sig mot interna, snarare än externa aktörer för att lösa sina verksamhetsbehov. Här behöver staden hitta en dynamik som gör att utvecklingsorienterade resurser används ändamålsenligt och inte fastnar i respektive silo.

Rekommendation: Fortsätt inkludera bolagen i stadens strategiska och operativa arbete. Öka fokuset på hur förvaltningar och bolag tillsammans kan bidra till lösningar på koncernens utmaningar.

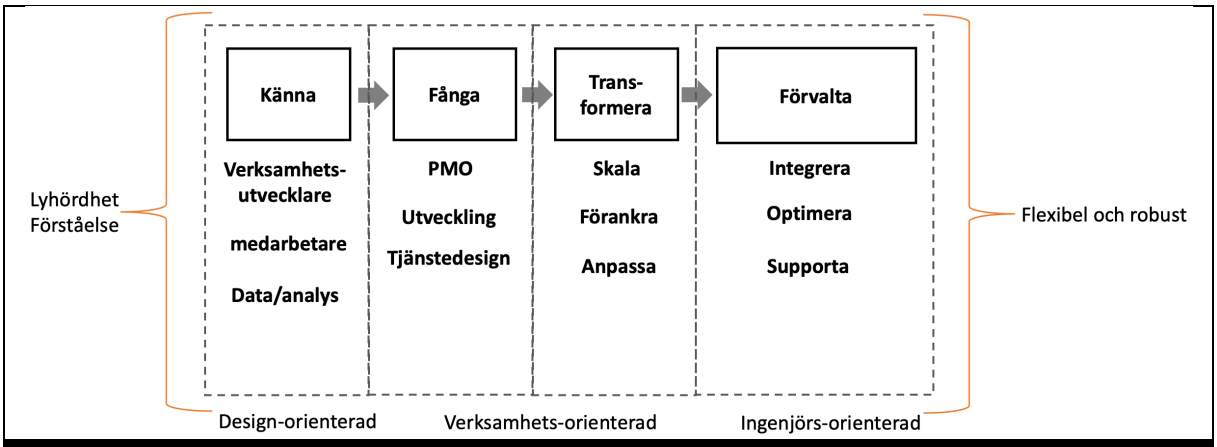
4. Analys – Från digitalisering till omställning

Trollhättan har påbörjat sin omställning. I våra intervjuer märker vi att mycket händer. Det märks att förändringen har pågått under ett antal år, och att förändringen på politisk nivå både accelererar och hämmar omställningen. Skyndar på, för att det kommer in nya personer med nya perspektiv. Hämmar, för att det är mycket att ta in för en politiker som går från opposition till att leda. Det sätter press på tjänstemannaledets nytänkande och pedagogiska förmåga.

Sveriges kommuner står inför stora utmaningar. För att möta dem krävs att organisationen som helhet har en ”sense of urgency”, en förståelse för att saker och ting inte är som de brukar och att det krävs handling. Pandemin var en övning i det vi kan kalla för en gemensam lägesbild. Alla förstod att läget var prekärt, vilket gjorde att fler vågade fatta radikala och svåra beslut. Sveriges kommuners utmaningar skiljer sig från pandemins komprimerade tidslinje, men inte i seriositet. Vi ser en möjlighet att stärka förståelsen för ”sense of urgency”, gemensam lägesbild och att öka omställningsförmågan genom expandera fokuset på digitalisering till att omfamna omställning ur ett bredare perspektiv. Genom att lyfta idén om portfölj- eller processtyrning bortom digitalisering till att inkludera all utveckling skulle en ökad omställningsförmåga kunna uppnås. På samma sätt skulle omställningsförmågan kunna öka genom att bredda förståelsen för balanseringsbegreppet. Det skulle kunna innebära att staden tar ett helhetsgrepp på sina utvecklingsorienterade resurser och tillsammans riktar dem mot gemensamma utmaningar.

4.1. Omställningsförmåga

En organisations förmåga att förnya sig brukar beskrivas som dess dynamisk förmåga. Det ställs då emot organisationens ordinarie förmåga som är dess huvuduppgift, som exempelvis att operera patienter på en kirurgenhet eller undervisa elever på en skola. Omställningsförmåga handlar då om hur bra en organisation är på att känna av förändringar, fånga och pröva dessa samt att skala de lösningar som visat sig vara värdefulla. Till det har vi i modellen i Figur 5 valt att också lägga till ”förvalta” eftersom det är en central del för att över tid kunna bevara sin omställningsförmåga.



Figur 5: En generisk modell över en organisations dynamiska till förvaltande förmåga.

Den första delen, att känna av och vara empatisk mot omgivningen kräver en design-orienterad förmåga som kan fånga upp trender i omgivningen. Den andra delen handlar om att fånga, bygga och utveckla i liten skala och pröva sig fram, för att sedan, i den tredje delen, skala värdefulla lösningar och anpassa organisationen till förändringen. Samtidigt behöver organisationen, i den fjärde rutan förvalta dessa nya lösningar på ett sådant sätt att flexibiliteten bevaras över tid så att det inte förhindrar framtida förändringar. Den vänstra, designorienterade delen, utgörs typiskt av en utvecklings-enhet eller framtidskontor som ansvarar för alla utvecklingsinsatser i en organisation. Den mittersta verksamhetsorienterade delen utgörs av tvärfunktionella team med kompetenser så som tjänstedesigners, verksamhet och ibland programmerare. Ofta finns det också någon form av projektkontor, som koordinerar och stöttar. Den tredje delen utgörs av linjechefer, verksamhetsstrateger och andra som ser till att verksamheten skalar och realiserar nyttan av utvecklingsinsatser. Slutligen utgörs förvaltningsdelen ingenjörs-orienterade utvecklare, systemförvaltare, systemarkitekter och support.

Omställningsförmågan i en organisation skär över en rad kompetens- och organisationsområden. Som vi varit inne på kan man tänka sig att flytta utvecklingsresurser från stadens förvaltningarna till en gemensam enhet som kan komma fler förvaltningar till gagn. Att varje förvaltning skapar sin egen mini-IT och mini-utvecklings-enhet kan skapa framdrift i en organisationsdel, men kommer driva kostnader och göra framsteg på andras bekostnad. Det är således en komplex uppgift att å ena sidan bevara förvaltningarnas behov av spetskompetens för att driva sin egen utveckling och å andra sidan ha en central förmåga som kan komma flera verksamheter till gagn. Vår rekommendation är att Trollhättan ser över och på något sätt knyter ihop sin utvecklingsförmåga, ser över hur man kan samnyttja omställningskompetenser så som verksamhetsutvecklare, tjänstedesigners, systemarkitekter och så vidare över förvaltnings- och bolagsgränser. Det måste inte innebära att man strävar efter en centraliserad organisering, i stället handlar det om att göra det möjligt att knyta ihop och styra resurser så att det jobbar mot kommunens prioriterade mål, som ofta är förvaltningsövergripande.

4.2. Operativt samarbete

Vår analys, utifrån den samlade vetenskapen om hur man driver organisatorisk transformation, utgår från att Trollhättans kommun och dess invånare skulle tjäna på ett ökat operativt samarbete mellan nämnder, förvaltningar och bolag. Kommunen skulle tjäna på att organisationens olika delar såg

varandras utmaningar, initierade insatser för att minimera friktion och maximera gemensamt värdeskapande.

Utifrån vår analys förstår vi att det finns ett inlyssnande och empatiskt ledarskap som kan utvecklas med en mer riktad prioritering av resurser och med tydligare målstyrning. Trollhättan har väl genomtänkta ledord och visioner samt strategier som stärker, inte hindrar, transformerande verksamhetsutveckling. Det vi ser ett behov av är att nämnder, förvaltningar och bolag än tydligare synkroniserar sina resurser så att gemensamma fokusområden och prioriterade mål uppnås. Det innebära att nämnder, förvaltningar och bolag behöver göra gemensamma prioriteringar t ex inom socialtjänst, skola och omsorg för att nå prioriterade mål. På så sätt kan staden prioritera på beslutad strategi, inte baserat på var de ekonomiska, kompetensmässiga eller personella resurserna finns.

Att föra samman beslut från olika områden som rör en och samma invånarupplevelse och göra prioriteringar över organisatoriska gränser brukar kallas för portfölj- eller processtyrning. I förlängningen skulle det innebära att portföljstyrning inte bara är relevant för utvecklings-enheten, utan också för kommunens ledningsgrupp. Syftet med att lyfta portföljstyrningen är att skapa en styrmodell som möjliggör konsensus och resurssättning för att styra på kommunövergripande utmaningar som till exempel en åldrande befolkning. Exakt hur portföljstyrningen skulle utformas i relation till existerande forum och organisation ligger bortom rapportens räckvidd. Men vi ser både en möjlighet och ett behov av en styrning som kan samla stadens krafter för att i grunden skapa en hållbar förändring inom prioriterade områden.

4.3. Balansera alla utvecklingsresurser, inte bara digitalisering

Vi ser en möjlighet att expandera kring en del av det arbetet som har gjorts kring digitalisering. Det gäller framför allt att bedöma om det resurser staden satsar skall läggas på fortsatt effektivisering av befintliga arbetssätt eller om det skall läggas på mer innovativ verksamhetsutveckling som utforskar nya sätt att arbeta på. I vår forskning ser vi vikten av att kontinuerligt balansera mellan dessa två ytterligheter och att hela tiden vara medveten om hur balansen i den egna organisationen ser ut. Annars är risken stor att utvecklingsresurserna främst handlar om att effektivisera redan existerande processer i stället för att läggas på mer transformativ verksamhetsutveckling. Både politiker och tjänstepersoner behöver bedöma om de förslag och resurser som läggs cementerar och bevarar föråldrade arbetssätt och infrastrukturer. Det kan exempelvis gälla föråldrade verksamhetssystem som kontinuerligt lappas och lagas och som över tid äter resurser i form av förvaltningskostnader eller byråkratiska rutiner kring orosanmälningar. Eller, om de bidrar till att föråldrade system, infrastruktur och arbetssätt byts ut till förmån för något nytt. Ett sådant tankesätt håller på att etableras inom utvecklings-enheten, men skulle med fördel kunna föras över till organisationen i stort.

5. Rekommendationer och optioner

Baserat på mognadsmätningar, intervjuer, dokumentanalys har vi löpande genom rapporten presenterat ett antal rekommendationer. Utöver de rekommendationer så har vi också lagt till generiska rekommendationer som gäller alla kommuner:

Mognande stad – Rekommendation: Stärk den centrala förmågan att stödja svaga förvaltningar med verksamhetsutveckling, förändringsledning och projektstöd. Hämta hem resurser från förvaltningar vid behov. Målsätta förstärkning av svaga, men prioriterade förvaltningar.

Ett Trollhättan – Rekommendation: Etablera ett tydligare målsättande ledarskap med utgångspunkt i stadens prioriterade mål. Tydligare styrning av förvaltningarna och bolagen på operativt samarbete mot ett Trollhättan. Det innebär att kommunen utifrån ett invånarperspektiv behöver se hur förvaltningarna kan underlätta för andra förvaltningars och bolags respektive uppdrag.

Digitalt arv – Rekommendation: Etablera en ändamålsenlig arbetssituation för medarbetare utan kontor. Öka takten i avveckling av föråldrade teknisk infrastruktur. Öka förståelse för att digitalisering på kort sikt ökar förvaltningskostnader. Stärk stadens Utvecklings-enhet samt IT-enhet och dess förmåga med resurser från förvaltningarna. Förtydliga IT-enhetens ansvarsområden.

Nyttorealisering – Rekommendation: Stärk effekthemtagning och uppföljning av digitalisering inom prioriterade förvaltningar. Se över tillgång och höjning av digital kompetens. Utveckla välfärdstekniken utifrån ett arbetsmiljöperspektiv. Erbjud digital tillsyn som standard. Givet framtida kompetensförsörjningsutmaningar inom äldreomsorgen bör digitalt först gälla.

Politisk balansering – Rekommendation: Skapa förståelse i nämnderna för vikten av balansering för organisationens omställningsförmåga.

Bolagen – Rekommendation: Fortsätt inkludera bolagen i stadens strategiska och operativa arbete. Öka fokuset på hur förvaltningar och bolag tillsammans kan bidra till lösningar på koncernens utmaningar.

Upphandlingar – Rekommendationer: 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.

5.1. Optioner

Baserat på dessa rekommendationer förslår vi tre optioner som skiljer sig baserat på ambitionsnivå och resurssättning. Givet att Trollhättan har påbörjat sin omställning genom mognadsmätningar, en genomarbetad vision och strategi för så väl staden som digitalisering samt en uppdelning av IT- och utvecklingsenheten, ser vi tre möjliga optioner. I varje option har vi höjt ambitionsnivån. Option två bygger vidare på option ett och option tre bygger vidare på ett och två.

Underlåtenhet att agera på dessa områden kan leda till att kommunen drabbas av ökade långsiktiga förvaltningskostnader, gradvis försämrad arbetsmiljö med ökad personalomsättning och förlorad kapacitet för innovation. Genom att inte inkludera bolag och säkerställa politisk förståelse för organisatorisk balansering riskerar kommunen suboptimering, alltså kortsiktigt värdeskapande inom specifika förvaltningar och bolag, men där koncernövergripande utmaningar kvarstår över tid.

I. **Nuläge**: Nyttorealisering av påbörjade förändringar i respektive förvaltning, ökad tilldelning till IT-enhet och utvecklings-enhet. Utvecklings-enheten tar ett utökat ägarskap över taktning, prioritering och riktning i digitalisering. Stärk kommungemensam modell för utveckling med stöd av utvecklad portföljstyrningsmetodik. Stärk upphandlingskompetensen kring digitalisering.
II. **Förstärkning**: Samla omställningskraften i organisationen. Skapa ett gemensamt övergripande projektkontor med tydligt ansvar för metoder och modeller. Balansera digitaliseringsresurser mellan förvaltningar och bolag för att specialisera och stärka de svaga. Ökad prioritering på förvaltningar och bolag med störst utmaningar. Styr och följ upp på operativ samverkan av utvecklingsresurser inom koncernen.
III. **Omställning**: Styr hårt på ett Trollhättan genom utökad gemensam prioritering samt förändringsledning som leds från SDL. Prioritera hårt på koncernens prioriterade mål. Knyt ihop digitaliseringsstrateger, verksamhetsutvecklare, projektledare och andra förändringsresurser till en för koncernen sammankopplad omställningsorganisation. Prioritering enligt effektivitet-

innovation gäller alla satsningar, hela koncernen, inte bara det digitala eller i tjänstemanna-organisationen utan också i bolagen och politiken. Använd koncernens kompetens och resurser för att stärka koncernen omställningsförmåga.

6. Avslutande kommentarer

Det kan vara utmanande för en förvaltningsföreträdare att förstå hur den egna verksamheten påverkas av en värld i omställning. Det är än svårare att förstå hur andra verksamheter inom staden påverkas. När det inte finns utrymme eftertanke och reflektion inom den egna verksamheten är det svårt att hinna tänka på vad omställningen innebär för andra. Samtidigt blir det allt viktigare att vi förstår de koncernövergripande utmaningarna utifrån invånarnas och de andra förvaltningarnas perspektiv. För om vi inte gör det kommer vi fortsätta att subomptimera inom respektive silo. Vi får ofta frågan var man börjar sin omställning och sin förståelse för andras utmaningar. Ett av våra svar, som kanske ter sig naivt, är att gå i den andres skor. Att spendera en arbetsvecka som vårdbiträde, serveringspersonal eller som fritidspedagog. En organisation består av människor och deras förhållande till varandra. Att operativt arbeta tillsammans över silos kommer göra skillnad.

Göteborg 2023-10-10

Tomas Lindroth

Jacob Torell

Johan Magnusson