



INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT

Koncerngemensam digitalisering och styrning i Halmstad kommun

Jacob Torell

Nataliya Berbyuk Lindström

Johan Magnusson

Forskningskonsortiet för Digital förvaltning

Swedish Center for Digital Innovation

Institutionen för Tillämpad IT

Göteborgs universitet

Sammanfattning

Kommuner står inför betydande utmaningar. Givet detta så tilltar behovet av omställning, en form av förändringsarbete som tidigare ej varit relevant eller eftersträvansvärt inom offentlig förvaltning i stort. Tidigare forskning identifierar tydliga ingångsvärden för organisationer i omställning (eng. transformation), och centralt ligger säkerställandet av en ändamålsenlig styrning. Majoriteten av Sveriges kommuner har dock en styrning som verkar direkt motverkande för omställning, vilket föranleder ett behov av förändring av styrning. I denna rapport analyseras Halmstads kommunkoncernsgemensamma digitalisering och styrning för att identifiera nuvarande utmaningar och föreslå rekommendationer för stärkt ändamålsenlighet. Den underliggande studien finner sex dominerande utmaningar, och identifierar ett kausalt beroende mellan dessa i vad som beskrivs som en ”otydlighetens självförstärkande mekanism”. För att kunna bryta denna och stärka kommunens arbete med digitalisering och omställning föreslås en rad rekommendationer. Dessa innefattar att komplettera existerande styrning utifrån principerna transparens, balansering, tydlighet och dialog.

Innehållsförteckning

1. Bakgrund.....	4
2. Metod	6
3. Resultat.....	7
3.1. Nuvarande styrnings utformning och utförande	7
3.2. Existerande utmaningar.....	7
Otydlighet: Otydligheter avseende digitalisering.....	8
Ojämlighet: Ojämnt fördelad omställningsförmåga.....	8
Desintegration: Bristfällig koncernövergripande samverkan	9
Obalans: Balansering av tillit och kontroll.....	10
Vaghet: Avsaknad av tydliga målformuleringar	11
Hot: Den stundande krisen	12
4. Analys och rekommendationer	13
4.1. Otydlighetens självförstärkande mekanism	13
Otydlighet.....	13
Obalans.....	14
Vaghet	15
Ojämlighet.....	16
Desintegration	19
Hot.....	20
4.2. Rekommendationer	21
5. Avslutande kommentarer	23

1. Bakgrund

Tidigare forskning identifierar vikten av att ta ett koncernperspektiv på digitalisering. Grundtanken är att digitalisering, som en metod för verksamhetsutveckling, till sin art är verksamhetsövergripande och i behov av att undvika silofiering och stuprörsförstärkning¹. Om digitalisering ej styrs koncernövergripande föreligger betydande risk för att organisationens förmåga att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering suboptimeras, och lösningar blir kortsiktiga och utan synergieffekter.

Traditionell digitalisering lider av just dessa negativa karaktäristika. Organisationer har tidigare sett digitalisering utifrån rastret av ”IT-stödd verksamhetsutveckling” där man per funktion identifierar tänkbara informationssystem som kan möta verksamhetens behov av stöd. Man har, i detta, undvikit komplexiteten som kommer ur en diversifierad verksamhet som till exempel en kommun genom att avgränsa informationssystemen till specifika delar av verksamheten. Konsekvensen av detta är tudelad: Först att man bidrar snarare än motverkar silofiering och stuprör och därefter att man ser digitalisering som införande av nya tekniska lösningar snarare än den verksamhetsutveckling som torde vara det primära målet.

Samtidigt som förutsättningar för koncernstyrning föreligger i landets kommuner, motverkas det kraftigt av existerande praktik kring till exempel ägarstyrning. Ägarstyrningen underutnyttjas i sin nuvarande form, och förespråkar varken ”koncernövergripande nyttor” eller specifika ingångsvärden kring digitalisering. Givet att digitalisering för med sig nya antaganden och nödvändiga förutsättningar för styrning generellt, är underutnyttjandet av koncernstyrning ett betydande problem i Sverige.

Sveriges kommuner står inför betydande utmaningar i kort- till medellång sikt. Demografiska förändringar skapar en situation där den genomsnittliga försörjningskvoten förväntas nå 100 redan 2030, det vill säga att det går en person i arbetsför ålder på varje person i icke-arbetsför ålder. I takt med att kommuner får svårare och svårare att rekrytera personal (då dessa saknas på arbetsmarknaden) ökar även behovet av välfärdstjänster, varvid betydande produktivitetsökningar och omfördelningar mellan kommunens verksamheter kommer att vara nödvändiga. Forskningskonsortiet har tidigare talat om en situation 2030 där kommunen behöver leverera 125% med 75% personella resurser, i jämförelse med dagens situation².

Här utgör digitalisering den främsta möjliggöraren för den typ av utveckling av verksamheten som är nödvändig. Genom att fasa över manuell hantering till digital kan kommunen tappa in i den digitala teknikens förmåga att leverera tjänster med noll marginalkostnad. Digitala välfärdstjänster har med andra ord en förmåga att leverera i tilltagande volym utan associerad kostnadsökning. Men samtidigt kommer inte denna typ av omfasning räcka för att möta utmaningarna. Kommuner kommer enligt civilminister Erik Slottner (KD) att behöva ”omdefiniera kärnan i välfärden”, och nyttja digitalisering inte bara för automatisering av sedan tidigare manuella rutiner utan även för innovation och avveckling av tidigare välfärdstjänster.

¹ <https://digitalforvaltning.se/rapport/hur-hanterar-man-styrningsarvet/>

² <https://www.voister.se/artikel/2022/11/debatt-johan-magnusson-valfardssamhall-et-riskerar-att-avvecklas>

Men samtidigt som digitalisering utgör en central lösning för det behov av omställning kommuner och offentlig sektor i stort nu står inför så är styrningen av den samma behäftad med betydande svårigheter. Orsaken till många av de rapporterade svårigheterna kan härledas tillbaka till att det är en pålaga, något som lagts till efter det att ursprunglig styrning skapats. Organisationer har haft en styrning specifik för IT sedan länge tillbaka, men digitalisering är annorlunda då det handlar om utveckling snarare än förvaltning. Genom att skapa särskilda satsningar på digitalisering (tidsbestämd omställning) har man även skapat en parallellverksamhet. Man har med andra ord först försökt inkorporera styrningen av digitalisering i (ofta uteslutande) IT, alternativt skapat separat styrning parallellt.

På detta sätt kan man se digitalisering som ytterligare en i raden av ”satsningar” som till exempel klimatomställning, hållbarhet, kompetensförsörjning med mera. Tidigare forskning är dock tydlig med att detta skapar undermåliga förmågor i organisationen att säkerställa effekten av satsningen, då det tenderar att bli isolerat och utan direkt påverkan på kärnverksamheten. Och ju mindre effekt på kärnverksamheten initiativet har, desto mindre nytta genererar det. Detta kontraproduktiva upplägg är mycket vanligt förekommande, och bidrar till svårigheter till genomförande av såväl digitalisering och klimatomställning, för att nämna två exempel.

Det som krävs för att komma till rätta med denna typ av frikoppling av omställningsområden är till delar en integration av sakområdet i existerande styrning, och till delar en utveckling av en ny styrning för själva sakområdet. Detta ställer betydande krav på organisationer som önskar lyckas i sin omställning, och utgör forskningsmässigt ett område under stark utveckling.

Syftet med studien i Halmstad kommun är att undersöka kommunkoncernens omställningsförmåga och ansvarsfördelning avseende styrning för ändamålsenlig digitalisering. Denna rapport syftar till att skapa ett nödvändigt kunskapsunderlag för att ta ett nytt grepp om digitalisering som en metod för verksamhetsutveckling. Som rapport är den ett resultat av en vetenskaplig studie bedriven som uppdragsforskning under våren 2023.

2. Metod

Studien genomfördes som en kombination av en kvalitativ intervjustudie och dokumentanalys. För att undersöka kommunkoncernens omställningsförmåga, möjliggör intervjustudien en djupgående utforskning av deltagarnas erfarenheter och perspektiv på styrning och digitalisering. Studien genomfördes i enlighet med etiska riktlinjer och med hänsyn till deltagarnas integritet. Tre grupper av intressenter (representanter från politik, kommunledning, bolag samt förvaltningar) involverades och sammantaget har 29 intervjuer genomförts. Vi använde oss av semistrukturerade intervjuer med deltagarna. Intervjuguiden utformades för att täcka ämnen relaterade till styrning, digitalisering och samverkan.

Intervjuerna genomfördes online via Microsoft Teams våren 2023 och spelades in. Innan intervjuerna påbörjades informerades deltagarna om syftet med studien samt hur inspelningen skulle användas för forsknings- och utbildningssyfte. Deltagarna gavs också möjlighet att avstå från inspelning om de så önskade. Alla deltagare gav samtycke till inspelning. Konfidentialitet och anonymitet säkerställdes genom att använda pseudonymer och genom att skydda integriteten hos deltagarna.

Intervjuerna transkriberades och kategoriserades för att identifiera mönster, teman och nyckelbegrepp relaterade till studiens syfte kring styrning och digitalisering enl Brown and Clarke tematisk analys. Först, läste forskarna igenom transkriptioner av intervjuer samt anteckningar noggrant för att få en övergripande förståelse av innehållet. Näst, kodning utfördes i Atlas.ti. Vi identifierade initiala mönster, idéer eller händelser i materialet och ger dem "koder" som representerar dessa mönster som senare grupperades i bredare kategorier/ teman. Dessa teman representerar existerande utmaningar (Figur 1) beskrivs i rapporten. Talande, exemplariska citat från datan för att illustrera dess betydelse och relevans för studiens syfte och frågeställningar anges. För att säkerställa validitet och reliabilitet genomfördes olika åtgärder, inklusive kontinuerlig reflektion över forskningsprocessen och peer review av analysen för att säkerställa att resultaten var trovärdiga och generaliserbara. Vid sidan av intervjustudien har även relevanta styrdokument samlats in och analyserats.

3. Resultat

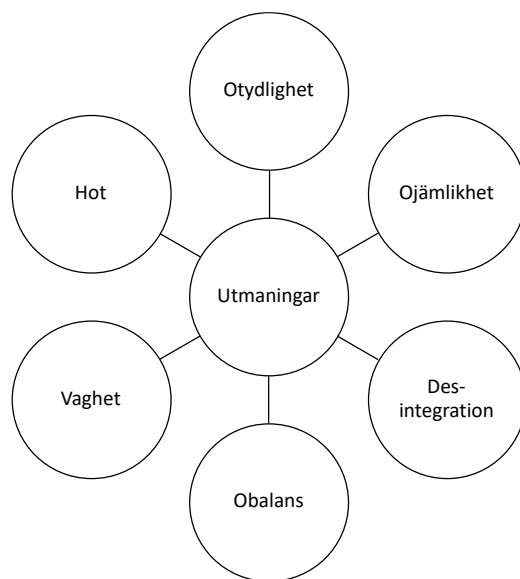
3.1. Nuvarande styrnings utformning och utförande

Enligt “Riktlinje för Halmstads kommuns styrning” omfattar kommunens styrning all verksamhet och alla organisatoriska nivåer med ett helhetsperspektiv. Det innebär att målstyrning, ekonomistyrning och kvalitetsstyrning används för att styra verksamheten. Styrningen grundar sig på principerna *tillit*, *närhet* och *systematik*; nämnder, bolagsstyrelser, förvaltningar och bolag kan själva anpassa styrningen utifrån sina förutsättningar. Halmstads kommun tillämpar en styrmodell som ger strukturen för hur styrningen ska genomföras. Styrmodellen reglerar ledning, genomförande, uppföljning och förbättring av verksamheten. En övergripande beskrivning av styrmodellen, medan kommunstyrelsens riktlinjer och rutiner från kommunledningsförvaltningen specificerar hur styrningen ska tillämpas och vilka arbetsätt som gäller.

Enligt dokumenten sker styrningen både horisontellt och vertikalt för att säkerställa effektivitet och samverkan inom kommunen. Horisontell styrning innebär att planering och uppföljning sker nära utförande organisatoriska nivåer och medarbetare, baserat på deras mål, uppdrag och förutsättningar. Den horisontella styrningen syftar till att främja helhetssyn och samverkan mellan olika nivåer. Å andra sidan innebär vertikal styrning att övergripande politiska beslut eller regler anpassas och implementeras på lägre organisatoriska nivåer för att påverka verksamheten direkt. Styrningsstrukturer och arbetsätt bygger på tillit till varje nivå och medarbetares förmåga att uppnå bästa möjliga resultat och lösningar med hänsyn till det övergripande ansvaret. Dialog och samverkan är centrala inslag i processen. Målstyrning, kvalitetsstyrning och ekonomistyrning används som olika perspektiv i styrningen för att säkerställa att olika aspekter beaktas och integreras.

3.2. Existerande utmaningar

Denna studie identifierar sex övergripande utmaningar kopplade till ändamålsenlig digitalisering i Halmstad kommunkoncern (Figur 1).



Figur 1. Översikt av identifierade utmaningar

Otydlighet: Otydligheter avseende digitalisering

Halmstad kommunkoncern uppvisar en utbredd otydlighet avseende vad digitalisering är och därmed även hur digitalisering behöver bedrivas. Digitalisering ses inte som en politisk fråga, men det råder en samsyn inom politiken om att digitalisering är en viktig förutsättning för att till exempel komma till rätta med utmaningar relaterade till demografisk utveckling. Politiken ser vidare ett tydligt behov av förstärkt kunskap kring dels vad digitalisering innebär, dels vad det medför i termer av nuvarande arbetssätt på koncernövergripande nivå. Det råder ett utbrett likställande av digitalisering med kostnadsreduktion genom rationalisering, vilket tenderar att bidra till en huvudsaklig syn på digitalisering som farligt och negativt. Politiken är även tydlig med att identifiera målkonflikter mellan gemensamma system och autonomi i verksamhetens olika delar (självbärande förvaltning).

Verksamhetsföreträdare lyfter särskilda utmaningar avseende hur samverkan kring digitalisering bedrivs inom kommunkoncernen. Man ser att samverkan är viktig, men att den i dagsläget sker på individnivå utan tydliga målsättningar eller formellt mandat från verksamheten i stort. Konsekvensen av detta är att samverkan sker frikopplat från ordinarie verksamhet varvid den tappar i kraft och effekt. Samverkan pådrivs av nämnder med flera, men utan en tydlighet i målsättning tenderar samverkan att bli ceremoniell och utan faktisk effekt. Vidare ses samverkan underlättas av att ingående parter uppvisar homogena drag, det vill säga ”leka barn leka bäst”.

Rörande utvecklingen av en gemensam infrastruktur och gemensamma system ses detta positivt av verksamhetsföreträdarna, samtidigt som otydlighet och osäkerhet kring vad som skall vara gemensamt kontra inte inverkar negativt på viljan till konkret prioritering av det gemensamma. Denna otydlighet härleds tillbaka till två separata aspekter. För det första, avsaknaden av en gemensam vision och syn på hur digitalisering och en gemensam digital infrastruktur möjliggör en bättre fungerande verksamhet, det vill säga en gemensam målbild. För det andra, avsaknaden av en fungerande koncernövergripande styrning som är designad för att möjliggöra uppnåendet av denna målbild. Innan detta är på plats kommer verksamheten att motverkas av onödiga målkonflikter vilket leder till splittring och motverkan av synergier.

Ojämlighet: Ojämnt fördelad omställningsförmåga

Organisationsförändring är en ofta komplex och utmanande process av flera anledningar. I intervjuerna lyfts en motvilja mot förändring. Många medarbetare är bekväma med det befintliga sättet att arbeta och ovilliga att anpassa sig till något nytt. Detta motstånd kan göra det svårt att implementera förändringar på ett effektivt sätt. Svårigheter relaterade till förändring blir särskilt utmanade när målbilden inte är tydlig. Detta skapar osäkerhet och rädsla för att inleda förändringen eftersom medarbetare och chefer inte vet exakt vart de är på väg.

Verksamhetsföreträdare visar en medvetenhet om vikten av att inte vara rädd för att göra misstag. Man kan börja med något som man är säker på, där man gör en låg-risksatsning. Genom att utföra en noggrann analys och skapa en framgångsrik modell kan man sedan använda detta som ett gott exempel och dra nytta av det för att fortsätta framåt. De olika delarna i verksamheten uppvisar dock olika förutsättningar för denna typ av innovationskultur, baserat dels på karaktären i den verksamhet som bedrivs, den kultur som etablerats och finansiella förutsättningar. Kommunkoncernens olika förvaltningar och bolag uppvisar därmed en stor spridning i termer av förutsättningar för omställning.

I takt med att kraven på omställning ökar över tid förväntas konsekvenserna av denna ojämlika fördelning bli mer och mer tydliga. Ur ett perspektiv kommer detta att motverka möjligheterna till koncernövergripande nytta genom synergier och gemensamma lösningar. Ur ett annat perspektiv kommer det att bidra till att urholka invånarens upplevelse av ”en kommun”, då ojämn omställningstakt kommer bli synlig i leverans av välfärd och andra tjänster.

Samtidigt som den ojämlika fördelningen av omställningsförmåga inom kommunkoncernen leder till påtagliga risker relaterade till omställning och kvalitet, leder eventuella missriktade insatser till att stärka innovationskultur och framlut i nu eftersatta delar i verksamheten till en annan form av risk. Risker relaterade till överdriven pilotverksamhet, till silobaserade utvecklingsinitiativ som å ena sidan bidrar till stärkt innovationskultur och framdrift för den specifika delen av verksamheten, men å andra sidan en urholkad förmåga till breddinförande och skalning av koncernövergripande nyttor.

Desintegration: Bristfällig koncernövergripande samverkan

Det råder en utbredd positiv syn på vikten av samverkan i kommunkoncernen, samt att denna vikt ökar i takt med att kommunen ställs inför behovet av en snabbare och mer omfattande omställning. Samtidigt råder det, som påpekats ovan en utbredd negativ syn på kommunkoncernens förmåga till samverkan. Samverkan upplevs ofta ceremoniell och personberoende snarare än naturligt förankrad i verksamheten. Samverkan frikopplas från ordinarie verksamhet och förväntas inte leda till några konkreta effekter.

Den form av samverkan som föreligger inom (och utom) kommunkoncernen är bred och diversifierad. Verksamhetsföreträdare identifierar tydliga tekniska och legala hinder för att samverkan skall kunna fungera. Exempelvis frågor avseende molnhantering bidrar till att samverkan haltar som konsekvens av ottyligheter i tolkningar i förordningar och liknande. Detta leder till vad som uppfattas som överväldigande komplexitet vilket bidrar till att samverkan ofta sker mindre formellt än önskvärt. Med andra ord är den tilltagande komplexiteten avseende teknik och juridik en drivande kraft för att skapa vad som skulle kunna benämnas ”skugg-samverkan”, där man medvetet väljer att samverka på informell individnivå snarare än på formell organisationsnivå³.

Avseende samverkan med nationella myndigheter lyfts denna som särskilt utmanande i termer av begränsningar avseende till exempel identitet och delande av dokument/information. Ur detta perspektiv kan all form av extern samverkan ses som ytterligare pådrivande av komplexitet och kostnader, vilket hämmar dessa projekts framsteg och nytta för verksamheten. Konsekvensen av detta blir att extern samverkan undviks i andra fall än när de är en del av regelefterlevnad och dekret.

Avsaknaden av en tillräckligt tydlig och ändamålsenlig koncernstyrning identifieras som en direkt motverkande kraft för stärkt samverkan. Ytterligare faktorer som identifieras av respondenterna innefattar avsaknaden av en tillräckligt god digital infrastruktur för att förenkla till exempel delande av information och skapandet av gemensamma samarbetsytor. Det råder också en viss förhandlings- och konsensuskultur inom organisationen som präglar kontakter och samverkan. Istället för att utmana och förhandla fram det bästa beslutet för organisationens ursprungliga syfte och mål, noterar respondenterna

³ Detta fenomen har tidigare inte identifierats i forskningen, varvid behov om ytterligare forskning föreligger.

att det ibland prioriteras att alla ska vara hyfsat nöjda (konsensus), vilket kan kompromissa med kvaliteten och ändamålsenligheten av beslutet.

Obalans: Balansering av tillit och kontroll

Utmaningarna inom styrning är mångfacetterade och kräver en noggrann och balanserad hantering för att säkerställa en effektiv och hållbar verksamhet. Ett av de centrala problemen är en obalans mellan tillit och kontroll inom koncernstyrningen. Politiken lyfter att icke-formaliserad styrning har sina fördelar, men anser samtidigt att det är viktigt att finna rätt balans mellan en kultur av tillit och öppenhet samtidigt som nödvändig kontroll upprätthålls. Medan tillitsbaserad styrning är väsentlig för att inte kväva den inbyggda drivkraften och skapa utrymme för innovation och kreativitet, måste tydligare strukturer skapas och noga planeras och implementeras för att nå satta mål. Genom att balansera tillit med en välstrukturerad strategi samt minska byråkratin kan organisationen förbättra sitt sätt att verka och uppnå sina mål.

Verksamhetsföreträdare (direktör) uppmärksammar vikten av förtroende och ett paradigmskifte där maktens dynamik omformas genom förtroende och delat ansvar. Att implementera en styrmodell som är grundad i förtroende och tillitsbaserad styrning. Tillitsbaserad styrning innebär att makten flyttas mer mot professionen och individen, där förtroendet för professionella medarbetare står i centrum. Dessa ges större befogenhet och ansvar när det kommer till att fatta beslut som påverkar deras arbete. Det innebär att beslutsfattandet sker närmare verksamheten och på en mer decentraliserad nivå. Det är denna förtroendebaserade styrning som ger mer makt åt de som är mest insatta i sitt område, och därigenom ökar professionens påverkan och inflytande.

Verksamhetsföreträdare (VD) menar vidare att balansen mellan kontroll och tillit är svår i praktiken. Att hantera den komplexa balansen kräver tålamod, flexibilitet och en stark kommunikationsförmåga. Balansering är en process som ständigt utvecklas och kräver kontinuerlig anpassning för att uppnå bästa resultaten för organisationen. Å ena sidan är det viktigt att utöva tillsyn och kontroll över de underliggande verksamheterna för att säkerställa effektivitet och efterlevnad av mål. Å andra sidan strävar man efter att bygga förtroende och tillit bland medarbetare och team, vilket innebär att man delegerar ansvar och ger dem utrymme att fatta egna beslut⁴.

Vidare lyftes vikten av att tydliggöra mandat och ansvarsfördelning för att skapa struktur och minimera risk för missförstånd. Medan tillitsbaserad styrning är bra, ska man vara överens om ansvarsområden och mandat. Kommunikation och dialog är viktiga för att informera och skapa förtroende som i sin tur minskar behov av överdriven kontroll och ökar chanser för långsiktig framgång.

Nyckeln till framgångsrik implementering av en tillitsbaserad styrningsmodell är noggrann planering, kommunikation och dialog. Att främja dialog för att uppnå gemensam syn var av stor betydelse för att skapa ömsesidig förståelse och enighet i Halmstad. Dynamiken mellan bolaget och HRAB i ägardialoger är enligt undersökningen god. I ett sammantaget perspektiv visar resultaten på uppenbara konflikter i hur kommunkoncernens olika representanter hanterar balanseringen av tillit och kontroll. Politiker och direktörer strävar i samma riktning, från kontroll till tillit, samtidigt som VD:ar strävar i motsatt riktning.

⁴ Detta är särskilt komplext inom offentlig sektor där man måste förhålla sig till regulatoria, t ex bestämmelsedirektivens instruktion att koncernmoderbolaget ska ha tillsyn och kontroll över de underliggande verksamheterna, parallellt med att ha en tillitsbaserad styrning.

Detta utgör grunden för en potentiell framtida konflikt i relation till koncernstyrningens konfiguration som behöver tas i beaktande.

Vaghet: Avsaknad av tydliga målformuleringar

Styrdokument utgör en viktig resurs för såväl styrning som för kommunikation kring styrning. I alla intervjuer uppmärksammade respondenterna ett överflöd av styrdokument som var svåra att tolka och att efterleva. Särskilt VD:ar kommenterade vikten av införande av tydliga mål i dessa dokument. Grundproblemet härleds tillbaka till bristen på tydligt formulerade mål i relation till styrdokument. Respondenterna kommenterade att det inte finns några uttalade mål i dessa dokument. I stället diskuteras förändringar och strategiska inriktningar, men det saknas konsekvent konkreta mål. För att kunna kombinera en tillitsbaserad styrning med målstyrning behövs konkreta mål för organisationen att arbeta mot.

Utan tydliga mål tenderar en hög grad av formalisering av styrningen (genom en myckenhet i förekomsten av styrdokument) att driva svårigheter i efterlevnad av styrningen. I tidigare studier lyfts risker associerade med vad som benämns en "överdosering" av styrning, vilket kan motverkas genom en stärkt tydlighet i målsättningar. Avsaknaden av mål tenderar i stället att leda till en tilltagande variation i tolkning av styrdokument, vilket över tid urholkar styrbarheten i verksamheten genom att frikoppla styrning från verksamhet.

Direktörerna lyfter vikten av en god dialog kring styrdokument. Att inkorporera dialogen som en integrerad del av styrprocessen är av avgörande betydelse för att förstärka och belysa de skrivna styrdokumentens innehåll. Även om formella dokument och riktlinjer utgör en strukturerad grund för organisationens styrning, erkänns behovet av dialog för att föra dessa abstrakta riktlinjer till liv och för att tolka deras praktiska tillämpning i verksamheten. Genom dialogen blir det möjligt att utforska olika perspektiv, utbyta idéer och förtydliga oklarheter som kan uppstå i skriftliga dokument. Denna öppna och ömsesidiga kommunikation möjliggör en djupare förståelse av styrdokumentens syfte och mål. Dialogen blir således en katalysator för att klargöra tolkningar och säkerställa att alla inblandade parter delar en gemensam syn på organisationens mål och vägval.

Det betonas att dialogen inte bara är en kompletterande process utan också en förklarande mekanism för att överbrygga klyftan mellan policy och praktik. Genom att medarbetare och beslutsfattare ges möjlighet att diskutera och reflektera över styrdokumentet skapas en dynamisk och adaptiv styrningsmiljö. Detta främjar inte bara bättre förståelse utan också ökat engagemang och delaktighet från alla berörda parter. Sammanhanget blir dialogen inte bara ett medel för att avhjälpa missförstånd, utan även en plattform för att bygga gemenskap och skapa en kultur där öppenhet och ömsesidig respekt främjas. På detta sätt blir dialogen en kritisk och levande komponent i styrprocessen, som sträcker sig bortom de formella dokumentens statiska natur och ger liv åt organisationens strategiska inriktning och värderingar.

Dialogen sker på olika ställen i organisationen. För det första, under ledningsgruppsmöten med direktörerna, där målet är att samordna och definiera den övergripande vägen för kommunens framtid. Dialogen fortsätter även genom direktören och dennes utredningar, vilket betonar det operativa och analysinriktade perspektivet. Vidare framgår det att den strategiska dialogen tar form på politisk nivå genom kommunstyrelsen och HRAB (kommunens bolagsförvaltning), särskilt i ägardialogerna. Att

betona att dialogen sker i olika forum beroende på ämne understryker flexibiliteten i kommunens strategiska styrning. En intressant observation görs kring den politiska styrningen och tjänstepersonsstyrningen, där det nämns att HRAB nu är speglad med kommunstyrelsen. Detta indikerar en koppling mellan politiska beslut och tjänstepersonernas utförande, vilket kan skapa en mer sammanhängande och integrerad styrning. Förändringar under den nuvarande mandatperioden framhålls, särskilt i relation till kommunstyrelsen och HRAB, där den politiska och tjänstepersonsstyrningen ses vara mer samordnade. Det betonas också att politikerna nu förstår vikten av att ha en gemensam koncern och att det är en pågående process att förstå varför och hur detta behov av koncerngemenskap bör hanteras.

Hot: Den stundande krisen

Sveriges kommuner står inför en komplex uppsättning utmaningar, inklusive en åldrande befolkning, arbetskraftsbrist, integrationsutmaningar och klimatkris. Dessa utmaningar ökar behovet av kommunal omställningsförmåga. En central aspekt av denna omställning är kommunens förmåga att effektivt prioritera och rikta resurser mot strategiskt viktiga områden.

Digitalisering anses i kommunkoncernen vara nyckeln till att lösa utmaningarna. Man framlägger vikten av att främja innovation och digitalisering för att förändra, göra arbetet mer hållbar och hantera den ökande äldre befolkningen som fortfarande vill arbeta. Det föreligger tydliga incitament för dessa åtgärder inom kommunkoncernen.

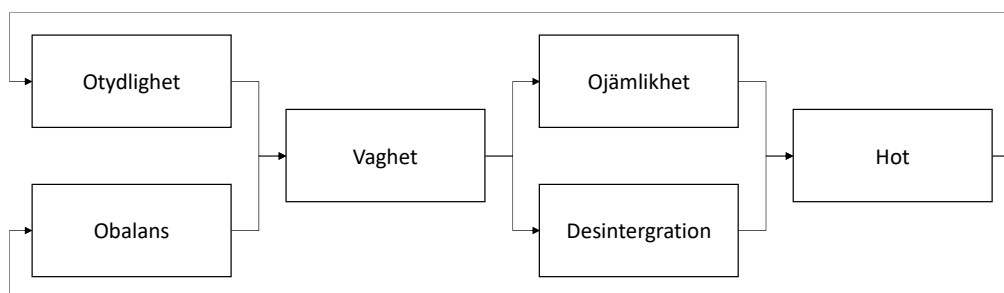
Respondenterna uttrycker djup oro över den pågående demografiska utvecklingen och betraktar det som det mest pressande problemet. Den kraftiga åldrande befolkningen reser utmaningar som måste hanteras. Digitaliseringen framstår som en väg att möta dessa stora utmaningar. Digitaliseringen kan inte bara som ett sätt att öka effektiviteten, utan är en möjlighet att uppskatta och adressera makroutmaningar som kompetensbrist och brist på personal. Digitalisering kan hjälpa att möta dessa utmaningar. Det är dock viktigt att snarare än att bara se digitalisering som en effektiviseringsåtgärd att betrakta den som ett medel att expandera och möta framtidens behov.

Vidare diskuteras den ekonomiska aspekten och kopplingen till politiken. En direktör påpekar att vid återkomsten från ekonomiska påfrestningar måste politiken erkänna att det inte finns obegränsade ekonomiska resurser. Politiken för första gången har fattat beslut med en minusbudget (i kommunen) och kommunerna kan uppleva ekonomiska utmaningar på grund av ökade pensionskostnader och inflation. Sveriges kommuner står inför betydande ekonomiska påfrestningar och det finns en oro för att behöva dra ner på kostnaderna för verksamhetsutveckling. Det kommer att kräva prioriteringar mellan olika områden.

4. Analys och rekommendationer

4.1. Otydlighetens självförstärkande mekanism

De sex identifierade utmaningar uppvisar interna beroenden och bildar tillsammans en självförstärkande kausal kedja i enlighet med Figur 2 i Halmstads kommunkoncern. Varje del i kedjan skapar förutsättningar för nästa steg varvid helheten kan beskrivas som en ”ondskefull cirkel”⁵ eller självförstärkande mekanism.



Figur 2. Otydlighetens självförstärkande mekanism.

Otydlighet

Den otydlighet som uppvisas av Halmstads kommunkoncern avseende digitalisering är ett fenomen som återkommer i de flesta organisationer som forskningskonsortiet arbetat med. Digitalisering som begrepp lider av en otydlighet givet dess ursprung och tidigare användning där den ömsom ses som skiftet från analogt till digitalt, införandet av tekniska lösningar såsom AI, IT-driven verksamhetsutveckling, byte av system, automatisering medelst teknik eller en makro-händelse i omgivningen alternativt på samhällsnivå. Denna tvetydighet i relation till begreppet görs värre av individers rädsla att förlora jobbet, att tvingas etablera nya arbetssätt eller att på andra sätt utmanas i sin profession. Med andra ord är digitalisering som begrepp notoriskt svårt⁶.

Konsekvenserna av denna tvetydighet och otydlighet är att en verksamhet som medelst digitalisering vill utveckla alternativt ställa om verksamheten direkt utmanas av att begreppet inte samlar utan snarare delar medarbetarna. Olika, mer eller mindre djupt rotade perspektiv på vad begreppet innefattar leder fram till att till exempel en ”digitaliseringsstrategi” tolkas olika av medarbetarna. Detta återfinns till exempel i den utbredda praktiken kring likställande av ”byte av system” i form av ersättning av existerande system med ambitionen att inte behöva anpassa verksamheten efter det nya systemet med digitalisering. Eller i vardagligt språkbruk i termer av att något är ”digitaliserat”. Dessa två exempel är signaler på att det föreligger en mindre än optimal samstämmighet kring vad digitalisering är inom organisationen.

Genom tidigare studier har därmed en definition av digitalisering tagits fram som likställer digitalisering med ”en metod för verksamhetsutveckling där digitala lösningar används för automatisering eller

⁵ Se https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-41138-0_24

⁶ Magnusson och Lindroth. 2022. Offentlig Sektors Digitalisering. Adda förlag.

innovation”. Denna definition söker fånga just process-perspektivet av digitalisering och att det är något som innefattar verksamhetsutveckling⁷.

För att komma till rätta med divergerande perspektiv på vad digitalisering innebär inom Halmstad kommunkoncern rekommenderas ett tydligt ställningstagande avseende denna definition, men detta räcker i de flesta fall inte. Definitionen behöver bli naturlig i verksamheten genom upprepning och förtydligande i styrande dokument och kommunikation. Den utbildning som tagits fram på uppdrag av SKR och Adda inom ramen för Kompetensforum digital mognad⁸ är utvecklad för att fungera som en grund för etablering av en gemensam förståelse för just denna definition och vad det innebär för en offentlig verksamhet. Genom spridningen av den kostnadsfria utbildningen motverkas otydlighet avseende vad digitalisering är och innebär för Halmstad, och en ökad effektivitet i genomförande möjliggörs.

Studien identifierar även otydlighet avseende vad samverkan innefattar och innebär. Tidigare studier visar tydligt på riskerna med att samverkan inom offentlig sektor blir ceremoniell snarare än substans- och effektiv. Samverkan tenderar att, under avsaknad av tydlig definition och målsättning, att endast leda till ytterligare kostnader utan associerade nyttor. Samverkan blir en form av aktivitet som endast syftar till att informera/informeras och säkerställa positioner⁹.

För att motverka detta krävs en ökad tydlighet avseende vad som kvalificerar som samverkan och vad som inte kvalificerar som samverkan. En starkt tydlighet i vad samverkan inom Halmstad kommunkoncern innefattar, innebär och förväntas leda till är bedöms som nödvändigt för att motverka risker associerade med att antingen samverkan ses som meningslöst eller att dess effekter uteblir. Den sista betydande otydligheten som identifierades i studien rör gemensamma infrastrukturkomponenter såsom informationssystem vilket berörs mer i detalj under desintegration.

Obalans

Verksamhetsrepresentanterna i Halmstads kommunkoncern uppvisar divergerande syn på optima i termer av balansen mellan tillit och kontroll. I resultaten framgår att där politik och direktörer ser en strävan efter ökad tillitsbaserad styrning som optimal, uppvisar bolags- och vd gruppen en ökad kontrollbaserad styrning som optimal. Konsekvensen av detta är att kommunkoncernen kommer att få svårt att skapa en styrmodell som fungerar för samtliga delar av verksamheten, och att man riskerar att i stället hamna i en suboptimal uppsättning för samtliga. Den starka konsensuskultur som föreligger inom Halmstad är ytterligare en indikator på att denna risk för suboptimal kompromiss är överhängande.

Samtidigt som tillitsbaserad styrning varit mycket populär inom offentlig sektor sedan tillitsdelegationens arbete först initierades har det med tiden framkommit mer och mer kritik mot vissa grundläggande antaganden i denna form av styrning. Centralt i denna kritik är att den tillitsbaserade styrningen tenderar att missuppfattas i många organisationer som tillämplig, med resultatet att tilliten bland medarbetare ej utvecklas positivt över tid. För att Halmstad skall klara av att skapa en god balans

⁷ <https://doi.org/10.1111/joms.12639>

⁸ <https://skr.se/skr/naringslivarbetedigitalisering/digitalisering/ledaochstyradigitalisering/digitalmognad.53098.html>

⁹ Se <https://digitalforvaltning.se/rapport/samverkan-kring-valfardsteknik/> samt <https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3598469.3598536>

mellan tillit och kontroll (som båda behövs och även uppvisar intrikata inbördes beroenden¹⁰) krävs en stärkt dialog kring dessa frågor i organisationen. I linje med en nyligen publicerad studie från SNS¹¹ borde styrningen eftersträva att vara ”tillförlitlig” snarare än ”tillitsbaserad”, och tydligt bygga på möjlighet till både ansvarsutkrävande och utrymmesskapande för professioner och yrkesgrupper inom kommunkoncernen. Detta kommer att kräva en mer artikulerad ingång kring vad som i dagsläget beskrivs som ”tillitsbaserad styrning” och en anpassning till att sluta se tillit som substitut för kontroll och i stället se tillit och kontroll som nödvändiga komponenter i en tillförlitlig styrning. Här i ligger även möjligheten att motverka den isär-glidning som nu förekommer i termer av vad vd och direktör/politik ser som optimal balansering av tillit och kontroll.

Vaghet

Avsaknaden av tydliga målformuleringar bidrar även till den överdosering av styrning som föreligger inom Halmstads kommunkoncern. Resultaten visar på en förekomst av styrdokument som till delar är motsägande och snarare bidrar till att skapa osäkerhet och otydlighet i stället för klarhet. Detta är ett vanligt återkommande mönster i större verksamheter som tidigare beskrivits som en ”överdosering” av styrning.

Organisationer med en överdosering av styrning¹² i form av styrdokument uppvisar en tilltagande ojämlikhet genom tolkning av styrningen. Givet att formell efterlevnad av styrdokument anses besvärlig kommer nya beteenden att formeras i riktningen att antingen efterleva styrningen (resulterande i tröghet och låg grad av beslutsfäihighet) eller att frånga styrningen (resulterande i låg grad av kontroll). Detta mönster kan spelas ut olika mellan olika delar i verksamheten, där egna kulturer kring efterlevnad växer fram vilket resulterar i tilltagande ojämlikhet.

Tidigare rapporter rekommenderar inventering av styrdokument och en avveckling alternativt vidareutveckling över tid för att motverka risken till motverkande styrning. Centralt är att säkerställa tydlighet i övergripande målsättningar och översättning av dessa till lägre nivåer i respektive styrdokument för att möjliggöra vägledning vid otydligheter och motsägelser mellan styrinstruktioner. Genom denna mappning av tydliga mål skapas förutsättningar för medarbetare och chefer att navigera i frågor där målkonflikter kan ses föreligga¹³.

För att möjliggöra detta krävs en stärkt dialog i verksamheten. Enligt styrningsteori¹⁴ så kräver omställning och innovation en helt annan form av styrning än vidmakthållandet av verksamhet kräver. Där den stabila delen av verksamheten, vidmakthållandet och förvaltningen kräver diagnostisk styrning kräver omställning och innovation en interaktiv styrning baserad på dialog. Den påtagliga omställning som Halmstads kommunkoncern nu står mitt i medför med andra ord en nödvändig stärkning av parallell

¹⁰ För en fördjupning av detta, se <https://doi.org/10.1111/joms.12999>

¹¹ <https://www.sns.se/artiklar/tillforlitlig-styrning-och-organisering-av-valfarden/>

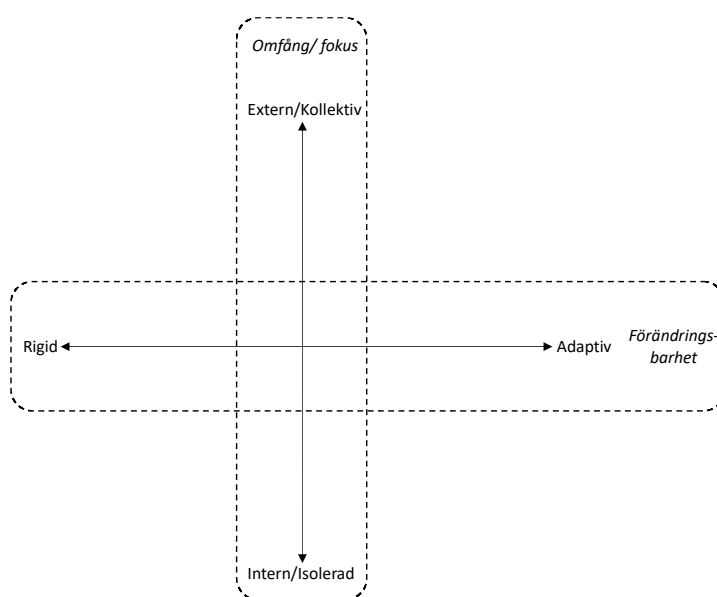
¹² <https://computersweden.se/article/1304428/forskare-varnar-for-overdos-av-styrning.html#:~:text=Den%20okritiska%20anv%C3%A4ndningen%20av%20styrverket,och%20i%20resten%20av%20v%C3%A4rlden.>

¹³ Se <https://digitalforvaltning.se/rapport/myndighetens-styrning-av-digitalisering/>

¹⁴ <https://doi.org/10.1016/j.aos.2019.101078>

styrning i form av dialog. Nya kontaktytor och forum behöver öppnas upp för att motverka stillastående och möjliggöra hantering av målkonflikter. Detta innebär att den existerande styrningen (till huvudsak diagnostisk) behöver tonas ner och kompletteras med mer interaktiv styrning. För inspiration kring hur detta kan konfigureras, se tidigare forskning¹⁵.

Värt att notera är dock den generella analysen av styrning inom kommunkoncernen och identifieringen av en överdosering av styrning ej är jämnt fördelad över verksamheten. Områden som till exempel digitalisering och IT utmärker sig inte av en överdosering av styrning, och behöver i linje med nu pågående utvecklingsarbete förstärkas ytterligare. Detta kommer innebära ett förtydligande kring översättning från övergripande målsättningar till konkreta handlingsplaner på förvaltningsnivå och motsvarande, samt bland annat ett säkerställande av förmågor kring att skala leveransförmåga från IT i takt med ökad omställningshastighet och därigenom behov.



Figur 3. Två dimensioner i styrningen¹⁶.

För att vägleda design av styrningen i kommunkoncernen ses Figur 3 som vägledande. Styrningen behöver utvecklas (på totalen) för att bli tilltagande adaptiv. Med andra ord krävs en förstärkning av återkoppling och utvärdering av styrningen i sig, så att verksamheten får signaler kring hur styrningen behöver utvecklas. Vidare behöver styrningen utvecklas till att bli tilltagande externt fokuserad. I detta fall kan ”externt” ses som det koncernövergripande, det vill säga bortom stuprör och silos i individuella förvaltningar.

Ojämlighet

I termer av ojämlikhet identifierades ett ojämnt fördelat motstånd mot förändring och en ojämnt fördelad innovationskultur i kommunkoncernen. Just denna skillnad i olika förutsättningar för digitalisering i

¹⁵ <https://digitalforvaltning.se/rapport/hur-kan-vi-integrera-styrningen-av-digitalisering/>

¹⁶ <https://digitalforvaltning.se/rapport/rekommendationer-for-andamalsenlig-digitalisering/>

verksamhetens olika delar har i tidigare studier identifierats som ett betydande hinder för att uppnå koncernövergripande nytta¹⁷.

För att komma till rätta med detta behöver kommunen arbeta med stärkt förutsättningsskapande insatser. Detta innefattar en integration av dialog kring digital mognad i den övergripande styrningen, det vill säga att eftersträva det forskningskonsortiet ser som en stärkt mognad avseende att arbeta med digital mognad¹⁸:

- Nivå 1: Organisationen använder inte DiMiOS och det finns inget systematiskt arbete med att skapa rätt förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering.
- Nivå 2: Organisationen har använt DiMiOS vid enstaka tillfällen och ofta endast för en begränsad del av organisationen. Resultaten delas internt genom en rapport utan vidare dialog eller handlingsplan för att adressera förbättringsmöjligheter.
- Nivå 3: Organisationen mäter årsvis och för kontinuerlig dialog med verksamhetens olika delar med utgångspunkt i resultaten. Man identifierar kunskapsluckor och bristfällig involvering och adresserar dessa genom tydliga handlingsplaner som följs upp av ledning.
- Nivå 4: Organisationen har integrerat DiMiOS i sin styrning. Initiativ för att stärka förutsättningarna för ändamålsenlig digitalisering prioriteras på basis av resultat i DiMiOS och följs upp i termer av påverkan på digital mognad.

Genom att särskilt följa utvecklingen avseende samstämmighet i svar, ignorans, vet-ej och oaktsamma respondenter i DiMiOS skapas ett underlag för mer riktad dialog i kommunkoncernens olika delar.

Vidare lyfter analysen att avsaknaden av övergripande målsättningar relaterade till omställning ytterligare bidrar till att förstärka ojämlikheterna i kommunkoncernens olika delar. Kommunen behöver här förstärka sitt visions-relaterade arbete likväl som förtydligande av konkreta målsättningar i omställning.

Skapandet av grupperingar som till exempel Koncerngemensam Drift och Styrning ses som föredömliga, men underdimensionerade för att hantera säkerställandet av koncernperspektivet och eftersträvandet av koncernövergripande nytta i relation till omställning. Förekomsten av råd för olika omställningsarenor som digitalisering och klimat är även de värdefulla. I takt med att krav på omställning stärks över tid bedöms detta dock behöva kompletteras av ytterligare centrala funktioner för att samordna kommunkoncernens utvecklingsarbete. Här ses omstöpningsdirektör till Digitalisering, IT och styrningsdirektör som direkt motverkande mot detta framväxande behov av samordning på högre koncernövergripande nivå. För att motverka sönderfall och utebliven effekt blir det viktigt att skapa strukturer och processer för den sammantagna omställningen. Tidigare forskning visar till exempel att 87% av de globala hållbarhetsmålen kräver en hög nivå av digital mognad, vilket tydligt visar på direkta beroenden mellan olika former av omställning¹⁹.

¹⁷ <https://digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-styrningsmassiga-utmaningar/>

¹⁸ <https://digitalforvaltning.se/rapport/rekommendationer-for-andamalsenlig-digitalisering/>

¹⁹ Denna sammankoppling kommer nu starkt på policy nivå (EU) och benämns Twin transition. Se www.uttc.se samt <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.12.001>

För att motverka ojämlikhet och säkerställa genomförbarhet i omställning krävs ett utvecklat ägarskap från ledning. I tidigare studier påvisas detta som absolut nödvändigt för att få kraft i omställningen. Exempel som Värmdö kommun genom Cecilia Lejon (kommundirektör), Kungsbacka kommun genom Malin Aaronsson (kommundirektör) och Sundsvalls kommun genom Peder Björk (kommunstyrelsens ordförande) visar tydligt på vad som krävs i termer av tydligt ägar- och ledarskap från kommunens högsta ledning för att lyckas med omställningen.

Digitalisering kan ses som dubbel-riktad i termer av att den verkar inåt (förändrar praktiken internt) och utåt (förändrar leverans och konsumtion av välfärdstjänster). I termer av det utåt-riktade så medför digitalisering möjligheter att leverera välfärdstjänster med helt andra ekonomiska och finansiella förutsättningar än tidigare. Att till exempel genom digitala tjänster hantera skolplaceringar, sjukanmälan, bygglov et cetera möjliggör för noll marginalkostnad, det vill säga leverans av välfärdstjänst utan faktisk kostnad. Att hantera dessa tjänster manuellt är behäftat med hög marginalkostnad.

Detta leder till att digitaliseringen medför en målkonflikt i många kommuner som vill eftersträva en hög tillgänglighet för det personliga mötet och en god service. Forskningskonsortiet möter ofta kommuner som från politiken har ingångsvärdet att ”det digitala aldrig får ersätta det personliga mötet”, vilket resulterar i att nyttorna med digitala välfärdstjänster ej kan realiseras då de manuella, traditionella tjänsterna behöver få finnas kvar parallellt. Konsekvensen av detta blir eskalerade kostnader och en nedprioritering av förstärkning av kvaliteten i de digitala alternativen. Målkonflikten behöver i detta fall poängteras och tydliggöras utifrån perspektivet prioritering av kommunens resurser. Kommuner kommer för att klara av den omställning som nu föreligger nedprioritera det som tidigare hanterats mer eller mindre slentrianmässigt genom personliga möten för att om-allokera dessa resurser till digitala alternativ. Detta kommer innebära en försämring av tjänste- och kvalitetsnivåer för traditionell välfärdsleverans för att ”nudgea” invånarnas användning av välfärdstjänster mot det digitala.

Forskningskonsortiet har här föreslagit mobilisering av invånare som en metod för att förankra detta behov av skifte och omställning²⁰. Om man till exempel kan göra invånare medvetna om vad i termer av resurser de frigör när de väljer digitala välfärdstjänster och hur dessa resurser nu kan gå in i värdeskapande inom till exempel skola och äldreomsorg kan detta bidra till att över tid övervinna målkonflikten och verka som en utjämnande mekanism i fördelning av resurser.

Ojämlika förutsättningar har även effekter på möjligheten till breddinförande av digitala lösningar i kommunkoncernen. Kommuners arbete med pilotprojekt och Proof of Concept (POC) tenderar att resultera i utebliven skalning av nytta. Det är helt enkelt lättare att få igenom ett pilotprojekt med lokal finansiering än med central, och det föreligger ej tillräckliga incitament för att varken bredda samverkan i kommunkoncernen eller ha skalning av nytta som ett grundkriterium för prioritering och utvärdering. Detta medför betydande risker kring förlupna kostnader för pilotprojekt, där vi ser mönster i andra kommuner och regioner med upprepade piloter snarare än breddinförande²¹.

²⁰ <https://www.voister.se/artikel/2023/10/debatt-kommuner-maste-gora-invanarna-till-medvetna-konsumenter>

²¹ <https://www.altinet.se/artikel/laat-2024-bli-ett-aar-utan-pilotprojekt>

En stärkt koordinering och central transparens avseende pilotprojekt som en del i portföljstyrningen skulle bidra till att över tid motverka ojämlikhet mellan kommunkoncernens olika delar²². I en tidigare studie i Trafikverket går forskningskonsortiet så långt som att rekommendera att projekt aldrig kan prioriteras om de endast är relevanta för en del av verksamheten, det vill säga att samverkan över stuprören måste prioriteras²³.

Desintegration

Tidigare studier visar tydligt på svårigheter kring delande av infrastrukturella komponenter mellan dels förvaltningar men särskilt bolag och förvaltning i kommuner. Detta kommer ofta som en konsekvens av en kombination av (ofta felaktig) uppfattning av särart och bristande rykte från kommunen i stort som teknisk leverantör av system. Konsekvensen av detta har varit ett bristfälligt samnyttjande av digital infrastruktur som lett till betydande komplexitet, svårigheter att få synergieffekter och eskalerade totala kostnader genom desintegration. Detta är en bidragande faktor till den eftersläpning av det digitala arvet som föreligger inom kommuner²⁴.

För att motverka detta krävs en ökad förståelse av den dubbla funktion infrastrukturella komponenter fyller. Dels fyller de en praktisk funktion i den enskilda verksamheten, men dels fyller de en samordnande och samverkande funktion för att skapa en sammanhållen helhet. Detta medför att vissa specifika, unika behov från verksamheter behöver ställas i relation till koncernövergripande nytta. Detta kräver i sin tur att verksamheten utvecklar tydliga bedömningskriterier för avvägningen mellan det unika och det allmänna. För att detta skall vara möjligt krävs ett ökat fokus och mandat kring verksamhetsarkitektur som styrande för helheten och en översättning av detta till tydliga principer för såväl utveckling, avveckling och upphandling. Detta skifte behöver förankras noggrant i verksamheten med en hög grad av transparens för att säkerställa legitimitet och efterlevnad.

Vidare krävs ett omtag kring den ägarstyrning som praktiseras i kommunkoncernen. I dagsläget sker ägarstyrning genom ägardirektiv primärt frikopplat från vidare specificering. Bolagen i kommunkoncernen ges stora grader av frihet att bedriva sin verksamhet utan andra egentliga krav än specificerade avkastningskrav. Fördelen med detta är att affärsrelaterade beslut kan fattas av individer med djup kunskap och professionalism i bolagen, vilket i tider av lågt förändringstryck på kommunkoncernen är bra. I den situation som Halmstad nu står inför, med bland annat betydande utmaningar i demografisk förändring ställs högre krav på omställning än någonsin tidigare i kommunens historia. Detta medför att den ägarstyrning som tidigare praktiserats behöver kompletteras med ytterligare ingångsvärden för att tydliggöra bolagens roll i kommunkoncernens omställning.

Bolagen äger, förvaltar och utvecklar delar av den infrastruktur som krävs för att kommunen skall kunna verka i enlighet med politikens vilja. Detta innefattar framgent att verka för omställning, vilket ställer helt nya krav på infrastrukturen. Att då bara styra på avkastning räcker inte, eftersom det tenderar att riskera urholka infrastrukturen över tid i jakt på avkastning till kommunen. Avkastningen används i sin tur till att motverka brister i infrastruktur i utveckling, vilket tenderar att bli kostsamt över tid. I linje

²² <https://digitalforvaltning.se/rapport/portfoljstyrning-av-digitala-utvecklingsinitiativ/>

²³ <https://digitalforvaltning.se/rapport/myndighetens-styrning-av-digitalisering/>

²⁴ <https://digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-digitala-arv/>

med detta behöver ägarstyrningen utvecklas till att utgöra ett bättre stöd för bolagen i deras delaktighet i digitalisering.

Hot

Halmstads kommunkoncern uppvisar tecken på att ha en ingång i digitalisering där denna framför allt likställs med en metod för automatisering och strävan efter effektivitetsrelaterade vinster snarare än innovation och utforskande. Detta är associerat med två huvudsakliga risker för kommunen. För det första leder det till en risk att en majoritet av utvecklingsresurser allokeras till kontinuerliga förbättringar och optimering av existerande verksamhetsmodell och verksamhet. Detta leder i sin tur till en risk i relation till att man i stället för att verka för stärkt anpassningsförmåga till fluktuerande behov i omgivningen blir tilltagande stelbent och rigid. Strävan efter automatisering tenderar att komma på bekostnad av anpassningsbarhet och agilitet över tid, och i takt med att kraven på omställning blir tydligare och tydligare så riskerar denna skevhet i allokering av resurser att resultera i kontraproduktiv utveckling. För det andra leder det till direkta uteblivna nyttor ifrån resultatet av mer utforskande innovationsaktiviteter. Nya värdeerbjudanden i form av nya sätt att leverera välfärd kommer inte att kunna växa fram utan tillräcklig allokering av resurser, vilket i sin tur resulterar i att kommunen bygger upp en betydande alternativkostnad över tid.

För att motverka denna tendens till underutnyttjande av digitaliseringens möjligheter krävs dels en starkt tydlighet i att digitalisering behöver balanseras, men detta behöver även översättas till nya styrningsförmågor i kommunen. Här behöver kommunen verka för att stärka utvecklingsstyrningen, något som i de flesta offentliga verksamheter uppvisar tydlig eftersatthet. Utvecklingsstyrningen behöver existera frikopplad från förvaltningsstyrningen, och täcka in hela processen från idé, via prioritering, genomförande, nyttorealiserings till uppföljning.

I tidigare studier har organisationens förmåga att formulera effektmål identifierats som en mycket kritisk komponent i strävan efter stärkt utvecklingsstyrning. Utan välformulerade effektmål faller hela prioriteringen, nyttorealiserings och uppföljningen. Vidare har tidigare studier påvisat vikten av transparens i utvecklingsprocessen, dels för att stärka legitimitet och trovärdighet (och därmed förankring) i prioriteringsprocessen, dels för att säkerställa ökade synergier mellan kommunkoncernens olika delar. Givet den betydande uppskalning av utveckling som behövs för de omställningar kommunen står inför blir dessa frågor viktigare och viktigare, och försök att styra utveckling inom ramen av existerande verksamhetsstyrning kommer att misslyckas.

Forskningskonsortiets arbete med PIOS bör här ses som vägledande för en framtida konfigurering av utvecklingsstyrning i Halmstad. Oavsett om kommunen väljer att införa den digitala lösningen eller inte, är de principer (till exempel att säkerställa central transparens snarare än central kontroll) och processer (från idé till uppföljning) som framläggs i forskningen kring PIOS värdefulla som ingångsvärden²⁵.

För att avvärja hoten som nu börjar bli påtagliga för kommunen krävs även en starkt styrning i form av finansieringsmodell. Denna finansieringsmodell behöver vara ändamålsenlig i enlighet med att frigöra det utrymme som krävs för att möjliggöra omställning. Detta innefattar att det behöver sättas tydliga riktlinjer och separation mellan utveckling och förvaltning, där utvecklingsmedel ses som

²⁵ <https://digitalforvaltning.se/rapport/portfoljstyrning-av-digitala-utvecklingsinitiativ/>

omställningsmedel och prioriteras efter önskvärd effekt på koncernövergripande nivå. I linje med detta föreslås att finansiering av förvaltning av system och annan infrastruktur ej ses som del av digitalisering, utan hålls separat och finansieras genom enkel overhead, det vill säga att man så långt som möjligt undviker att etablera koppling mellan kostnadsdrivande användning och ökad kostnad för verksamheten.

För att undvika underutnyttjande av digitala lösningar föreslås i stället att man överväger en omvänd allokering av kostnader. Relativt låg nyttjandegrad av underliggande infrastruktur kopplas således ihop med tilltagande andel av kostnad, för att möjliggöra rätt typ av beteende från verksamheten. Samtidigt föreslås möjligheten att stärka avvecklingstakten i kommunkoncernen genom direktallokering av förvaltningskostnader av system som identifierats som avvecklingskandidater. Alternativet till detta är att stärka mandat för IT avdelning att avveckla i konflikt med verksamhetens vilja att behålla²⁶. Dessa två alternativ möjliggör samma sak: en stadig modernisering av det digitala arvet för att möjliggöra stärkt omställningsförmåga. Finansieringsmodellen kan även med fördel designas för att möjliggöra breddinförande av lösningar i kommunkoncernen på annat sätt än i dagsläget, genom att möjliggöra justering av ram även för lösning som delar i verksamheten ej valt att införa. Finansieringsmodellen bör även tydligt separera mellan investeringsmedel och verksamhetsmedel, med målsättningen att frigöra utrymme för verksamhetsmedel genom stärkt nyttjande av investeringsmedel för digitala investeringsobjekt enligt tidigare kommunicerad specifikation²⁷.

För att säkerställa framdrift krävs en stärkt uppföljning av utveckling samt förvaltning genom att mäta alternativkostnad. Vid uppföljning av utvecklingsinitiativ bör en kalkyl för alternativkostnaden av att ej uppnå breddinförande skapas, samt följas upp i linje med att breddinförande eftersträvas. Detta skulle medföra en tilltagande transparens kring de nyttor som kommunkoncernen aktivt väljer att ej realisera.

4.2. Rekommendationer

På basis av studien kan följande specifika rekommendationer ges till Halmstad kommunkoncern:

- Komplettera existerande styrning med ökad tydlighet avseende målsättning (riktning och takt) och en interaktiv styrning för utveckling.
- Säkerställ en stärkt styrning av digitalisering och IT för att motverka risk till brott i styrkedjan.
- Eftersträva följande principer för omstöpning av existerande styrning:
 - Transparens
 - Inför portföljstyrning av alla utvecklingsinitiativ influerad av PIOS.
 - Utveckla finansieringsmodell som tydligt skiljer förvaltning från utveckling.
 - Synliggör alternativkostnad av uteblivet breddinförande/skalning.
 - Balansering
 - Det gemensamma kontra det lokala: Eftersträva prioritering av gemensam utveckling och etablera styrande verksamhetsarkitektur.
 - Tillit kontra kontroll: Komplettera tillitsbaserad styrning med tillförlitlighet och kontroll för att möjliggöra lärande och uppföljning.
 - Effektivitet kontra innovation: Allokera resurser tydligt baserat på målsättning (riktning/takt).

²⁶ Se rekommendationer för IT mandat i <https://digitalforvaltning.se/rapport/myndighetens-styrning-av-digitalisering/>

²⁷ <https://digitalforvaltning.se/rapport/hur-bor-vi-anvanda-investeringsverktyget/>

- Internt kontra externt: Allokera resurser tydligt baserat på målsättning (riktning/takt).
- Ojämlighet kontra jämlikhet: Stärk samnyttjandet av gemensam infrastruktur influerat av DIOS.
- Investeringsmedel kontra verksamhetsmedel: Stärk användningen av investeringsmedel för finansiering av digital infrastruktur.
- Tydlighet
 - Förankra tydlighet avseende digitalisering och samverkan genom utbildning och dialog.
 - Stärk effektmålsformulering i digitala initiativ.
 - Fördjupa ägarstyrning genom inlemmande av ansvar för investeringar i gemensam infrastruktur.
 - Komplettera styrdokument med tydliga målsättningar.
 - Inventera och avveckla styrdokument som ej är ändamålsenliga för att undvika överdosering.
 - Stärk centralt, tydligt ägar- och ledarskap för omställning.
- Dialog
 - Etablera forum för dialog och nyttja DiMiOS som grund för att identifiera ingångar i nödvändiga samtal.
 - Blanda ej ihop dialog med samverkan.

På basis av studien kan följande generella rekommendationer ges till kommunkoncerner i Sverige:

- Eftersträva principerna transparens, balansering, tydlighet och dialog i omtag kring design av styrning för ändamålsenlig digitalisering.

5. Avslutande kommentarer

Det mönster i förutsättningarna för Halmstad kommunkoncern att bedriva ändamålsenlig digitalisering för omställning av verksamheten är mönster som återfinns i majoriteten av svenska kommunkoncerner. Det är en naturlig effekt av att kommuner under flera decennier har utvecklat sin styrning i linje med de omständigheter som varit tongivande, och i stort sett har detta säkerställt att styrningen varit ändamålsenlig för kommunens fullföljande av uppdrag.

I takt med att omständigheterna för kommunens verksamhet förändrats, föreligger dock ett naturligt behov av att förändra denna styrning. Givet tidigare styrnings diagnostiska karaktär och avsaknaden av tydliga feedback-loopar, återkoppling och uppföljning har dock inte styrningen reagerat på förändrade omständigheter i omgivningen. Rent krasst har kommunen vidhållit sin existerande styrning trots att den uppvisat en tilltagande tendens att vara allt annat än ändamålsenlig.

Här är vår bedömning att stödjande organisationer som SKR och Ekonomistyrningsverket med flera brustit i sitt uppdrag att stödja kommunerna i deras jakt på ändamålsenlighet. Detta har resulterat i att kommuner idag står bristfälligt rustade för att hantera de krav på omställning som nu föreligger i form av till exempel demografiska utmaningar och klimatutmaningar. Konsekvensen av detta kommer återfinnas i en stadig urholkning av relevansen för kommunal sektor och kommuner som aktörer i leverans av välfärd. Till syvende och sist ser vi detta som en mycket farlig utveckling där själva institutionen kommun riskerar falla.

För att motverka denna utveckling krävs betydande insatser, och vår bedömning är att Halmstads kommunkoncerns arbete med bland annat denna genomlysning är mycket lovande och helt i linje med vad som behöver göras. Kommuner behöver omvärdera grunden i sin styrning, och verka för att stärka styrningens ändamålsenlighet för att kunna agera för i stället för mot omställning. Detta innebär att taktningen av omställningen behöver sättas under lupp, och att man behöver fastställa vad som skall ha uppnåtts till när. Denna takt kommer skilja sig åt mellan kommuner beroende på hur kritisk omställningen är för att säkerställa vidhållen funktionalitet. Men samtidigt så innebär detta en risk där vi kommer att se mer välfungerande kommuner vänta med att driva omställning. Som lyfts fram i denna rapport är detta behäftat med betydande alternativkostnader som till syvende och sist bärs av invånarna i kommunen.

I denna rapport identifierar vi fyra centrala principer för den typ av styrning som behöver skapas i Halmstads kommunkoncern. Tidigare studier pekar tydligt på vikten av att säkerställa central transparens (snarare än central kontroll) och vi ser detta som den viktigaste av de fyra principerna. Genom denna centrala transparens skapas en grund för medvetandegörande av vad som sker i kommunkoncernen, vilket skapar förutsättningar för såväl balansering som tydlighet och dialog. Samtidigt som denna transparens är eftersträvansvärd kan den även ses som behäftad med betydande svårigheter i införande. Etablerade rutiner behöver ses över, och tidigare forskning är tydlig i att identifiera de svårigheter som detta medför i termer av förändring av maktpositioner²⁸. Vår bedömning

²⁸ <https://hbswk.hbs.edu/item/leading-in-the-digital-era-a-new-roadmap-for-success>

är att den kultur som återfinns inom kommunkoncernen utgör en lovande förutsättning för att problematiken kring detta kan minimeras, men samtidigt inte undvikas helt.

Digitaliseringen utgör kommunernas främsta redskap för att klara av såväl demografiska som klimatrelaterade utmaningar. Som en metod för verksamhetsutveckling är digitalisering dock behäftad med betydande svårigheter och ställer nya krav på våra verksamheter. Här kan det vara värt att minnas hur industrialiseringen ”slog igenom”: inte genom innovation av nya tekniker utan genom en brist på personal för tillverkande industri. Det var först när personal saknades som industrialiseringen i form av anammandet av nya produktionsmetoder tog fart. Vår bedömning är att vi nu befinner oss i en liknande situation avseende digitalisering. Nu stärks möjligheten att dra nytta av tidigare landvinningar inom teknikutveckling, och därmed blir det viktigt att kunna säkerställa rätt förutsättningar för att optimera möjligheterna för kommunen att skapa nytta för dem den finns till för.

Göteborg 2024-04-19

Jacob Torell

Nataliya Berbyuk Lindström

Johan Magnusson