



# Myndighetens styrning av digital utveckling

Rekommendationer för stärkt omställningsförmåga i Socialstyrelsen

**Carl Heath**

**Tomas Lindroth**

**Kristian Norling**

**Johan Magnusson**

**Nataliya Berbyuk-Lindström**

**Forskningskonsortiet för Digital förvaltning**

**Swedish Center for Digital Innovation**

**Institutionen för Tillämpad IT**

**Göteborgs universitet**

# Sammanfattning

Socialstyrelsen står liksom flera andra myndigheter mitt i en omställning mot en datadriven organisation. Detta ställer nya krav på framdrift och ändamålsenlig digitalisering i myndigheten. Tidigare forskning lyfter utmaningar kopplade till denna omställning och konsekvenserna i förändrad styrning och ledning. Denna rapport innehåller en beskrivning av Socialstyrelsens utmaningar i relation till styrning och ledning samt rekommendationer i relation till säkerställandet av en ändamålsenlig digitalisering för omställning mot en datadriven myndighet. Centralt för rekommendationerna är instiftandet av en ny ledningsfunktion (CDO el motsvarande) samt beskrivningen av ett tydligt uppdrag kopplat till att utveckla och införa en ändamålsenlig styrning för digital utveckling. Rapporten framhåller vikten av och metoden för myndigheten att skifta över till ett tvåhänt ledarskap där såväl effektivitet som innovation kan adresseras.

# Innehållsförteckning

1. Bakgrund.....	4
2. Metod .....	8
3. Resultat.....	9
3.1. Regelefterlevnadskultur.....	9
3.2. Frikoppling .....	9
Digitalisering.....	9
Innovation.....	10
Verksamhetsutveckling .....	10
Regeringskansliet .....	10
3.3. Förvaltningslogik.....	10
3.4. Bruten styrkedja .....	11
3.5. Fragmentering .....	11
4. Analys och rekommendationer.....	12
4.1. Rekommendationer .....	14
5. Avslutande kommentarer .....	16

# 1. Bakgrund

Vi genomlever en tid av betydande omställning och parallella kriser, s.k. poly-kriser. Demografiska utmaningar kopplade till en åldrande befolkning, finansiella utmaningar kopplade till inflation och pensionskulder, geopolitiska utmaningar med krig i närområdet och klimatkris är bara några av de omvärldsfaktorer som leder till påtagligt utökade behov av omställning. I takt med att dessa kriser utvecklas ställs högre och högre krav på offentlig förvaltning att både ta nya roller i samhällets övergripande omställning och att själva ställa om sin existerande verksamhet<sup>1</sup>.

Behovet av omställning möts av en tilltagande betydelse av resiliens och agilitet. Till skillnad från tidigare utmaningar som offentlig förvaltning mött är magnituden och frekvensen i nuvarande utmaningar av sådan art att vi inte klarar av att möta detta med samma metoder som tidigare. Lösningen inom offentlig sektor har varit ökad resiliens genom säkerställande av robusthet. Det är samma lösning som bidragit till att skapa de problem som offentliga organisationen har idag. Mer av samma kommer således bara förvärra situationen. Insikten om kostnaden av robusthet måste mötas med en kontinuerlig balansering mellan robusthet och agilitet för att uppnå resiliens. Lösningen är således att i stället bygga organisatorisk omställningsförmåga genom ökad agilitet och anpassningsbarhet<sup>2</sup>.

Tidigare forskning och praktik har identifierat skiftet över till en datadriven organisation och verksamhet som avgörande för att klara av kraven på tilltagande agilitet och resiliens. Den ”datadrivna organisationen” ser data som både en operativ och strategisk resurs som kan nyttjas för att snabbt och effektivt identifiera nya möjligheter och hot samt agera för att möta dessa. Med andra ord blir förmågan att kunna säkerställa tillgång till digital data med hög kvalitet, förmågan att mer eller mindre i realtid analysera datan och förmågan att snabbt agera på denna data centrala förmågor för en resilient organisation<sup>3</sup>.

Detta skifte över till en mycket mer dynamiskt datadriven organisation medför en betydande utmaning för offentlig förvaltning. Den traditionella styrformen med långa beslutscykler, repetitiva processer och ett i huvudsak fokus på kortsiktig effektivitet har över tid urvattnat offentliga organisationers förmågor i relation till säkerställandet av de nödvändiga förutsättningar som krävs för datadriven verksamhet<sup>4</sup>.

En stor utmaning är den digitala infrastruktur som skall möjliggöra den datadrivna organisationen. Som uppmärksammas av bland andra Riksrevisionen<sup>5</sup> har myndigheterna ett i grunden kraftigt begränsande digitalt arv bestående av över tid underinvestering i modernisering av digital infrastruktur i form av interna informationssystem och andra digitala lösningar. Antagandet kring att IT kostnad som del av omslutningen skall hållas så låg som möjligt (för att frigöra resurser till kärnverksamhet) har visat sig

---

<sup>1</sup> <https://www.voister.se/artikel/2022/11/debatt-johan-magnusson-valfardssamhallet-riskerar-att-avvecklas>

<sup>2</sup> <https://doi.org/10.25300/MISQ/2022/17265>

<sup>3</sup> <https://doi.org/10.1016/j.im.2020.103412>

<sup>4</sup> <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2095001>

<sup>5</sup> <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2019/foraldrade-it-system---hinder-for-en-effektiv-digitalisering.html>

vara direkt kontraproduktivt för att säkerställa de förutsättningar som krävs för skiftet över till en datadriven organisation<sup>6</sup>.

Sedan Regeringen 2015 fastslog att Sverige skall vara bäst i världen på att nyttja digitaliseringens möjligheter har offentlig sektor i stort gjort betydande insatser för att stärka just dessa underliggande förutsättningar för digitalisering. I återkommande rapporter visas dock att dessa insatser ej varit tillräckliga för att leva upp till visionen, och svenska myndigheter utmärks internationellt av en underprestation i relation till förmågan att dra nytta ur digitalisering<sup>7</sup>.

För att säkerställa förutsättningarna för en ändamålsenlig digitalisering för att bli en datadriven organisation som klarar av den omställning som krävs för att möta vår tids utmaningar krävs enligt tidigare studier ett omtag i intern styrning. Den interna styrningen identifieras som direkt kontraproduktiv för att uppnå ändamålsenlig digitalisering, och betydande insatser krävs<sup>8</sup>.

Socialstyrelsen befinner sig i en pågående transformation från en organisation som historiskt har förlitat sig på dokumentbaserade processer, som PDF-filer och manuella system, till att bli en datadriven myndighet. Detta skifte innebär att data nu är en central komponent i merparten av verksamheten, från beslutsmiljöer till den operativa verksamheten. Genom att nyttja verktyg och arbetssätt för dataanalys, och förstärka och utveckla automatiserade system och processer, kan Socialstyrelsen tillskansa sig förmågan att förbättra effektivitet, fatta mer informerade beslut och erbjuda mer proaktiva och anpassade tjänster. Denna utveckling är en förutsättning för att kunna möta de ökande kraven på transparens, effektivitet och kvalitet i myndighetens verksamhet.

Parallellt med detta har Socialstyrelsen över tid utvecklats från en tillsyns- och expertmyndighet till att bli en serviceorienterad myndighetsorganisation som erbjuder ett brett spektrum av tjänster och stöd till allt bredare målgrupper. Tidigare fokuserade man främst på regelverk och tillsyn av hälso- och sjukvården, men dagens roll innebär även stöd och rådgivning till kommuner och regioner, hantering av komplexa dataflöden samt bidrag till utveckling av riktlinjer och strategier för vårdens och omsorgens digitala transformation. Denna förändrade roll förutsätter ett mer dynamiskt och användarcentrerat förhållningssätt, där Socialstyrelsen måste kunna anpassa sina tjänster snabbt efter föränderliga behov och förutsättningar i samhället. Ökade krav på säkerhet och beredskap, i kombination med Sveriges inträde i NATO, har ytterligare förändrat Socialstyrelsens förutsättningar. Med det växande fokus på säkerhet har behovet av resilienta och säkra digitala lösningar fått en allt större vikt. Detta inkluderar säker hantering av känsliga data, skydd mot cyberhot och förmågan att agera snabbt och effektivt i krissituationer. Inträdet i NATO medför också att Socialstyrelsen måste anpassa sig till internationella säkerhetsstandarder och samarbeta på nya sätt inom ramen för en bredare säkerhetspolitisk kontext.

Denna utveckling ställer nya och större krav på Socialstyrelsens förmåga att dra nytta av digitaliseringens möjligheter, samtidigt som man har kapacitet och förmåga att hantera digitaliseringens negativa konsekvenser. För att kunna tillgodogöra sig fördelarna med digitalisering måste myndigheten inte bara investera i teknologi, utan också vidareutveckla sina processer, stärka kompetensen hos

---

<sup>6</sup> <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101784>

<sup>7</sup> <https://www.techsverige.se/2024/02/oecd-matning-visar-att-digitaliseringsmalet-inte-ens-ar-nara-att-nas/>

<sup>8</sup> <https://digitalforvaltning.se/rapport/myndighetens-styrning-av-digitalisering/>

medarbetarna och utveckla en kultur och arbetssätt som stödjer innovation och förändring. Endast genom en integrerad och strategisk ansats kan Socialstyrelsen säkerställa att de önskade värden som önskas uppnås av digitalisering realiserar.

I studier av Skatteverket, Försäkringskassan, Trafikverket och Länsstyrelserna har det framkommit att dessa myndigheter ofta har byggt upp styrmodeller som primärt syftar till att säkerställa kostnadseffektiv förvaltning<sup>9</sup>. Dessa modeller har fokuserat på att minimera kostnader för IT och upprätthålla kontinuitet genom att undvika förändringar i efterfrågan, vilket i praktiken motverkar utveckling och innovation. Exempelvis har Skatteverket implementerat system för effektiv hantering av stora mängder data och skattebetalningar, men den kostnadsfokuserade styrningen har samtidigt hämmat innovation som kunde förbättrat myndighetens verkanskraft och resiliens. Försäkringskassan har optimerat sina befintliga system för att hantera förmåner och bidrag, men denna optimering har skett på bekostnad av att utveckla mer flexibla och användarvänliga lösningar. Rapporter om Göteborgs stad, Trollhättan och Kungsbacka visar att dessa kommuner saknar en tydlig styrning av kommunernas arbete med utveckling och innovation, vilket leder till betydande brister i hanteringen av utvecklingsprojekt och ett underutnyttjande av digitaliseringens möjligheter för nödvändig omställning. Utan en sammanhängande strategi för digitalisering drivs ofta digitala initiativ isolerat, vilket resulterar i fragmenterade lösningar och ineffektiv resursanvändning. Göteborgs stad har exempelvis haft utmaningar med att samordna digitala initiativ över olika förvaltningar och bolag, vilket lett till att potentialen för digitalisering inte har realiserats fullt ut. Trots att Trollhättan har mätt sin digitala mognad, saknas det en styrning som integrerar dessa insikter i en övergripande strategi för digitalisering, vilket har resulterat i ineffektiv hantering av digitala resurser och projekt<sup>10</sup>.

Litteraturen om offentlig förvaltning visar dessutom att en traditionell förvaltningslogik ofta dominerar styrningen i offentliga organisationer, vilket utgör en betydande utmaning för att driva ändamålsenlig digitalisering. Offentlig förvaltning är ofta inriktad på att upprätthålla stabilitet och efterleva regler och procedurer snarare än att främja innovation och förändring. Denna konservativa inställning hindrar organisationer från att anpassa sig till nya teknologier och processer som kan förbättra verksamheten. Många offentliga organisationer prioriterar kostnadseffektivitet och efterlevnad av regler, vilket tenderar leda till motstånd mot att implementera nya och potentiellt dyra digitala lösningar, trots att dessa skulle kunna innebära betydande förbättringar. Forskningen visar att när digitalisering behandlas som en separat entitet från övrig verksamhet, finns det risk för att digitala projekt inte integreras väl med organisationens övergripande mål och strategi, vilket skapar silos som kan hindra effektivitet och innovation<sup>11</sup>. För Socialstyrelsen, som står inför liknande utmaningar, samtidigt som man satt på plats en ny digital strategi, är dessa identifierade brister av särskild relevans.

Göteborgs universitet (GU) har fått i uppdrag att genomföra en utredning för Socialstyrelsen, med målet att bedöma och ge rekommendationer för hur myndigheten kan förbättra sin styrning och hantering av digital utveckling. Detta uppdrag innebär att GU, genom Forskningskonsortiet för Digital Förvaltning vid Swedish Center for Digital Innovation (SCDI), ska tillhandahålla en analys av de nuvarande

---

<sup>9</sup> Se t.ex. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-57599-1\\_3](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-57599-1_3) och <https://doi.org/10.1080/0960085X.2020.1740617>

<sup>10</sup> För samtliga rapporter, se <https://www.digitalforvaltning.se/rapporter/>

<sup>11</sup> <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JBS-02-2021-0018/full/pdf>

utmaningarna i Socialstyrelsen, identifiera potentiella förbättringsområden och föreslå strategier för att främja en ändamålsenlig digital transformation.

Rapportens struktur är indelad i ett antal huvudavsnitt. Inledningsvis presenteras bakgrunden till rapporten, inklusive de förändrade förutsättningarna i omvärlden och behovet av en datadriven verksamhet. Därefter redovisas studiens metod. I resultatdelen identifieras och analyseras brister i den nuvarande styrningen och ledningen av Socialstyrelsens digitala utveckling. Den efterföljande analysen belyser dessa utmaningar i ljuset av tidigare forskning och jämför med andra myndigheter och organisationer. Slutligen presenteras konkreta rekommendationer för hur Socialstyrelsen kan förbättra sin digitala styrning och implementering för att uppnå en mer effektiv och datadriven organisation. Rapporten avslutas med sammanfattande kommentarer som knyter ihop de huvudsakliga insikterna och förslagen.

## 2. Metod

Studien genomfördes som en kombination av kvalitativ intervjustudie och dokumentanalys. Processen inleddes med en datainsamling och analys av befintliga styrdokument, rapporter och strategiska underlag från Socialstyrelsen. Detta inkluderade studier av interna dokument, strategier och tidigare forskningsrapporter. Parallellt genomfördes en intervjuserie med 16 nyckelpersoner inom Socialstyrelsen, som innehar olika roller och ansvarsområden kritiska för digitalisering och verksamhetsutveckling. Dessa intervjuer syftade till att få insikter i den operativa och strategiska hanteringen av digital utveckling, identifiera interna och externa utmaningar samt få en djupare förståelse för organisationens förmåga att anpassa sig till en datadriven och digitalt mogen verksamhet. Intervjuerna genomfördes med chefer, strateger, projektledare och andra medarbetare med roller eller uppgifter av relevans för rapportens analys och resultat. Studien genomfördes i enlighet med etiska riktlinjer. Intervjuerna genomfördes online via Microsoft Teams och spelades in. Innan intervjuerna påbörjades informerades deltagarna noggrant om syftet med studien samt hur inspelningen skulle användas för forsknings- och utbildningssyfte. Deltagarna fick även möjlighet att avstå från inspelning om de så önskade. Det är viktigt att notera att samtliga deltagare gav sitt samtycke till inspelningen.

För att säkerställa konfidentialitet och anonymitet användes pseudonymer för att identifiera deltagarna. Dessutom vidtogs åtgärder för att skydda deltagarnas integritet under hela processen. Denna omsorgsfulla hantering av data och information är avgörande för att upprätthålla etiska standarder och säkerställa deltagarnas förtroende och välbefinnande under forskningsprocessen.

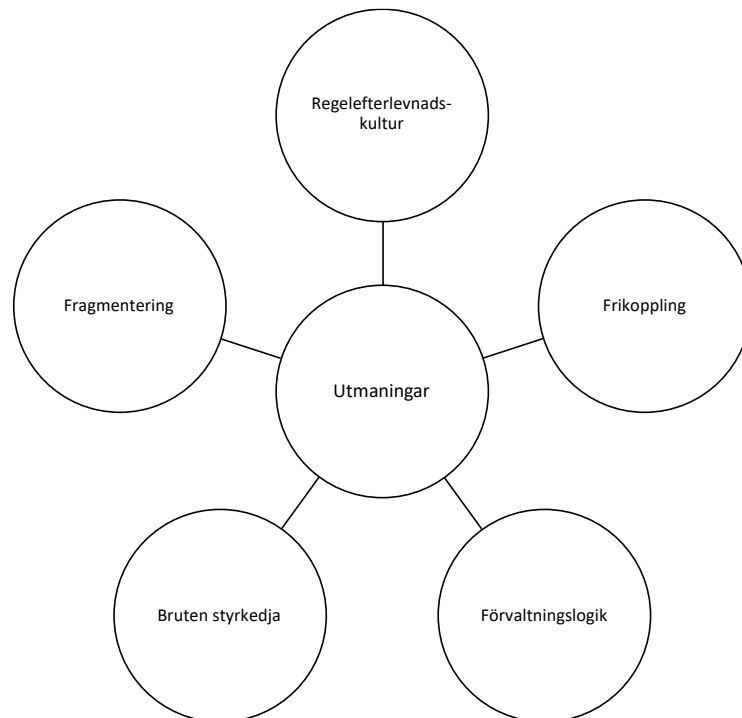
Intervjuerna transkriberades och kategoriserades för att identifiera mönster, teman och nyckelbegrepp relaterade till studiens syfte. Den insamlade datan från styrdokument och intervjuer har sedan analyserats med fokus på att identifiera teman och mönster som påverkar Socialstyrelsens digitala transformation. Inledningsvis genomgick forskarna transkriptioner av intervjuerna och anteckningar noggrant för att uppnå en övergripande förståelse av innehållet. Därefter identifierade vi initiala mönster, idéer och händelser i materialet och tilldelade dem "koder" som representerade dessa mönster. Dessa koder grupperades sedan i bredare kategorier eller teman. De teman som framkom representerar de existerande utmaningarna, som beskrivs i rapporten och återges i Figur 1.

Analysen mynnar ut i en beskrivning av identifierade utmaningar samt lösningsförslag. Denna beskrivning utgör i sin tur bakgrund till de föreslagna rekommendationer som avslutar rapporten.



### 3. Resultat

Studien identifierar fem övergripande utmaningar för Socialstyrelsens ändamålsenliga digitalisering i enlighet med Figur 1.



Figur 1. Översikt av identifierade utmaningar i nuvarande styrning och ledning.

#### 3.1. Regelefterlevnadskultur

En framträdande observation från intervjuerna och analysen av styrdokumenterna är den regelefterlevnadskultur som genomsyrar Socialstyrelsen. Denna kultur präglas av en rädsla för att göra fel, vilket ofta kan leda till att beslut eskaleras uppåt i hierarkin i stället för att tas på lägre nivåer. Detta skapar en tröghet i beslutsprocesserna och en slagsida mot att undvika risker, vilket hindrar myndigheten från att vara flexibel och adaptiv. Medarbetare uttrycker en att de drivs mot att följa etablerade regler och procedurer, även när dessa kan vara ineffektiva eller föråldrade. Rädslan för att göra misstag kan bidra till en defensiv inställning där det primära målet blir att undvika kritik, snarare än att söka innovativa lösningar. Det i sin tur riskerar hämma möjlig utveckling och kan skapa en organisatorisk kultur som är mer inriktad på att upprätthålla status quo än på att driva fram förbättring och förnyelse.

#### 3.2. Frikoppling

Studien identifierar fyra frikopplingar som utgör utmaningar för Socialstyrelsen.

##### **Digitalisering**

Socialstyrelsen har utmaningar på grund av avsaknaden av en gemensam och tydlig definition av digitalisering och digital transformation. Denna brist på enhetlighet har lett till en fragmenterad

förståelse av digitaliseringens roll och syfte inom myndigheten. Som ett resultat har digitala initiativ förlagts in i den befintliga förvaltningsorganisationen, en förvaltningsorganisation utan tillräckligt mandat eller klart definierade ansvarsområden för att säkerställa utveckling. Denna otydlighet i mandat och ansvar medför att digitala projekt ofta saknar en samlad strategi och riktning (strategisk prioritering uteblir som konsekvens av brist på transparens och översikt samt tydliga strategiska ingångsvärden/målsättningar). Detta begränsar deras förmåga att ha ett betydande genomslag och potential att utveckla verksamheten på ett systematiskt och målinriktat sätt. Det leder även till att digitala initiativ tenderar att bli förstärkande för silofiering snarare än motverkande mot det samma.

## **Innovation**

Innovationsinsatser inom myndigheten är inte tillräckligt integrerade med digitaliseringen och har ingen uppenbar koppling till den centrala verksamhetsutvecklingen. Digitalisering är i sig en form av verksamhetsutveckling och innovation kan även ses som en del av denna. Viss digitalisering handlar om inkrementell förbättring av befintlig verksamhet (effektivitet), medan annan digitalisering innebär mer genomgripande innovation. För att uppnå största möjliga nytta måste dessa olika aspekter ses i en samlad och sammanhängande kontext. Utan en stark koppling mellan innovation, digitalisering och central verksamhetsutveckling förblir innovationer ofta isolerade och har begränsad inverkan på organisationens effektivitet och anpassningsförmåga.

## **Verksamhetsutveckling**

I Socialstyrelsen är verksamhetsutveckling splittrad mellan centraliserade och decentraliserade ansatser, vilket skapar oklarheter kring ansvar och uppdrag. Centralt är verksamhetsutveckling ofta starkt kopplad till regelefterlevnad och kvalitetskontroll. Det råder en mer otydlig koppling till digitalisering och innovation. Begreppet verksamhetsutveckling tolkas olika på olika platser i organisationen. Det gör att det är svårt för medarbetare att förstå innebörden av verksamhetsutveckling som aktivitet och verksamhet och hur den ska genomföras på ett övergripande plan. Detta kan leda till att insatser för att utveckla verksamheten kan vara osammanhängande och suboptimerade, vilket hindrar en effektiv implementering av nya strategier och arbetsmetoder och förstärker silofiering.

## **Regeringskansliet**

En ytterligare aspekt av frikoppling är en bristfällig dialog kring nya uppdrag mellan Socialstyrelsen och Regeringskansliet, särskilt avseende uppdragens förhållande till digital transformation och påverkan på myndighetens basverksamhet, andra uppdrag i myndigheten eller vid andra myndigheter. Detta kan leda till att uppdragsformuleringar kan vara tvetydiga eller uppfattas på olika sätt, samt att förväntningar inte alltid är tydligt kommuniceras eller förankras. Det i sin tur kan skapa utmaningar i genomförandet av vissa uppdrag, samt skapa svårigheter i att identifiera avgränsningar mellan regeringsuppdrag och basverksamhet, eller mellan regeringsuppdrag i och mellan myndigheter.

## **3.3. Förvaltningslogik**

Socialstyrelsens nuvarande styrning baseras till stor del på en förvaltningslogik som fokuserar på att säkerställa effektivitet och förvaltningsbarhet. Denna logik är i första hand inriktad på att optimera befintliga strukturer och processer för att upprätthålla stabilitet och kontroll över tid. Medan detta tillvägagångssätt kan vara effektivt för att hantera dagliga operationer och säkerställa regelefterlevnad, motverkar det digital utvecklingslogik som kräver flexibilitet och snabb anpassning till förändrade omständigheter. Denna förvaltningsorienterade logik innebär att digitala initiativ ofta ses som tillägg

till, snarare än integrerade i, den befintliga verksamheten. Detta hindrar en mer holistisk och dynamisk hantering av digitaliseringens möjligheter, och gör det svårare att genomföra den omställning som krävs för att möta de ökande kraven på digital mognad och innovation.

### 3.4. Bruten styrkedja

Studien identifierar en bruten styrkedja som tidvis skapar silos mellan olika delar av organisationen. En viktig bidragande faktor här är att de strategier som finns i myndigheten inte hänger ihop, samt i flera fall inte är kommunicerad eller påverkar i olika nivåer. Varje styrningsnivå tenderar att fokusera på sin egen logiska funktion utan att fullt ut integrera sina aktiviteter med det övergripande syftet och strategin för myndigheten. Detta leder till en fragmenterad styrning där initiativ och beslut tas isolerat, utan en enhetlig och sammanhängande strategi. Avsaknaden av en gemensam lägesbild kring de övergripande målsättningarna och strategierna bidrar till denna fragmentering, liksom nyttjandet av styrdokument frikopplade från övergripande målsättningar. Detta innebär att en samordnad och målinriktad insats för att driva digital transformation försvåras, eftersom varje enhet kan ha olika prioriteringar och synsätt på hur digitalisering bör implementeras. Denna brist på samsförstånd hindrar effektiv samverkan och synergier som annars kunde ha förstärkt myndighetens digitala utveckling.

### 3.5. Fragmentering

Ett par faktorer bidrar till fragmentering av myndighetens förmåga. För det första bidrar allokeringen av budget per regeringsuppdrag till en fragmentering av Socialstyrelsens förmåga att styra övergripande och uppnå resiliens och synergier. För det andra så saknas en förmåga i myndigheten att beskriva det samlade behovet av digital utveckling som myndigheten står i behov av. Detta resulterar i att resurser ofta tilldelas specifika projekt eller initiativ utan att ta hänsyn till deras långsiktiga hållbarhet eller deras integration i en övergripande strategi. Detta försvårar möjligheterna att skapa en sammanhängande och strategisk användning av resurserna. I takt med att den digitala komponenten blir allt mer kritisk för verksamheten ökar också de interna beroendena, vilket ytterligare komplicerar styrningen. Avsaknaden av livscykelhantering för digitala system och processer leder till att många projekt inte når sin fulla potential eller blir hållbara på lång sikt, samt att avveckling av undermåliga/föråldrade system blir eftersatt. Denna fragmentering av styrningen gör det svårt för Socialstyrelsen att utveckla en resiliens och adaptiv digital infrastruktur som kan stödja myndighetens behov och mål på ett effektivt sätt.

## 4. Analys och rekommendationer

Socialstyrelsen utmärker sig genom att ha en styrning optimerad för vidmakthållande och förvaltning. Tilltagande behov av utveckling har integrerats i existerande styrning snarare än hanterats genom parallell, ny styrning. Detta leder till betydande suboptimering av utvecklingseffektivitet och effektivitet, vilket med ökade krav på myndighetens omställning till en datadriven organisation förväntas bli tilltagande ohållbart.

De fem identifierade utmaningarna tas som utgångspunkt för de förutsättningar som finns på plats för att stärka Socialstyrelsens omställningsförmåga. Med andra ord ses bristerna som ingångsvärden som antingen kan förändras eller måste accepteras. Vid denna typ av analys ses att bristerna i samtliga fall förutom frikoppling är systemiska och svåra att åtgärda på kort-medellång sikt. Valet att frikoppla vad myndigheten bedömt som särintressen alternativt tillfälliga initiativ (digitalisering, innovation, verksamhetsutveckling) ses här som en naturlig konsekvens för att minimera störningar i kärnverksamhet. Frikopplingen bedöms som en brist som går att åtgärda på kort-medellång sikt.

Socialstyrelsen befinner sig i en situation där man behöver fatta ett beslut avseende om man skall (1) verka för att anpassa existerande styrning eller (2) etablera ny styrning för att stärka utvecklingsförmågan i organisationen. Baserat på tidigare studier görs bedömningen att det första alternativet, att anpassa existerande styrning, är svår givet att digital utveckling till sin natur bryter med den logik och de antaganden som är behärskande inom den existerande styrningen. Med andra ord kommer eventuella anpassningar hela tiden att verka mot själva grunden i den existerande styrningen, varvid ändamålsenligheten i den anpassade styrning ej kan garanteras. Vidare riskerar anpassningar att leda till att existerande styrning för förvaltning och vidmakthållande antingen riskeras eller urholkas över tid. Baserat på dessa två argument förordas därmed alternativ två, det vill säga att etablera en ny styrning för att stärka utvecklingsförmågan i organisationen.

Styrning av utveckling behöver bygga på ett antal antaganden som identifierats i tidigare studier. För det första behöver denna styrning innehålla mekanismer för att myndigheten skall kunna balansera mellan effektivitet och innovation. Detta innefattar tydlighet och uppföljning i resursallokering som möjliggör verksamhetens strategiska prioritering. För det andra behöver styrningen vara utrustad med tydliga feedback mekanismer som möjliggör kontinuerligt avvägande av styrningens ändamålsenlighet. Vid tydliga kontraproduktiva resultat från existerande styrning behöver styrningen få signaler om att de behöver förändras.

För det tredje behöver styrningen vara utrustad med mekanismer för både avgränsning och integration mellan olika former av styrning. Det föreligger inga nu existerande ramverk (till exempel SAFE, ITIL, PM3 mfl) som bedöms fullvärdiga och kompletta för Socialstyrelsens behov, utan konfigurationen av styrning behöver bygga på nyttjande av ett flertal ramverk (och egna modeller) i kombination. För att exemplifiera detta: PM3 har i tidigare studie visat sig vara värdefullt för intern (inom IT avdelning eller motsvarande) styrning av systemförvaltning<sup>12</sup>, men direkt kontraproduktivt för styrning av utveckling, och agila principer (ej att blanda ihop med SAFE) har visat sig värdefulla för styrning av viss utveckling

---

<sup>12</sup> <https://digitalforvaltning.se/rapport/portfoljstyrning-som-magiskt-tankande/>

men inte all<sup>13</sup>. Givet en mer pluralistisk ingång i styrning kommer särskilt fokus behöva läggas på integration mellan styrningens delkomponenter, för att undvika sönderfall och brott i styrkedjan. För det fjärde och avslutningsvis, behöver styrningen vara dynamisk. Detta innebär att styrningen inte kan sträva efter total kontroll utan behöver acceptera tidvis suboptimering för att möjliggöra oväntade beteenden. Rent krasst möjliggörs detta genom att designa in tolkningsutrymme i beskrivningar av styrningen, och att fortlöpande bevaka den beteendevariation som styrningen resulterar i<sup>14</sup>. Formuleringen av dessa fyra områden som principer innefattar att de beskrivs som optimala förutsättningar för styrningens design. Detta innebär inte att styrningen behöver uppfylla samtliga principer till fullo, utan att principerna bör ses som målbild alternativt vägledande.

Ett sätt att beskriva detta utvecklade behov av parallell, ny styrning, ur ett ledningsperspektiv är med begreppet tvåhänt ledarskap, vilket innebär en balansering av stabila, regelstyrda processer och flexibel, innovativ utveckling. För Socialstyrelsen betyder detta att samtidigt som verksamheten säkerställer att dagliga operationer är effektiva och följer regler och procedurer, måste det också finnas utrymme att experimentera, anpassa och utveckla nya initiativ. Tvåhänt ledarskap förutsätter en ledningsstrategi som gör strategiska avvägningar mellan effektivitet och innovation, utvecklar strukturer som både stöttar och möjliggör dessa mål, och bygger en organisationskultur som värderar och integrerar båda. Detta ledarskap förutsätter mekanismer som hanterar spänningar mellan behovet av stabilitet och behovet av förändring, kontinuerliga feedbackloopar och uppföljningssystem som tillåter justeringar, samt en styrningsmodell som integrerar förvaltningsprocesser med flexibla utvecklingsprocesser. Denna modell måste inte bara säkerställa regelefterlevnad och effektivitet utan också främja innovation genom att skapa trygghet för experimentering och lärande, vilket stöds av en kultur som uppmuntrar initiativ och belönar framgångsrik innovation samtidigt som den värnar om stabilitet och ansvarstagande. Kulturförändringar som stöder tvåhänt ledarskap förutsätter en tydlig vision som integrerar effektivitet och innovation, utbildning för att stärka medarbetarnas förmåga inom både strategiska och operativa områden, samt incitamentsstrukturer som belönar innovativa lösningar och bidrag till verksamhetsutveckling.

Den föreslagna styrningen av utveckling vid Socialstyrelsen behöver täcka hela livscykeln från idé till uppföljning av utvecklingsinitiativ. Givet Socialstyrelsens breda och ständigt föränderliga uppdrag i kombination med sättet myndigheten är organiserad förväntas majoriteten av utvecklingsinitiativ vara lokala, det vill säga utan central kontroll. I linje med rekommendationer från tidigare forskning förespråkas här införandet av en central transparens av pågående och planerade utvecklingsinitiativ genom en utvecklingsportfölj. Denna portfölj innefattar samtliga initiativ, inte endast de under central kontroll och syftar till att skapa förutsättningar för översikt och liering med övergripande strategi. Utifrån hanteringen av denna portfölj skapas forum för dialog med verksamhet respektive IT<sup>15</sup>.

I tidigare studier av andra organisationer identifieras vidare betydande brister i nuvarande utveckling i form av undermåliga effektmålsformuleringar, bristande praxis i prioritering och utebliven nyttorealiserings och uppföljning. Genom den föreslagna heltäckande utvecklingsportföljen skapas

---

<sup>13</sup> <https://ieeexplore.ieee.org/document/10130154>

<sup>14</sup> <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/TG-09-2023-0144/full/html>

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

förutsättningar för såväl minskad silofiering som för en mer effektiv utveckling, samt smidig identifiering av brister i effektmålsformuleringar<sup>16</sup>.

För att framgångsrikt exekvera framtagningen och införandet av en ny utvecklingsstyrning på Socialstyrelsen krävs en tydlig ledningsmässig hemvist. I nuläget saknas den naturliga rollen för detta ansvar i organisationen, varvid beslutet av att etablera en mer professionell styrning av utveckling inom myndigheten blir avhängig av etablering av en ny ledningsfunktion. Denna ledningsfunktion brukar oftast tillsättas genom en Chief Digital Officer (CDO) eller motsvarande. I vissa fall tillskrivs ansvaret för utveckling IT-chef eller motsvarande, men givet det huvudsakliga fokuset på förvaltning i nuvarande IT funktion har detta visat sig vara behäftat med betydande risker och svårigheter<sup>17</sup>.

## 4.1.Rekommendationer

På basis av den genomförda studien ges följande rekommendationer till Socialstyrelsen:

- Tillsätt en ny ledningsfunktion genom en CDO (Chief Digital Officer) eller motsvarande som är en del av myndighetens ledningsgrupp. En CDO kommer att ha det övergripande ansvaret för att vidareutveckla och implementera en samordnad digital strategi som stödjer myndighetens övergripande mål. CDO bör ha mandat att och delegation att påverka strategiska beslut och säkerställa att digitala initiativ är integrerade med både verksamhetsutveckling och innovation.
  - Kompetensprofil. Bör ha stor erfarenhet av digital transformation och förändringsledning, samt en djup förståelse för strategisk styrning. Kompetensen ska omfatta både teknisk kunskap och förmåga att leda organisatoriska förändringar. Personen bör även ha en beprövad förmåga att implementera digitala lösningar som driver effektivitet och innovation i en offentlig kontext.
  - Rapporteringsstruktur. Bör rapportera direkt till generaldirektören och vara en del av ledningsgruppen. Detta säkerställer att digitaliseringsfrågor får den prioritet och synlighet som krävs för att genomdriva effektiva förändringar.
  - Resurssättning. För att CDO ska kunna utföra sitt uppdrag måste tillräckliga resurser allokeras, inklusive budget, personal och tekniska förutsättningar. CDO bör ha tillgång till ett team med expertis inom IT, digital transformation, innovations- och förändringsledning samt tjänste- och servicedesign för att stödja implementeringen av digitala initiativ. Resursallokeringen bör även möjliggöra flexibilitet för att anpassa strategin i takt med nya teknologiska och organisatoriska behov.
- Ge som ingående uppdrag till ny ledningsfunktion (ovan) att utveckla och implementera en utvecklingsstyrning.
  - Separation och integration med förvaltningsstyrning. Skapa en balans mellan att integrera digitaliseringsprojekt och initiativ med befintliga processer och att separera tillräckligt för att möjliggöra innovation och anpassning.
- Etablera kunskapsstöd för evidensbaserad grund i design av styrning, strategi och kompetensutveckling.
  - Ge i uppdrag åt GU att i linje med existerande avtal stötta Socialstyrelsen i fördjupad analys av nödvändiga förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering. Detta innefattar ytterligare utredning och skapande av rapporter samt bollplankande med ledningspersonal samt vissa kompetensutvecklingsinsatser.
- Ge som ingående uppdrag till ny ledningsfunktion (ovan) att utveckla och implementera en utvecklingsstyrning som är grundad i ett tvåhånt ledarskap.

<sup>16</sup> <https://digitalforvaltning.se/rapport/portfoljstyrning-av-digitala-utvecklingsinitiativ/>

<sup>17</sup> <https://doi.org/10.1111/joms.12718>

- Utveckla en styrningsmodell som separerar utvecklingsinitiativ från traditionell förvaltning när det behövs, men som också integrerar dessa för att främja samverkan.
- Säkerställ att denna styrningsmodell innehåller mekanismer för att balansera och hantera spänningar mellan effektivitet och innovation.
- Utveckla en flexibel och dynamisk styrning med mekanismer för anpassning och justering i takt med nya behov och möjligheter.

## 5. Avslutande kommentarer

*”Ett system [...] som vid varje given tidpunkt till fullo utnyttjar sina möjligheter på bästa sätt kan i det längre perspektivet vara underlägset ett system som aldrig gör så vid något givet tillfälle, för att det senares misslyckande att göra detta kan vara en förutsättning för [...] långvarig prestation.”<sup>18</sup>*

Svensk offentlig sektor har under lång tid verkat för att optimera sin verksamhet efter givna förutsättningar. Sveriges relativa stabilitet (politiskt, ekonomiskt et cetera) har utgjort en fantastisk bas för just kontinuerligt kvalitetsarbete och stärkt effektivitet. Tidigare forskning (i linje med det inledande citatet) har tydligt identifierat såväl styrkorna som svagheter i denna typ av optimeringslogik. För en organisation som under lång tid varit fokuserad på optimering av existerande verksamhet tenderar disruptiva händelser i omgivningen (till exempel snabba teknikskiften eller pandemier) synliggöra interna brister i anpassningsbarhet och dynamik. Organisationen har med andra ord byggt upp en styrning som verkar för att undvika risker associerade med mer betydande utveckling för att i stället fokusera på den kontinuerliga finjusteringen. Detta beskrivs träffande av Gordon MacKenzie<sup>19</sup>:

*”Olyckligtvis, när Hallmarks hjärta sjunger sånger om kreativitetens dygder så tillber företagets intellekt förutsägbarheten i status quo och är, därmed, ogynnsam mot nya idéer. Denna inkongruens skapar en vanligt förekommande företagsmässig personlighetsstörning: organisationen hyllar officiellt skapandet av nya idéer samtidigt som man i löndom motverkar implementationen av dessa samma idéer.”*

Socialstyrelsen står mitt i denna situation. Förändringar i omgivningen utmanar existerande ordning och myndigheten behöver stärka upp sin utvecklingsförmåga. Givet teknikutvecklingen kring till exempel artificiell intelligens (AI) och andra digitala tekniker blir den nödvändiga utvecklingsförmågan tätt förknippad med digital utveckling. Rent krasst så kan ingen utveckling ske helt frikopplat från det digitala<sup>20</sup>. Detta utgör förutsättningarna för den utvecklingsförmåga som nu blir central för Socialstyrelsen: den hänger oundvikligen samman med underliggande digitala infrastruktur (IT) och genom detta dimensioneras därmed all förmåga kopplat till det datadrivna av myndighetens digitala mognad.

För att möta utmaningen krävs att Socialstyrelsen etablerar och förstärker sin utvecklingskapacitet. Tidigare utvecklingskapacitet har fungerat väl men i takt med att större och större krav ställs på myndigheten att ställa om så behövs en annan typ av utvecklingskapacitet än tidigare. Denna rapport innehåller rekommendationer för hur Socialstyrelsen kan etablera grunderna för att stärka sin utvecklingskapacitet, och som påpekats kräver detta ett omtag i styrningen och en parallellism i styrning. Med andra ord behöver förutsättningar för att stärka utvecklingskapaciteten byggas upp genom parallell styrning och organisering, för att inte existerande verksamhet skall motverka utveckling och för att inte utveckling skall motverka verksamheten.

---

<sup>18</sup> Schumpeter, J. A. (1943). *Capitalism, Socialism, and Democracy* (6th ed). London and New York: George Allen & Unwin., s.83.

<sup>19</sup> Gordon MacKenzie. 1996. *Orbiting the giant hairball: a corporate fools guide to surviving with grace*. s. 147

<sup>20</sup> Se till exempel World Economic Forum's uttalande om att 70% av allt nytt ekonomiskt värde under det kommande decenniet kommer vara avhängigt det digitala. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Digital\\_Transition\\_Framework\\_2023.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Digital_Transition_Framework_2023.pdf)



Socialstyrelsen är i gott sällskap med andra organisationer inom såväl offentlig- som privat sektor i behovet av att stärka sin utvecklingskapacitet. För att klara av att säkerställa fortsatt verksamhet och relevans ställs höga krav på organisationers omställningsförmåga, vilket kan översättas rakt över till att utvecklingsförmåga nu blir en kärnkompetens.

Göteborg 2024-06-12

Carl Heath

Tomas Lindroth

Kristian Norling

Johan Magnusson

Nataliya Berbyuk-Lindström