2025-10-15

INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT

Hästen efter vagnen?

Brister och möjligheter i Sundsvalls kommunkoncerns styrning av digitalisering

Johan Magnusson

Tomas Lindroth

Forskningskonsortiet för Digital förvaltning

Swedish Center for Digital Innovation

Institutionen för Tillämpad IT

Göteborgs universitet

Sammanfattning

Sundsvall etablerade sig som nationellt ledande i digitalisering fram till 2023 genom en målmedveten styrning för stärkt verkanskraft. Parallellt med detta byggde man förutsättningar för såväl digital motståndskraft, suveränitet och kostnadseffektivitet vilket resulterade i att man som första kommun i landet kunde börja stödja andra kommuner i vad som beskrivs som kollektiv digitalisering och digital kommunsammanslagning. Sedan 2023 har dock utvecklingen vänt, med en tilltagande glidning bort från möjliggörande förutsättningar till direkt motverkande förutsättningar. Genom ökad formalisering, distansiering och förkalkning av styrningen uppvisar Sundsvall nu oroväckande och kontraproduktiva tendenser som om de inte adresseras riskerar såväl Sundsvalls liksom de samverkande kommunernas långsiktiga verksamhet. Rapporten innehåller en analys av den nuvarande situationen och rekommendationer avseende nödvändiga insatser för att vända den negativa utvecklingen.

Innehållsförteckning

1. Bakgrund ... 4
2. Metod ... 6
3. Resultat ... 7
3.1. Sundsvalls digitaliseringsresa ... 7
Fram till 2018: kontroll och ”IT som polis” ... 7
2018–2022: gemensamt utforskande ... 8
2022–2024: strukturernas återkomst ... 8
2025 och framåt: regression ... 9
3.2. Spänningsfält ... 9
Från behovsdriven utveckling till planerad utveckling ... 9
Från framdrift till kontroll ... 10
Från utveckling till upphandling ... 10
Från dialog till isolering ... 11
3.3. En alternativ väg ... 11
4. Analys och rekommendationer ... 12
4.1. Rekommendationer ... 13
5. Avslutande kommentarer ... 15

1. Bakgrund

Styrning och organisering av IT och digitalisering utgör en central fråga för organisationer inom offentlig sektor. Tidigare forskning är tydlig med att identifiera betydande risker och kostnader associerade med det som sedan mer än 20 år tillbaka är det dominerande upplägget, och tidigare rapporter från bla Forskningskonsortiet är tydlig i sina rekommendationer[1].

Nuvarande organisering och styrning av IT kan generellt ses som byggt för att säkerställa kontroll över it-relaterade kostnader[2]. IT är oftast organiserade som en stödverksamhet, där betydande insatser har gjorts för att säkerställa begränsat handlingsutrymme och tydligt ansvarsutkrävande från stödverksamheten. Debatten som framkom strax efter millenieskiftet om att ”IT inte betyder något” har resulterat i att de flesta organisationer optimerar sin IT för att vara kortsiktigt fokuserad och reaktiv gentemot verksamhetens behov [3]. Detta har möjliggjorts genom styrningsramverk som COBIT, ITIL och PM3, samtliga helt byggda på det grundläggande antagandet om att IT kostnader skall minimeras och IT skall vara reaktiv.

För att möjliggöra detta har olika modeller för direktallokering av kostnader införts (standardiserade tjänsteutbud där internfakturering säkerställer att rätt del av verksamheten bär rätt kostnad) vilka är optimerade för att motverka nyttjande av IT. Konsekvensen av detta återfinns i ett begränsande digitalt arv (föråldrade system, infrastruktur etc) och en allmän skepsis gentemot IT. Det primära fokuset för IT avdelningar ligger på att vidmakthålla och drifta existerande system, givet att detta utgör den enda planerbara efterfrågan från verksamheten[4]. Utveckling i form av nyutveckling kan endast ske genom extra tillförsel av medel, vilket inte skapar förutsättningar för planering och rekrytering av utvecklingskompetens. Konsekvensen av detta återfinns i att de flesta organisationer är helt konsultberoende för sin utveckling, vilket i sin tur leder till dyr utveckling och låg effekt per krona.

Parallellt med att denna typ av organisering och styrning vuxit sig dominerande, har en parallell utveckling skett kring digitalisering. Från att inledningsvis ansvarsmässigt tillskjutits IT avdelningar (utan tillhörande förstärkning av finansiering) har fler och fler organisationer valt att parallell-organisera sin digitalisering. Vissa organisationer har gått så långt att de, i linje med forskningens rekommendationer har exproprierat utvecklingsresurse [5] från IT avdelningen och gjort digitaliseringsavdelningar som den nya naturliga kontaktpunkten för utveckling gentemot verksamheten. Majoriteten av organisationer fortsätter dock att verka med uteslutande en IT avdelning ansvarig för såväl utveckling som förvaltning, vilket givet den styrning och de styrningsramverk de tillämpar endast leder till kontinuerlig förbättring av existerande lösningar, ingen nyutveckling och omställning för verksamheten.

---

[1] Se bland annat https://digitalforvaltning.se/rapport/hur-skall-vi-styra-och-organisera-it/ för en översikt.

[2] https://doi.org/10.1080/0960085X.2020.1740617

[3] https://aisel.aisnet.org/misq/vol42/iss4/12/

[4] https://dl.acm.org/doi/10.1007/978-3-030-57599-1_3

[5] https://www.adda.se/webbutik/bocker/offentlig-sektors-digitalisering/

Forskningen har under senare tid gjort betydande framsteg i relation till distinktionen mellan IT och digitalisering[6]. Slutsatsen av denna forskning är att det digitala och IT följer två separata logiker, och att de därmed kräver olika organisering och styrning. Där IT eftersträvar skalekonomiska fördelar, kontroll och stabilitet eftersträvar digitalisering kombinationsekonomiska fördelar, snabb experimentering och innovation samt variation och flexibilitet. Denna grundläggande insikt innebär att ambitionen att följa en logik för organisering och styrning av digitalisering och IT är dömd att misslyckas. Detta blir särskilt graverande om man skulle låta IT sätta ramarna för digitalisering, givet att digitalisering avgör organisationens omställning.

En central frågeställning som kommer ur denna distinktion är hur man skall organisera och styra digitalisering och IT givet den uppenbara konflikten i logik mellan de två. Denna frågeställning har forskningskonsortiet tidigare adresserat i flertal studier[7], varvid frågan ses som tillräckligt beforskad.

Denna rapport tar sin utgångspunkt i en sammanställning av Sundsvalls kommunkoncerns digitaliseringsresa under de senaste tio åren. Utifrån denna sammanställning analyseras kommunkoncernens vägval, med syftet att ge tydliga och handlingsbara rekommendationer för att ytterligare förstärka organisering och styrning av IT och digitalisering i kommunen. Givet både Sundsvalls historiskt sett starka förmåga inom digitalisering och IT, analyseras brister för att ge ett underlag till hur dessa kan hanteras för att stärka kommunkoncernens fortsatta förmåga inom digitalisering och omställning.

[6] https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/isre.2021.0230, https://aisel.aisnet.org/jais/vol22/iss1/6/

[7] Se bland annat: https://digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-styrningsmassiga-utmaningar/

2. Metod

Det empiriska underlaget för denna rapport består av interna dokument och intervjuer genomförda 2018-2025 i Sundsvalls kommunkoncern. Givet att forskningskonsortiet har varit djupt involverade i Sundsvalls digitaliseringsresa (med skiftande intensitet över tid) är kommunkoncernen den idag mest beforskade i landet i relation till digitalisering, med ett flertal rapporter[8] likväl som ett flertal vetenskapliga artiklar[9] publicerade. Detta gör att det finns en god tillgång till empiriskt material genom bla över 70 intervjuer och en stor uppsättning styrdokument, samt tidigare analyser av för denna rapport angränsande områden.

Denna rapport utgår från ett återbesökande av tidigare analyser och empiriskt material insamlat i Sundsvall och Ånge sedan 2018. På så sätt påminner metoden delvis om en metastudie till delar, kombinerat med ett retrospektiv och återbelysning av tidigare resultat givet senare insamlade data. För att säkerställa närhet till den underliggande datan och för att undvika risk för glidning i tolkning, har vi uteslutit de vetenskapliga publikationerna som underlag för tidigare genomförda analyser och till fullo förlitat oss på de analyser som återfinns i tidigare rapporter, kombinerat med återbesökande av underliggande data.

Resultatet är presenterat som en serie tidsmässigt avgränsade och idealiserade vignetter där vi försökt fånga och illustrera det återkommande mönster som framkommit i analysen av det empiriska materialet. Tidsangivelserna är årsvisa, men inte exakta i relation till den samlade beskrivningen. Med andra ord kan vissa av mönstren som återges i respektive vignette sträcka sig utanför den specifika tidsangivelsen. Motivet till denna typ av presentation av resultat är för att stödja läsbarhet.

Referenser till tidigare forskning och vidare läsning har för enkelhetens skull begränsats till hyperlänkar till respektive källa i fotnoter.

---

[8] https://digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-alternativkostnad/, https://digitalforvaltning.se/rapport/hur-skall-vi-styra-och-organisera-it/, https://digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-digitaliseringsstrategi/, https://digitalforvaltning.se/rapport/hur-bor-vi-anvanda-investeringsverktyget/

[9] Se bland annat: https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3598469.3598536, https://doi.org/10.1108/TG-09-2023-0144, https://aisel.aisnet.org/amcis2025/intelfuture/intelfuture/39/, https://doi.org/10.1108/TG-02-2020-0030, https://doi.org/10.1108/TG-01-2021-0014

3. Resultat

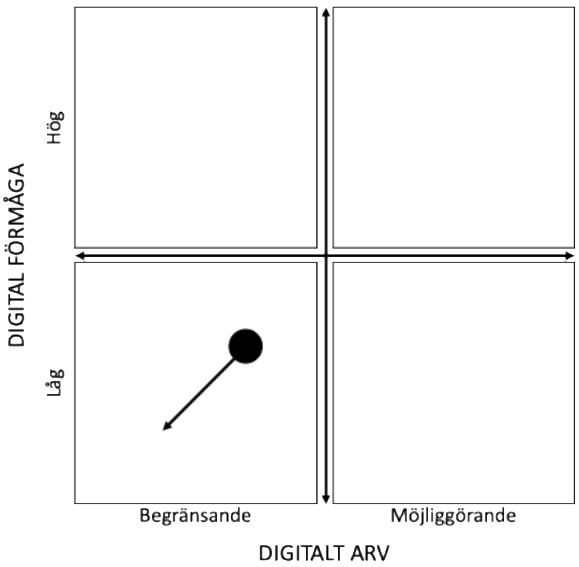
3.1. Sundsvalls digitaliseringsresa

Digitalisering i Sundsvalls kommun under de senaste åren kan förstås som en resa i tre vågor. Kommunen har i denna resa rört sig mellan ytterligheter: från kontroll och regelstyrning till öppenhet och samarbete, och sedan åter tillbaka mot mer strukturerad styrning. Denna pendelrörelse är inte unik för Sundsvall, men presentationen visar på ett särskilt tydligt sätt hur dessa rörelser har format förutsättningarna för innovation och verksamhetsutveckling lokalt.

Fram till 2018: kontroll och ”IT som polis”

Före 2018 präglades kommunens digitaliseringsarbete av en starkt hierarkisk och kontrollerande modell. IT-funktionen agerade som ”polis”, där verksamheterna behövde komma med färdiga och väl underbyggda förslag för att över huvud taget få pröva något nytt. Exempelvis kunde en verksamhet som ville införa en app mötas av ett direkt nej, med hänvisning till att appar inte ingick i strategin. På ytan kan detta ha framstått som en garanti för ordning och enhetlighet, men konsekvensen blev att engagemanget från verksamheten rann ut i sanden. Forskning om digitalisering i offentlig sektor har visat att när styrningen betonar kontroll och regelefterlevnad på bekostnad av delaktighet och utforskande tenderar förändringskraften att minska dramatiskt. Sundsvall illustrerar detta tydligt: verksamheterna började sina initiativ med inspiration och iver, men tappade snabbt energin när de möttes av avslag och regulatoria.

Fördelarna med denna uppsättning av styrning och organisering återfinns i planerbarhet och kostnadsreduktion av it-relaterade direkta kostnader. Dessa fördelar blir dock marginella i jämförelse med de kostnader som uppstår av att vissa (kapitalstarka) förvaltningar och bolag gör egna insatser vilket föder ojämlikhet inom kommunkoncernen, en otydlighet gentemot invånarna, uteblivna synergieffekter och en över tid tilltagande komplexitet och eftersläpning i det digitala arvet. Figur 1 illustrerar den digitala mognaden i Sundsvalls kommunkoncern, tillsammans med utvecklingskurvan 2018.



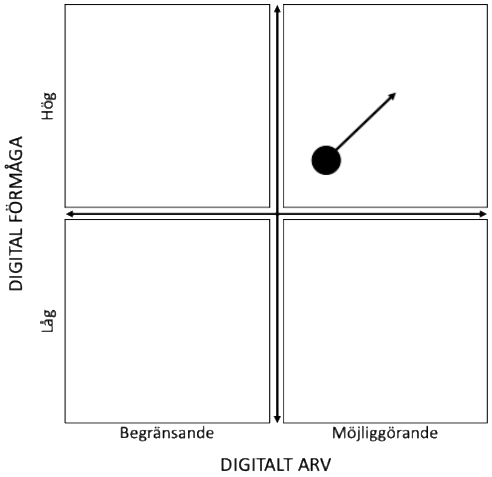
Figur 1. Översikt av Sundsvalls digitala mognad och trend 2018

Som framgår begränsar styrningen utvecklingen av digital mognad genom att begränsa digitala förmågor och det digitala arvet över tid.

2018–2022: gemensamt utforskande

Efter 2018 skedde ett skifte. Kommunen ”kastade ut strukturerna” och prövade en mer utforskande och verksamhetsnära modell. Här var det inte färdiga kravspecifikationer som stod i centrum, utan dialog och gemensam problemlösning. När en verksamhet uttryckte behovet av en app svarade IT (genom IT-stab) inte längre med ett nej, utan med nyfikenhet: ”Vad spännande, berätta mer om varför”. Ofta ledde processen fram till en helt annan lösning än den som först efterfrågats, men det avgörande var att verksamheten kände sig delaktig i resan.

Detta sätt att arbeta skapade en kultur av ”armkrokar”, där engagemanget byggdes på relationer och gemensamt ansvar. Perspektivet flyttades från tekniken till verksamheten och målgrupperna, och IT-funktionen tvingades anpassa sig efter utvecklingen snarare än att diktera villkoren. Forskning beskriver detta som en ”emergent” strategi, där riktningen växer fram genom handlingar och erfarenheter snarare än genom centrala planer. Under dessa år lyckades Sundsvall påtagligt stärka sin digitala förmåga och frigöra innovationskraft i organisationen.

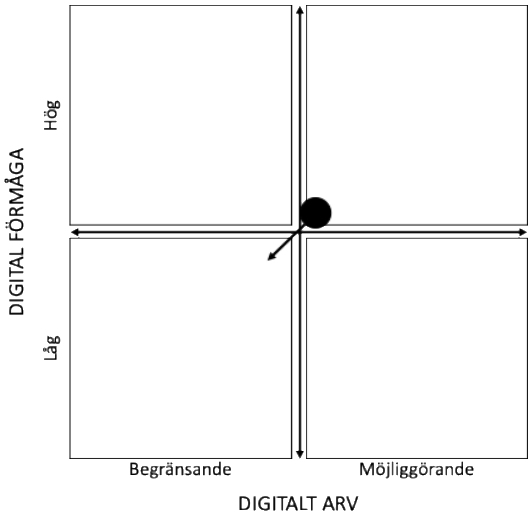


Figur 2. Sundsvalls digitala mognad och trend 2022

2022–2024: strukturernas återkomst

Efter 2022 började dock en ny utveckling ta form. De öppna arbetssätten ersattes gradvis av ett återuppbyggt fokus på strukturer, processer och kravställning. Frågorna i organisationen började handla om alternativa metoder och bättre sätt att kontrollera utfallet: ”Finns det ett annat sätt att göra detta?”, ”Jag tycker vi borde göra så här”. Detta skifte speglar en välkänd paradox i digitalisering: att de lösningar som skapas för att underlätta förändring ofta i nästa steg blir en ny källa till tröghet.

I Sundsvalls fall innebar det att komplexitet och trösklar åter började växa. Samarbetsmodellen ersattes delvis av en top-down-logik, där ”agil utveckling” fungerade som alibi för en stark central styrning. Samtidigt noterades att riskfrågor fick mindre utrymme: projekt med tydliga effektivitetsmål premierades, medan innovationsorienterade satsningar ifrågasattes. Forskning pekar på att detta är ett vanligt mönster i offentlig sektor: när digitalisering professionaliseras och institutionaliseras tenderar fokus att förskjutas från lärande och utforskande till kontroll och mätbarhet.



Figur 3. Sundsvalls digitala mognad och förväntade trend 2024.

2025 och framåt: regression

I det empiriska underlaget uttrycks en oro över att kommunen inför 2025 riskerar att hamna tillbaka vid ruta ett, det vill säga i samma läge som före 2018. I stället för att utforska tillsammans med verksamheterna finns en tendens att leta fel i andras arbetssätt, bygga upp allt mer komplexa processer och återinföra en köp- och säljlogik i utveckling. Det föreligger en oro kring de många nya IT-roller som vuxit fram både i verksamhet, särskilt kommunala bolag, samt inom IT-verksamheten. Är detta en konsekvens av att komplexiteten ökat i utvecklingsprocessen, att trösklarna höjts? Att detta relaterat till ett ökat behov av kompetenser för att hantera utvecklingen? Och innebär dagens mer strukturtunga modell att ännu fler tekniska roller kommer att behövas i framtiden, eftersom avståndet mellan IT och verksamhet växer?

Det är tydligt att Sundsvall här befinner sig i ett skärningsläge. Å ena sidan finns en vilja att fortsätta formalisera digitaliseringen, bygga strukturer och säkerställa kontroll. Å andra sidan finns erfarenheten från 2018–2022 som visar att den verkliga innovationskraften frigörs när komplexitet döljs, trösklar sänks och verksamheten ges inflytande.

3.2. Spänningsfält

Sundsvalls digitaliseringsresa fram till idag visar på flera centrala spänningsfält som också är väl dokumenterade i forskningen.

Från behovsdriven utveckling till planerad utveckling

Det som utmärker den styrning som Sundsvalls kommun etablerade under 2018-2022 byggde på en kombination av icke-allokerade utvecklingsresurser och ett uppsökande förhållningssätt från digitaliseringsmedarbetare. Genom att söka sig ut i verksamheten kunde behov identifieras och prioriteras, samtidigt som lokal förankring möjliggjordes. Detta vilade på en relativt låg grad av planerbarhet av utvecklingsresurser, då kontinuerliga omprioriteringar behövdes göra för att kunna säkerställa relevansen i leverans och närhet till verksamhetens mest pressande behov.

Detta har nu ersatts av en omvänd logik där produktionsresurserna utgör första instans i planering, och verksamheten har marginaliserats. Utifrån existerande produktionsresurser sätts planer för vad som skall levereras under planeringsperioden (kvartal) och pipeline låses, frikopplat från verksamhetens till delar föränderliga behov. Konsekvensen av detta återfinns i att omprioritering försvåras avsevärt, och verksamhetens föränderliga behov åsidosätts. Detta innebär ett avsteg från de agila principerna som tidigare var centrala för planering och organisering av utveckling, och ett skifte över till vad som bäst kan beskrivas som en aspirerande variant av SAFE-ramverket. Strävan efter att kombinera lean- och agil metodik leder oundvikligen till målkonflikter, vilket i fallet Sundsvalls kommunkoncern leder till att verksamhetens sanna behov åsidosätts och utvecklingseffektiviteten urlakas över tid.

Från framdrift till kontroll

Sundsvalls styrning av IT och digitalisering 2018-2022 utmärktes av en ambition att eftersträva agil utveckling med god framdrift utan att driva onödiga kontrollkostnader. Denna ambition har nu vänts, med konsekvensen att administration och kontrollkostnad ökar dramatiskt. Detta urlakar effektfullheten i utveckling, där en växande andel av totala utvecklingsresurser allokeras till kontroll på bekostnad av faktisk utveckling.

Denna utveckling har tidigare beskrivits i flertalet rapporter, och är indikativt av en strävan efter stärkt intern trovärdighet och högre lednings undvikande av risker associerade med oklarheter i ansvarsutkrävande. Ur ett perspektiv signalerar detta en försämrad psykologisk trygghet, med en avsaknad av tillräckligt internt stöd för att kunna bedriva utveckling. Utvecklingsverksamheten blir osäker på sitt eget agerande, och svarar med att bygga upp administrativa processer för att kunna ha ”ryggen fri”.

Från utveckling till upphandling

Sundsvall är nationellt ledande i att bygga rådighet och suveränitet i relation till digital infrastruktur. Genom betydande satsningar under 2018-2022 på att kunna öka rådighet över kommunens drift och utveckling skapade man förutsättningar för en kostnadseffektiv drift och en ständigt sjunkande utvecklingskostnad per initiativ. Med andra ord lyckades man skapa förutsättningar som i sin tur ledde till förmågor relaterade till den nu nödvändiga omställningen, med möjligheten att radikalt sänka marginalkostnaden för digital välfärd. En direkt konsekvens av detta återfinns i det mellan-kommunala samarbete som först initierades med Ånge och där nu tre till kommuner anslutit sig. Denna strategi har varit enormt framgångsrik för Sundsvall och dess invånare, med såväl nationellt erkännande som kostnadseffektiv utveckling och hög nivå av säkerhet som effekter. Givet den nuvarande geopolitiska oron blir frågeställningar relaterade till rådighet, suveränitet, kontinuitetsplanering och cybersäkerhet centrala, såväl på kommunal, regional, nationell och europeisk nivå.

En ständigt återkommande konflikt i relation till detta rör verksamheters vilja till upphandling av på marknaden existerande system i stället för egenutveckling. Verksamhetsledningar inom kommunkoncernen frångår konsekvent den etablerade styrningen (såväl den generella som den specifika i tex ägardirektiv) och engagerat sig i upphandlingar. Detta förfarande kan bäst beskrivas som kapitalförstörelse, där värdet av tidigare genomförda investeringar nu urlakas, med försämrad rådighet som direkt konsekvens. Varje krona som läggs på upphandling av system är en krona som inte läggs på att vidareutveckla den gemensamma infrastrukturen. Ur detta perspektiv blir icke-efterlevnad av den etablerade styrningen avseende teknikförsörjning ytterst problematiskt, då det till syvende och sist försvagar såväl kommunen som dess samarbetspartners. Detta innebär inte att upphandling av

systemlösningar inte kan förekomma inom Sundsvall, men att detta sker mot inrådan från kommunens experter med ansvar för den gemensamma digitala infrastrukturen är graverande och innebär en form av tjänstefel.

Från dialog till isolering

Den strategi som Sundsvall etablerade och kontinuerligt omformulerade under 2018-2022 byggde till stor del på en förstärkning av dialog mellan digitalisering och verksamhet. Genom att etablera en utvecklingsfunktion som arbetade uppsökande gentemot verksamheten möjliggjordes skapandet av en gemensam förståelse och en god grund för såväl verksamhetsutveckling, digital utveckling och prioritering. Med andra ord utgjorde dialog en mekanism för att kunna säkerställa effektfull utveckling.

Detta val var en direkt konsekvens av tidigare negativa erfarenheter associerade med vid tiden dominerande ramverk som PM3 och ITIL, som förordade en tydligare separation och beställare och utförare. I stället för att arbeta som isolerade enheter och kommunikation medelst interna, formella överenskommelser i form av specifikationer och beställningar förordades närhet och skapandet av tvärfunktionella team i sann DevOps-anda.

Konsekvensen av den utveckling som nu föreligger, med tilltagande isolering och ett återtåg till det som utgjorde best practice 1990-2000 medför negativa konsekvenser avseende såväl utvecklingstakt, utvecklingseffekt och utvecklingseffektivitet. Särskilt graverande är de brister som kommer relaterade till att verksamheten inte längre kan garantera att rätt utveckling sker, och att denna utveckling får den effekt som eftersträvas. Genom det delvisa återtåget till en köp- och säljmodell i utvecklingen (i praktiken en kombination av anslagsfinansiering och direktfinansiering) med tydliga överlämningar mellan beställare och utförare motverkas den kultur som etablerades 2018-2022, en kultur som tjänat Sundsvall väl.

Den nuvarande utvecklingen kan delvis härledas tillbaka till verksamhetens anpassningar av interaktion mellan utvecklare och verksamhetsföreträdare under och efter pandemin. Under pandemin skiftade dialog (av goda skäl) från ansikte-mot-ansikte till digitalt, vilket fortfarande är den dominerande formen av interaktion. Att formerna för dialog fortfarande inte skiftat tillbaka till ansikte-mot-ansikte innebär en risk för fortsatt urlakning av kvaliteten i samarbetet mellan utveckling och verksamhet.

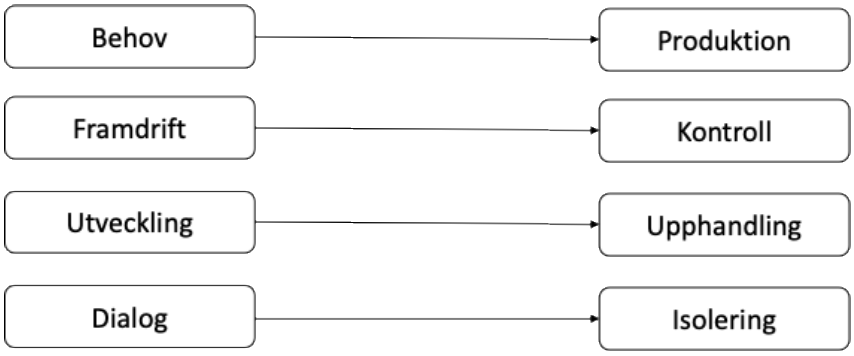
3.3. En alternativ väg

Sundsvall utmärker sig nationellt, vid sidan av det generella som tidigare identifierats, genom att ha en mycket framgångsrik position inom användningen av artificiell intelligens (AI) inom kommunens verksamhet. Denna position härleds tillbaka till att arbetet med att driva utveckling i relation till AI tillsammans med verksamheten. Med andra ord uppvisar AI-delen av utvecklingen som sker inom Sundsvalls kommunkoncern ett talande exempel på hur framgångsrik utveckling bör ske.

I kontrast mot övrig utveckling, har AI utvecklingen fortsatt verka inom ramen för den etablerade strategin 2018-2022. Man har undvikit ett skifte mot planerad utveckling, växande administration och kontrollkostnad, upphandling och isolering och i stället fokuserat på att bibehålla att utgå från det behovsbaserade, framdrift, utveckling och dialog. Konsekvensen av detta är en väl fungerande, agil utvecklingsmiljö med betydande takt och effekt i utvecklingen. Ur detta perspektiv utgör Sundsvalls AI-relaterade utveckling ett tydligt exempel på hur utveckling borde styras och organiseras.

4. Analys och rekommendationer

Den utveckling som Sundsvalls kommunkoncern uppvisar från 2022 till idag är problematisk och kontraproduktiv för de utmaningar som kommunen står mitt i. Givet den nuvarande polykris som kommunen möter (demografi, geopolitik, klimat, energi, finans etc) samt en förväntad tillväxt blir utvecklingskapacitet och -förmåga kritisk [10]. Figur 4 beskriver de fyra identifierade spänningsfälten och kommunens nuvarande utvecklingsriktning.



Figur 4. Sundsvalls nuvarande utvecklingsriktning.

Resultaten av denna undersökning visar hur kommunkoncernen i på ett övergripande plan utvecklas i fel riktning. Givet den glidning som uppvisas i styrningen av IT och digitalisering under perioden är det tydligt att kommunen behöver agera för att undvika fortsatt försämring av förmåga och negativa konsekvenser i form av vidhållna/eskalerade kostnader och urlakad effekt[11].

Om Sundsvall vill vidhålla nuvarande strategi om att utgöra en stark positiv kraft inte bara för sina egna invånare utan även för invånarna i de kommuner som nu anslutit sig till samarbete kring IT och digitalisering krävs att nuvarande utvecklingstrend bryts. Oförmåga att bryta den nuvarande trenden kommer att medföra en urholkning av motståndskraft och robusthet i den digitala infrastrukturen, vilket i sig för med sig eskalerade kostnader och/eller urlakad förmåga[12]. På sikt kommer denna utveckling att leda till en hög risk för kompetensflykt, där den nuvarande trenden att Sundsvall har varit i en god position för att rekrytera stark kompetens i relation till digitalisering och IT bryts. Konsekvensen av detta återfinns i en accelererad eftersatthet av förmåga och en förlust av den kultur som lyckades etableras 2018-2022 med starka, centrala värderingar i relation till utveckling som tjänat Sundsvall väl[13].

[10] Se bla https://www.cambridge.org/core/journals/global-sustainability/article/global-polycrisis-the-causalmechanisms-of-crisis-entanglement/06F0F8F3B993A221971151E3CB054B5E och https://doi.org/10.1080/08874417.2021.2015726

[11] För en intressant parallell, se https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3360000 kring potentiella riskerna med felnyttjad och felstyrd digitalisering och urlakning av innovationsförmåga.

[12] Se https://doi.org/10.25300/MISQ/2023/47.1.12

[13] Se https://doi.org/10.1002/hfm.20099 för en utläggning kring aspekter som påverkar personalomsättning bland IT-medarbetare

Den försämrade förmågan (och tilltagande formalisering) urholkar även det interna förtroendet för digitaliserings- och it avdelning. Med minskad interaktion, ökad förskjutning av ansvar till verksamheten, stärkt kontrollkostnad och försämrad leveransförmåga kommer tilltagande försämring av varumärket och den upplevda relevansen i IT och digitalisering. Detta är en situation som många andra kommuner har som naturligt tillstånd, och något som direkt motverkar utvecklingen av förmåga över tid och riskerar leda till en fragmentering av kommunens digitalisering där vissa förvaltningar/bolag går starkt framåt och andra går bakåt[14]. Detta medför en oförmåga att uppnå synergieffekter och skalekonomiska fördelar, och diskriminerar mindre kapitalstarka delar av verksamheten från nyttorna med digitalisering och AI. Med andra ord medför det en tilltagande och systemisk ojämlikhet internt i kommunen, med direkta negativa konsekvenser på såväl kommunkoncernens förmåga att bibehålla relevans och effektivitet samt på invånarnas upplevelse[15].

Ytterligare en konsekvens av den försämrade förmågan och den förlorade relevansen återfinns i tillväxt av skugglösningar i form av skugg-it[16]. Skugg-it, dvs icke-sanktionerade IT lösningar (såväl infrastruktur för experimentering, drift och utveckling som konkreta lösningar) innebär en gradvis försämring av organisationens förmåga att varaktigt och på ett ansvarsfullt sätt säkerställa kostnadseffektivitet och säkerhet i relation till IT[17]. Skugg-it bör ses som en reaktion från verksamheten mot bristande styrning, där deras kortsiktiga mål ej upplevs liera med organisationens satta principer för utveckling, men behäftat med betydande teknik skuld[18].

Givet de utmaningar Sundsvall står inför, och givet den förväntade utvecklingen av dessa utmaningar framgent behöver kommunen agera skyndsamt för att undvika betydande risker. Givet att Sundsvall tidigare uppvisat nära optimala förutsättningar för digitalisering och AI, samt att AI utvecklingen uppvisar betydande framgångar bedöms kommunen ha goda förutsättningar att återigen skapa en ändamålsenlig styrning av digitalisering. Detta kommer att bidra positivt till såväl kommunens som samarbetskommunernas invånare.

4.1. Rekommendationer

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

- Stärk efterlevnaden av redan etablerad styrning avseende upphandling, prioritering och finansiering genom kommunikation och uppföljning.
    - Avsteg från gemensamma riktlinjer och styrning bör dokumenteras och motiveras genom tydlig ekonomisk- och verksamhetsmässig konsekvensanalys i såväl kort- som långsiktigt perspektiv.
- Avveckla nuvarande produktions-fokuserade utvecklingslogik och återgå till en fysiskt uppsökande, agil process där utvecklingsresurser inte allokeras kvartalsvis.
- Tydliggör att utvecklingsresurser ägs och förfogas över av digitaliseringsavdelning.

[14] Se tidigare resultat från Kungsbacka: https://digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-styrningsmassiga-utmaningar/

[15] https://doi.org/10.1080/09540962.2025.2466489

[16] För en intressant parallell till organisatoriskt motstånd, se https://doi.org/10.1016/j.jsis.2025.101924

[17] Se https://aisel.aisnet.org/ecis2014/proceedings/track15/9/ för en nyanserad bild av skugg-it begreppet

[18] https://aisel.aisnet.org/scis2023/14/, https://doi.org/10.25300/MISQ/2022/16711

- Begränsa och klargör chef IT-produktions mandat så att detta avgränsas till förvaltning, vidmakthållande och avveckling av existerande infrastruktur.
- Genomför en revision av nuvarande digitala arv för att synliggöra avtalsmässiga brister associerade med tidigare upphandlingsförfarande.
    - Säkerställ avtalsmässig regelefterlevnad genom avveckling alternativt nyanskaffning.

5. Avslutande kommentarer

Den utveckling vi ser i Sundsvall från 2023 och framåt är oroväckande och iögonfallande, givet den starka situation IT och digitalisering hade inom kommunkoncernen tidigare. Genom tidigare insatser hade kommunen etablerat en god dialog och ett gott renommé för digitaliseringsrelaterade frågeställningar som tjänade Sundsvalls invånare väl. Givet nuvarande utveckling är det tydligt att sedan tidigare genomförda investeringar nu snarare bidrar till att stärka invånare i samverkanskommunerna snarare än i Sundsvall, vilket borde utgöra en varningssignal för den högsta ledningen.

Orsaken till att kalcifieringen av styrningen och återgången till best practice från innan millennieskiftet[19] kan härledas till en intern otydlighet avseende krav på efterlevnad av existerande styrning. Detta har över tid resulterat i en situation där särskilt IT-delen av Digitalisering och IT har hamnat i en defensiv position där de känner ett behov av att förskjuta ansvar ut från avdelningen. Den tidigare psykologiska trygghet som var utmärkande för Sundsvall verkar ha försvagats avsevärt. Vi har sett denna rörelse tidigare i andra organisationer, och hur det resulterar i att man eftersträvar kontroll genom att undvika ansvarstagande. Det som uppstår i dessa situationer kan bäst beskrivas som illusionen av kontroll, då den sällan bidrar med faktisk nytta i verksamheten[20].

Det som är särskilt graverande i Sundsvalls utveckling är att den sker i direkt konflikt med den nu aktuella kunskapsfronten avseende hur man bäst styr och organiserar IT och digitalisering[21]. Forskningen är tydlig med att den uppsättning som dominerade innan 2023 är den mest ändamålsenliga, men trots detta har Sundsvall valt att gå en annan väg med tydliga negativa konsekvenser. Vi är fullt medvetna om att organisering och styrning är ytterst kontextberoende, vilket väcker frågan om hur kontexten har förändrats sedan 2023. Detta är värt att ta i beaktande vid efterföljande analyser i kommunen.

Sundsvall är unikt i Sverige. Ingen annan kommun har skapat så bra förutsättningar avseende rådighet och utvecklingsförmåga. Ur detta följer att ingen annan kommun har så stor makt över sin egen utveckling, och därigenom sin egen omställning. Tack vare tidigare beslut, en väl grundad vision och en intern förmåga till att vidhålla kursen även under utmanande förutsättningar befinner sig kommunkoncernen i en position som många andra kommuner avundas. Men samtidigt som dessa förutsättningar är avundsvärda, så är de också lätta att tappa. Att tappa dessa förutsättningar skulle innebära en dramatisk försämring av kommunens omställningsförmåga, likväl som dess förmåga att tillgodose såväl de kortsiktiga som långsiktiga behoven hos Sundsvallsborna.

Sveriges kommuner och välfärden generellt befinner sig enligt vår bedömning mitt i ett nödvändigt skifte i verksamhetsmodell[22]. Man går från en verksamhetsmodell byggd på premisserna av det fysiska,

[19] https://dl.acm.org/doi/10.1007/978-3-030-57599-1_3

[20] Se distinktionen mellan interaktiv och diagnostisk kontroll och relationen till utveckling/innovation: https://doi.org/10.1016/j.aos.2019.101078

[21] Se bla https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00081256251370795

[22] https://www.linkedin.com/pulse/en-verksamhetsmodell-vid-v%C3%A4gs-%C3%A4nde-johan-magnusson-0xqtf

där välfärd levereras fysiskt och det digitala utbudet speglar det fysiska. I denna typ av verksamhetsmodell utgör det digitala en adderad kostnad utan tydliga besparingar. Verksamhetsmodellen innebär ej frigörande av kapital från arbetsintensiv administration, vilket resulterar i att en expansion av kommunens invånare behöver mötas upp med rekrytering av nya medarbetare för att klara av välfärdsleveransen.

Den verksamhetsmodell som nu växer fram, särskilt tongivande i kommuner som Ånge, är en verksamhetsmodell där det digitala tillåts ersätta det fysiska där detta är möjligt[23]. Genom att genom digitala medel automatisera rudimentära tjänster som parkeringstillstånd, skolskjuts, betygsutlämning med mera frigörs resurser som kan läggas på att stärka upp välfärden och möjliggöra mötande av nya invånare utan nyrekrytering (dvs reducerad marginalkostnad per invånare, en utveckling vi nu börjar se i bla Kungsbacka). Denna verksamhetsmodell kommer att växa fram parallellt med den tidigare, och så länge en kommun väljer att inte på allvar realisera nyttorna associerade med digitalisering (dvs väljer att stanna kvar i den tidigare verksamhetsmodellen) innebär detta att avveckling av välfärd (reducering av scope i det som levereras) blir det enda alternativet för att möta den demografiska utmaningen. För att möjliggöra detta skifte i verksamhetsmodell krävs en god utvecklingsförmåga och en hög rådighet.

Vi hoppas att denna rapport kan ge tydliga ingångsvärden kring de identifierade riskerna kan hanteras på ett ansvarsfullt och handlingskraftigt sätt.

Göteborg 2025-10-15

Johan Magnusson

Tomas Lindroth

[23] https://doi.org/10.25300/MISQ/2020/14418