



INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT

STÄRKT DIGITAL MOGNAD I SUNDSVALL

Den kommunala investeringsbudgeten som instrument för ändamålsenlig digitalisering

Johan Magnusson

Jwan Khisro

Tomas Lindroth

Forskningskonsortiet för Digital förvaltning

Swedish Center for Digital Innovation

Institutionen för Tillämpad IT

Göteborgs universitet

Sammanfattning

Den kommunala investeringsbudgeten är ett viktigt instrument för att säkerställa kommunens roll som en långsiktig leverantör av välfärd. Enligt tidigare observationer lyser digitala element med sin frånvaro i kommunala investeringsbudgetar, och kostnader för digitalisering hanteras i löpande drift istället för genom investering. Detta skapar negativa konsekvenser för ändamålsenlig digitalisering, där nyttor relaterade till nyttjandet av digitalisering uteblir. Denna rapport innehåller en analys av nuvarande hantering av digitala element i Sundsvalls investeringsbudget. Utredningen har till uppdrag att bidra med ny kunskap kring hur digitala element kan inkorporeras i den kommunala investeringsbudgeten för att på så sätt bidra till en mer ändamålsenlig digitalisering. Utredningen har genomförts under inledningen av 2020 av forskare vid SCDI på uppdrag av Sundsvalls kommun.

Utredningen identifierar problem associerade till ett underutnyttjande av inkorporering i kommunala investeringsbudgetar, trots avsaknaden av regelmässiga begränsningar i övergripande riktlinjer. Vidare identifieras en tydlig kortsiktighet i hanteringen av digitala initiativ, samt en avsaknad av skalbarhet som en konsekvens av existerande stuprör i verksamheten. Senare tids utveckling av it-styrning identifieras som ytterligare en faktor som motverkar inkorporering, samt bristande ekonomistyrning och en icke-användning av alternativkostnadsperspektiv.

Rekommendationerna innefattar stöd för val av digitala element att inkludera i investeringsbudgeten, samt uppmaningen att mäta och följa upp inkorporering från ett koncernstyrningsperspektiv. Vidare lyfts rekommendationen att nyansera språkbruket kring digitalisering inom området ekonomistyrning som ett nödvändigt steg i att möjliggöra framtida inkorporering.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Innehållsförteckning.....	3
Bakgrund.....	4
Metod	5
Resultat: Nulägesanalys och problembild.....	5
Analys och rekommendationer	10
Avslutande kommentarer	14

Bakgrund

Sveriges kommuner är ledande i internationell jämförelse kring användningen av digitalisering som en metod för att säkerställa ändamålsenlig leverans av välfärd. Samtidigt visar forskningen på en betydande potential kring förbättring. Huvudpoängen i den kritik som tidigare riktats mot kommuner och dess ekonomistyrning är att styrningen ej till fullo svarar upp mot den logik som ökad digital intensitet i en verksamhet medför. Existerande styrning är till stor del byggd på ett perspektiv kring digital teknologi där denna behandlas som uteslutande en tillgång. Detta ligger i direkt konflikt med vad forskningen ser som det mest centrala i teknologin¹.

Digitala initiativ utmärker sig på flera sätt. Traditionellt sett har de utmärkt sig genom brutna löften om en ökad produktivitet som sedan aldrig inträffat. Inom forskningen beskrivs detta som "it-produktivtetsparadoxen", där nobelpristagaren Solow syrligt uttryckt det som att "Vi ser datorer överallt, utom i produktivitetsstatistiken"². Detta har motbevisats av andra forskare³, men i grund och botten pekar paradoxen på ett fundamentalt missförstånd kring teknologin i sig. Digital teknologi är till stor del infrastrukturell. Den möjliggör vissa (för verksamheten) eftersträvarvärda beteenden genom att skapa förutsättningar för mer effektiv informationshantering. Tidigare studier visar att den direkta verksamhetsnyttan av digital teknologi är svårbevisad, men samtidigt är den en nödvändig förutsättning för att bedriva verksamhet⁴. Detta blir särskilt tydligt i sektorer som utmärks av tilltagande digital intensitet, ofta driven av förändrade förväntningar hos kunder och andra avnämare.

Vårt traditionella perspektiv på hantering av digital teknologi har varit strukturell separation, ofta genom organisering av centrala it-avdelningar som kostnadscenter. Parallellt med detta har majoriteten av it-kostnader hanterats som kapitalkostnader, det vill säga, nya initiativ har finansierats enligt en investeringslogik. Denna utveckling kulminerade strax efter millennieskiftet, och har sedan dess blivit mindre och mindre framträdande när man tittar på den totala it-kostnaden i en verksamhet. Istället har mer och mer av kostnaderna flyttats över till driftmedel, ofta decentraliserade i verksamheten genom vad som benämns "Skugg it" då det sker utan central sanktionering och ofta i direkt konflikt med existerande styrmodeller.

Samtidigt har Central IT försökt att styra mot en standardiserad infrastruktur (i ordets vidaste bemärkelse) genom att verksamheten har förordnats att beställa ytterligare tillämpning via en process optimerad för att minska antalet beställningar och därmed fluktuation i efterfrågans. Detta har i sin tur haft en kontraproduktiv effekt då än mer IT bekostats via driftmedel och således ökat mängden skugg-it och ytterligare försvårat styrning.

¹ Yoo, Y., Henfridsson, O., & Lyytinen, K. (2010). Research commentary—the new organizing logic of digital innovation: an agenda for information systems research. *Information systems research*, 21(4), 724-735.

² Triplett, J. E. (1999). The Solow productivity paradox: what do computers do to productivity?. *The Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'Economie*, 32(2), 309-334.

³ Brynjolfsson, E., Rock, D., & Syverson, C. (2017). Artificial intelligence and the modern productivity paradox: A clash of expectations and statistics (No. w24001). National Bureau of Economic Research.

⁴ Mithas, S., & Rust, R. T. (2016). How information technology strategy and investments influence firm performance: Conjecture and empirical evidence. *Mis Quarterly*, 40(1), 223-245.

⁵ Magnusson, i Eineroth, Lindvall & Magnusson. 2018. Digitalisering och Styrning. Studentlitteratur i Lund.

Konsekvensen av denna typ av styrning återfinns i de utmaningar kommuner nu står inför i sin digitala omställning. Decentraliseringen av mandat till förvaltningar (och liknande) leder till svårigheter att koordinera och säkerställa verksamhetsövergripande nytta. Underutnyttjandet av koncernstyrning och avsaknad av övergripande portföljstyrning leder till suboptimering och bristande ändamålsenlighet. Konsekvensen blir extra tydlig i användningen av redovisningstekniska metoder och förhållningssätt som underminerar långsiktig nytta och effekt av den digitala teknologin. Detta suboptimerar kommunernas strävan efter digital mognad (det vill säga förmågan att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering). Här blir den kommunala investeringsbudgeten särskilt intressant som fel-/underutnyttjat styrmedel för en ändamålsenlig digitalisering.

Denna utredning har till uppdrag att bidra med ny kunskap kring hur digitala element kan inkorporeras i den kommunala investeringsbudgeten för att på så sätt bidra till en mer ändamålsenlig digitalisering. Utredningen har genomförts under inledningen av 2020 av forskare vid SCDI på uppdrag av Sundsvalls kommun. Rapporten innehåller nulägesanalys och rekommendationer i form av grunderna för ett metodstöd designat för att bidra till en mer ändamålsenlig digitalisering genom nyttjandet av kommunala investeringsbudgetar.

Metod

Studien har innefattat datainsamling genom såväl intervjuer med åtta representanter från Sundsvalls kommun utvalda för sin expertis kring investeringsbudgeten samt sekundärdata utvald i samråd med Sundsvall. Samtliga intervjuer har transkriberats och materialet har analyserats inom forskargruppen. Intervjuerna har kompletterats genom en uppsättning interna och externa dokument rörande investeringsbudget och dess användning inom kommunsektorn.

Då denna rapport är offentlig har vidare detaljer kring metod inklusive respondenter uteslutits.

Resultat: Nulägesanalys och problembild

Nulägesanalysen genomfördes under inledningen av 2020 och involverade en serie intervjuer och analys av sekundärdata i form av externa rapporter, redovisningsrekommendationer och internt material från Sundsvall kommun. På en översiktlig nivå har följande insikter skapats.

- Det föreligger inga regelmässiga redovisningsrelaterade begränsningar för ökad inkorporering av digitala element i kommunala investeringsbudgetar.
- Kommuner underutnyttjar inkorporering av digitala element i investeringsbudgetar.
- Digitalisering hanteras i huvudsak genom en serie kortsiktiga insatser.
- Stuprör motverkar skalning och långsiktighet rörande digitalisering.
- Senare tids utveckling inom it-styrning motverkar ändamålsenlig digitalisering.
- Kommuner står dåligt rustade ekonomistyrningsmässigt för ändamålsenlig digitalisering.
- Det råder en utbredd inställning att alternativkostnad för digitalisering är marginell.

Vi presenterar dessa insikter fortlöpande nedan.

Det föreligger inga regelmässiga redovisningsrelaterade begränsningar för ökad inkorporering av digitala element i kommunala investeringsbudgetar.

Regelverket kring hanteringen av digitala investeringar/digitala element i kommunala investeringsbudgetar beskrivs tydligt i litteratur och rapporter. I grund och botten härleds acceptabla investeringsobjekt tillbaka till en kombination av materiella/immateriella tillgångar och innefattar därmed inga direkta restriktioner för vilken typ av digitala element som kan inkluderas. Allt från hårdvara till mjukvara, utrustning- till personalkostnader är accepterade rent regelmässigt.

Kommunsektorns investeringar ökade kraftigt under perioden 1950 - 70-tal för att därefter stadigt minska. Ökningen var relaterad till en kraftig utbyggnad av den kommunala servicen, och minskningen härleds bland annat till att kommunala bolag numera bär större del av kapitalstocken för infrastrukturer som energi och bostäder. 2017 utgjorde kommunala investeringar totalt 2,2 procent av BNP. Ur ett internationellt perspektiv är omfattningen av offentlig sektors investeringar höga⁶ men att ingen särredovisning sker av digitala investeringar.

Kommuner underutnyttjar inkorporering av digitala element i investeringsbudgetar.

Samtidigt som det inte föreligger några regelmässiga begränsningar, ser vi att praxis skiljer sig dramatiskt från dessa regelmässiga ingångsvärden. Den bild som framkommer från övergripande analys av tidigare investeringsbudgetar i svenska kommuner visar på en restriktiv hållning kring inkorporering av digitala element i kommunala investeringsbudgetar. Man har sökt att eftersträva en separation där it hanteras genom en it-budget, med tydliga restriktioner kring hur mycket denna budget får innehålla. Eller som en sektionschef i ett av kommunens bolag uttrycker det:

“Vi har ingen del för investeringsbudget för oss som avser digitalisering. Men vi har en enhet som jobbar med it. De har en investeringsbudget för digitalisering inom kommunen. Det kan man söka och få tilldelat en viss del för digitalisering. Kort sagt, det är it-servicecenter som har digitaliseringsbudget.”

Eller som uttryckt av en ekonomichef på en av förvaltningarna:

”Hindret är att kommunen har en intern it-service och de tillhanda tjänster och sen hyr vi. Problemet är att vi inte kan göra investering utan att det hamnar som en löpande kostnad.”

Avsaknaden av en kommungemensam investeringsbudget öronmärkt för digitalisering leder till att ett beroende av it-avdelningen förstärks, samtidigt som denna avdelning i de flesta organisationer sitter fast i en typ av it-styrning designad för att motverka fluktuationer i efterfrågan från verksamheten⁷ samt saknar förutsättningar för långsiktighet. Detta har särskilt identifierats som en hämmande faktor för

⁶ <https://www.regeringen.se/497a3e/contentassets/fd1d180b97a8433aae8fe491176571a9/bilaga-4-den-offentliga-sektorns-investeringar-och-kapitalstock.pdf>

⁷ Magnusson i Iveroth, Magnusson och Lindvall. (2018). Digitalisering och styrning. Studentlitteratur i Lund.

digitalisering i pågående forsknings, eftersom det resulterar i ett ensidigt fokus på förvaltning och underhåll på bekostnad av innovation och utveckling.

Digitalisering hanteras i huvudsak genom en serie kortsiktiga insatser.

“I dagsläget så är det 0 kr [investeringsbudget för digitalisering]. Det finns inte pengar centralt för digitalisering, men vi håller på att arbeta med den just nu. Nu är det varje förvaltning som betalar efter hur mycket de använder.”

“Digitalisering är inte något som vi tagit upp som ett investeringsbehov. Det finns driftbudget för digitalisering.”

I genomsnitt lägger en kommun under två-tre procent av omslutningen på sin it-budget, vilket kan jämföras från andra industrier och sektorer som Finans med runt 20 procent och Tillverkande industri med runt tio procent⁹. Samtidigt bör tydliggöras att it-budgeten inte används på samma sätt inom dessa sektorer, varvid blind jämförelse blir meningslös. Enligt Radar Group uppvisar kommunala it-budgetar en stadig minskning över de senaste åren, i kontrast till it-budgetar i andra sektorer och industrier som växer. Samtidigt ökar andelen verksamhetsfinansierad IT (d.v.s. digitala initiativ som ej finansieras via it-budgeten) snabbare i kommunal verksamhet än i resten av ekonomin¹⁰. Slutsatsen som dras av detta är att den omställning som pågått under senare år från centraliserad till decentraliserad digitalisering går snabbare i kommuner än i övriga sektorer.

Den praxis som beskrivs ovan, och konsekvensen av att huvudsakligen använda drift- snarare än investeringsmedel för att finansiera digitalisering leder till en svårighet kring mer långsiktig styrning av digitalisering. Givet att digital teknik skapar handlingsoptioner i framtiden snarare än direkt nytta, skapar finansiering via driftmedel en ovilja och oförmåga att hantera större insatser med mer långsiktig nytta. Eller som uppmärksammades av en Controller i ett av de kommunala bolagen:

“Så vi jobbar dels kortsiktigt och samtidigt har vi i tanken att arbeta marknaden framåt och det är väldigt kunddrivet. Men en långsiktig plan är lite grov.”

Relationen mellan digitaliseringsstrategin och den långsiktiga planeringen ses som viktig, men är i grunden bristfälligt understödd i faktisk styrning, eller som uttryckt av en ekonomidirektör:

“Vi har mer det som kallas ambition eller vision om vad kommunen vill bygga. Sen kan fastighetstrategin påverka på något sätt och digitaliseringsstrategi kan också påverka på ett eller annat sätt beroende på långsiktigt vad man vill göra med digitaliseringens möjligheter.”

Till exempel kan införandet av övervakningskameror inom hemtjänsten möjliggöra frigörande av personella resurser vid nattronder, och samtidigt öppna upp för en mängd digitala tjänster riktade mot

⁸ Magnusson et al. Forth. Biased balancing practices for digital ambidexterity in the public sector. Under granskning I TGPPP, tillgänglig vid förfrågan.

⁹ För en fördjupad analys av myndigheternas IT-kostnader och förslag på metoder för att mäta och följa upp dessa se ESVs arbete kring fördjupad analys av it-kostnader. Tillgänglig via <https://www.esv.se/contentassets/d38af70b40d3496cb06245fc14d66c6f/esv-2015-58-kartlaggning-av-it-kostnader.pdf>.

¹⁰ <https://radareco.se/r/2018/radar-branschrappport1-kommuner/>

t.ex. anhöriga. Samtidigt kräver detta en viss typ av infrastruktur i termer av underliggande system och internetuppkoppling, något som i dagsläget direkt tas ur driftmedel. Det ökar i sin tur trösklarna för att göra kompletterande satsningar som möjliggör ytterligare nyttohemtagning. Effekten av att till exempel inte se kameror och wifi som investeringsobjekt är att finansiering av denna infrastruktur lyfts in i initiativets totala kostnader, vilket försvårar prioritering och svårigheter att räkna hem nyttan.

“Det finns ett litet anslag för digitalisering. Det är knappt 0,5% av den totala budgeten och i denna ingår inte kameror, sensorer, wifi, bredband. Det är infrastrukturkablar som ingår i det tror jag.”

Användningen av driftmedel för att hantera mer eller mindre samtliga aspekter av kommunens digitalisering återfinns återkommande i det empiriska materialet.

“Infrastrukturen ingår i löpande driften.”

Vi tar digitalisering i löpande drift, vi tar det direkt i resultaträkningen.”

Stuprör motverkar skalning och långsiktighet rörande digitalisering.

I avsaknaden av en övergripande investeringsbudget för digitalisering lämnas organisationen i ett läge där decentraliserade driftmedel till stor del behöver användas för att genomföra digitalisering. Detta skiftar fokus bort från nyttor som kan skalas kommunövergripande, mot lösningar av akuta problem för respektive förvaltning eller budgetägare. Konsekvensen av detta blir en sönderhackning av kommunens övergripande digitalisering, och en oförmåga att finna synergier mellan disparata initiativ. Då centrala investeringsmedel saknas skiftar detta fokus från verksamhetsövergripande nytta till att digitaliseringsansvariga tvingas genomföra prioriteringar inte efter total nytta utan istället baserat på vem som skriker högst.

Detta skapar en situation där existerande stuprör vidmakthålls, och gemensamma lösningar blir svåra att eftersträva. Konsekvensen blir fortsatt desintegration och en spretig underliggande infrastruktur utan den flexibilitet som en allt snabbare förändringstakt kräver, vilket resulterar i utebliven långsiktig nytta. Kommunalt ägda bolag uppvisar ett liknande beteende som förvaltningar i termer av att ses som stuprör i den övergripande styrningen. Förmågan att hantera en helhet i relation till digitalisering saknas.

“Respektive förvaltning gör en lokal behovsplan och sen går den till centrala fastighetsstrategen och sen blir det i nån form ett politiskt beslut.”“Vi lägger ett förslag till politikerna att det här är prioriteringen de närmaste fyra åren och sen fattar de beslut om vilka investeringar man ska göra.”... “Digital utveckling är ju oerhört viktigt så klart. Men man måste beskriva, förklara och förstå själv när man lägger ut ett förslag. Så det är politiska beslut om vilka investeringar som man gör då.”

Senare tids utveckling inom it-styrning motverkar ändamålsenlig digitalisering.

Affärs- och finansieringsmodeller för it har skiftat över till hyra och leasing, vilket delvis motverkar förmågan att hantera dem som investeringar.

“Problemet är att även om det finns 15 miljoner för investeringar så blir det aldrig några investeringar därför allting är hyra... vill jag ha 100 datorer så avropar vi det från it-

service och så får vi betala hyra för dem under tiden. Det är ett bekymmer för oss för att pengarna finns men vi kommer inte åt dem för investeringar.”

“När det kommer till wifi, datorer, mobiler o.s.v. är de centrala delarna upphandlade i kommunen, så det är inga investeringar som man genomför utan det är kommunen som köper och sen så sen betalar vi en månadskostnad som hyra för respektive komponent som vi har. ... Det är styrt av kommunen, så att vi ska upphandla av dem för att de upplever att de har effektivare hantering när de kan hantera hela volymen istället för en respektive organisation hantera sina behov.

Samtidigt har som tidigare påpekats mer och mer av digitaliseringsinitiativ och it-relaterade kostnader skjutits ut i verksamheten. Kombinationen av dessa två faktorer leder till en situation där vi har minskande kontroll över både kostnader och initiativ kopplade till digitalisering. Effekten av detta blir ett uteblivande av ändamålsenlighet och förmåga att prioritera mellan digitala initiativ.

I en parallell studie vid Länsstyrelsen finner forskarna återkommande spår av vad som benämns ”it-styrningens patologi”. Detta innefattar en komplext och koncensus-baserad prioriteringsprocess; en prissättning baserad på totalkostnads kalkyl för re-investering i digitalt arv och designad för att motverka användning av it i verksamheten; en portföljstyrning helt utan förmåga att hantera det digitala arvet och en prestationsstyrning av it-avdelningen uteslutande byggd på effektivitet. Denna analys sammanfattar den utveckling som it-styrningen har sett under senare år, och poängterar den direkta icke-ändamålsenligheten av sättet vi styr it och digitala initiativ¹¹.

Ett tydligt exempel på prioriteringsprocessen och prissättningens uppenbara begränsningar för en mer långsiktig och framdriftsorienterad digitalisering syns tydligt i behovet av att täcka framtida driftkostnader i beslutsögonblicket kring ett individuellt initiativ. Konsekvensen av att hantera detta via driftmedel snarare än tidigare investeringar blir en återkommande tröskeffekt för nya initiativ, vilket leder till att synergier från större grepp uteblir och frekvensen av avfärdande av initiativ ökar.

“...Men man måste tänka också på de framtida driftkostnaderna.”

Kommuner står dåligt rustade ekonomistyrningsmässigt för ändamålsenlig digitalisering.

Enligt Ekonomistyrningsverkets sammanställning av strategiska it-investeringar inom myndigheter uppmärksammas att andelen IT-relaterade kostnader som del av omsättningen inte har ökat över perioden 2014-2018, trots Regeringens högt ställda målsättningar¹² kring att utöka användningen av digitala lösningar. En liknande sammanställning saknas för kommunsektorn, men givet den tidigare presenterade utvecklingen enligt Radar Group, är det troligt att samma mönster återfinns inom kommuner.

“... Rena digitaliseringsinvesteringar är en liten del utav hela/alla investeringar. De är i löpande drift i resultaträkningen. Men nu diskuterar vi att robotisera vår kundtjänst. Vi jobbar med e-arkiv, de är digitaliseringsprojekt men de är inte klassiska investeringar.

¹¹ Magnusson, J., Khisro, J. & Melin, U. (2020). The pathology of IT Governance... ECIS Conference Proceedings.

¹² <https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2018/myndigheters-strategiska-it-projekt-it-kostnader-och-mognad/>

I takt med att digital intensitet ökar i andra sektorer ökar kraven på att nyttja digitaliseringens möjligheter för att säkerställa och vidmakthålla relevans för medborgare. Oförmåga att göra detta riskerar hämma nyttohemtagningen från digitala initiativ i kommuner, och på sikt leda till en urholkning av relevans över tid i takt med att nya krav ställs på kommuner.

Avsaknaden av underliggande metodstöd i form av t.ex. portföljstyrning för digitala initiativ utgör ett exempel på hur kommunernas ekonomistyrning står dåligt rustad för ändamålsenlig digitalisering. Utan en övergripande hantering av digitala initiativ genom t.ex. portföljstyrning försvåras prioritering och ändamålsenlighet.

“Vi behöver en bättre metodik i hur vi jobbar med prioriteringar tex vad gör mest nytta kontra hur mycket resurser den drar. Utmaningen är att ha bättre styrning på vad man gör.”

Ekonomistyrningen som tillämpas bygger till del på felaktiga antaganden i en digital tid, och detta blir särskilt synligt i relation till hur it som resurs hanteras. Införandet av förenklade köp-och-sälj modeller har skapat en situation av strukturell separation, och den kontinuerliga urholkningen av investeringsutrymme (nu nära noll) har lett till kortsiktighet och icke-ändamålsenlighet¹³. Samtidigt saknas ett fungerande koncernstyrningsperspektiv som slår igenom på dels prioritering- och fördelningsarbetet och inom upphandling och planering.

”Det är styrt av kommunen, så att vi ska upphandla av dem för att de upplever att de har effektivare hantering när de kan hantera hela volymen istället för en respektive organisation hantera sina behov.”

Det råder en utbredd inställning att alternativkostnad för digitalisering är marginell.

Ytterligare en återkommande observation från kommuner är att man inte använder begrepp som ”alternativkostnad” för att titta på kostnaden av att inte genomföra ett initiativ. Detta skjuter bevisbördan för förändring till förändring snarare än för vidmakthållande, vilket över tid har lett till att synen på att *inte* digitalisera är marginell. Detta är mycket olyckligt och skadar framdriften i kommunernas verksamhet och försvårar uppnåendet av Regeringens målsättning kring digitalisering.

Analys och rekommendationer

Undersökningen har resulterat i fem rekommendationer:

1. Öka användningen av investeringsbudgeten som ett instrument för ändamålsenlig digitalisering.
2. Identifiera principer för val av digitala element för inkorporering.
3. Skifta mot ett koncernstyrningsperspektiv i investeringshanteringen
4. Mät och följ upp som ett steg i långsiktig investeringsplanering för digitalisering.
5. Nyansera språkbruket kring digitalisering inom ekonomistyrning.

Dessa presenteras enligt nedan tillsammans med tillhörande övergripande analys.

¹³ Magnusson, J. (2019) Kommunalekonomi, (4). Via https://www.kef.se/wp-content/uploads/2019/09/KE_19-4_webb.pdf

1. Öka användningen av investeringsbudgeten som ett instrument för ändamålsenlig digitalisering.

”...det är motiverat med höga investeringar om dagens kapitalstock av någon anledning är ovanligt låg eller om kapital väntas bli mer användbart i framtiden. En ovanligt låg kapitalstock kan exempelvis bero på att kapital har förstörts i en naturkatastrof eller att investeringar har varit eftersatta under en längre tidsperiod. Framtida kapital kan väntas bli mer användbart om antalet personer i arbetsför ålder väntas växa, eller om landet väntas bli mer produktivt exempelvis på grund av snabb teknologisk utveckling.”. Prop 2011/12:100, Bilaga 4, s. 14¹⁴.

Citatet ovan är taget från de rekommendationer som Konjunkturrådet gav Regeringen för närmare tio år sedan. ”Om dagens kapitalstock är ovanligt låg...” kan här ses som i ljuset av den eftersatthet som offentlig digital infrastruktur nu uppvisar enligt Riksrevisionen¹⁵ och forskningen¹⁶. Kapitalstocken i relation till det digitala är, med andra ord, ovanligt låg. I relation till Regerings målsättning att bli bäst i världen på nyttjandet av digitalisering inom offentlig sektor kan detta ses som en tydlig indikation av den andra identifierade faktorn, nämligen ”...om landet väntas bli mer produktivt exempelvis på grund av snabb teknologisk utveckling.”. Givet kombinationen av dessa båda faktorer och dess utveckling torde en generell rekommendation vara möjlig, nämligen att kommuner nu bör börja utöka investeringsutrymmet och därigenom kapitalstocken kring digitala element¹⁷.

Problemen med en eventuell utökning av kapitalstocken kring det digitala är dock samtidigt påtagliga. En utökning av kapitalstocken för med sig kommande begränsningar av framtida låneutrymme. För en teknologi som snabbt utvecklas och där planeringshorisonten är kort kan ökad användning av investeringsinstrumentet leda till icke-önskvärda inlåsnings effekter och stigberoende. Tidigare forskning kring kapitalstruktur¹⁸ ger inga direkta ordineringsstöd för optimal balans beträffande digitala element. Trots detta pekar denna rapport på att en utökning av inkorporering av digitala element i kommunens investeringsbudget är nödvändig.

I grund och botten ger investeringsinstrumentet ett sätt att hantera skapandet av långsiktiga förutsättningar för digitalisering. Rätt använt kan det lösa upp vissa av de hinder som idag föreligger kring att säkra framdrift och ändamålsenlighet samt hemtagning av verksamhetsövergripande nyttor kopplade till digitala initiativ.

¹⁴ <https://www.regeringen.se/49bb1b/contentassets/7ad9ba241c7b41c5a46e87855c1595f4/bilaga-4-utvidgad-redovisning-av-den-offentliga-sektorns-investeringar-kapitalstock-och-reala-formogenhet>

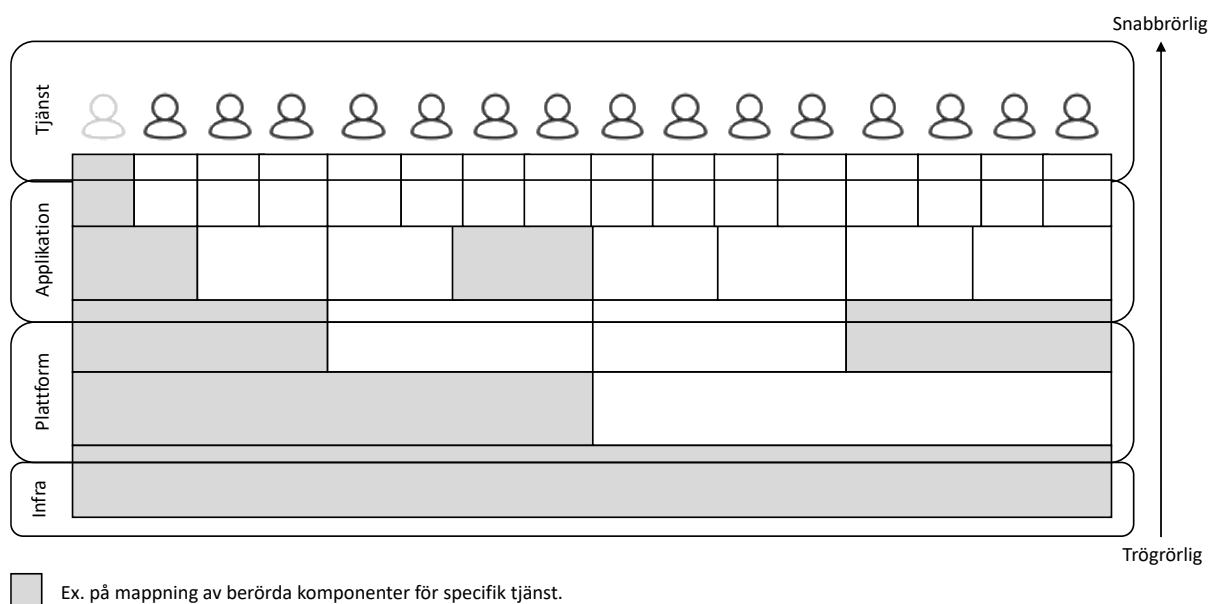
¹⁵ RIR2019:28, via <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2019/foraldrade-it-system---hinder-for-en-effektiv-digitalisering.html>

¹⁶ Magnusson, 2019. Via <https://www.digitalforvaltning.se/wp-content/uploads/2019/05/StatusrapportDigital-Mognad2019.pdf>

¹⁷ Hensz, W. J. (2002). The institutional environment for infrastructure investment. *Industrial and corporate change*, 11(2), 355-389.

¹⁸ Myers, S. C. (2001). Capital structure. *Journal of Economic perspectives*, 15(2), 81-102. Choate, G. M., & Thompson, F. (2017). Nothing is Certain but Debt and Taxes: The Conditional Irrelevance of Municipal Capital Structure. *Handbook of Debt Management*, 129-39. Miller, M. H. (1988). The Modigliani-Miller propositions after thirty years. *Journal of Economic perspectives*, 2(4), 99-120.

2. Identifiera principer för val av digitala element för inkorporering.



Figur 1: Översikt av förenklad teknikstack

Som illustreras i Figur 1 så kräver leverans av en viss tjänst en teknikstack som är mer eller mindre trögrörlig. Tjänsten i sig är relativt snabbrörlig, givet att efterfrågan av tjänsten och dess förutsättningar att skapa värde skiftar över tid, medan den underliggande teknologin uppvisar olika grader av trögrörlighet. Digital förmåga skapas genom att underliggande komponenter i stacken är möjliggörande för ovanliggande förändringar, utan att för den skulle kräva snabbrörlighet i underliggande teknik (principerna om funktionell separation, modularisering och förenkling).

Givet ovan resonemang, torde investeringsinkorporering av digitala element ovanför Plattformsskiktet i teknikstacken undvikas, varvid trögrörligheten i teknologin utgör ett urvalskriterium för inkorporering. Tidigare modeller för att hantera teknikstacken från industrianalytiker som Gartner talar om över fem år som brytpunkt för trögrörlighet, varvid teknologi med en förväntad livslängd under fem år bör undvikas att hanteras som investeringsobjekt. Enligt samma logik borde teknologi med förväntad livslängd längre än fem år ses som kandidater för investeringsinkorporering. För att förtydliga vilka digitala element som med fördel skall inkluderas i kommunens investeringsbudget har följande checklista tagits fram:

- Digitala element som är nödvändiga förutsättningar för nya tjänster och funktioner som ännu ej finns.
- Digitala element som ger indirekt nytta, inte direkt nytta.
- Digitala element som är långsiktigt (>5år) relevanta för verksamheten.
- Digitala element som är infrastrukturorienterade snarare än användarorienterade.

Konsekvenserna av en eventuell inkorporering av digitala element enligt ovan behöver utredas ytterligare, och kompletterande principer bör tas fram för att säkerställa optimal kapitalstock över tid.

3. Skifta mot ett koncernstyrningsperspektiv i investeringshanteringen.

Från ett koncernstyrningsperspektiv blir det aktiva ägande som kommunen uppvisar i de kommunalt ägda bolagen av betydelse för investeringsinkorporering. Givet att en stor del av den digitala infrastrukturen återfinns i bostäder, stadsnätet et cetera blir det av stor vikt att arbetet med ökad inkorporering av digitala element i investeringsbudgetar även eftersträvas via ägardirektiv. Delar av det överskott som bolagen genererar borde öronmärkas för investeringar i linje med att möjliggöra kommunens digitalisering. På så sätt undviks vinstbeskattning och andra typer av skatt på ägaruttag, samtidigt som kommunen i form av ägare blir mer aktiva i sin styrning via ägardirektiv. Istället för att kanalisera vinst som används för att finansiera välfärden borde kommunen eftersträva en målmedveten styrning för att säkerställa att det som idag tas från driftmedel för att uppnå digitalisering istället frigörs genom att bolagen bär investeringsbördan i större utsträckning än idag.

4. Mät och följ upp som ett steg i långsiktig investeringsplanering för digitalisering.

Givet det föreslagna skiftet mot en ökad inkorporering av digitala element i kommunens investeringsbudget bör rutiner och metoder sättas på plats som följer upp utveckling och möjliggör analys av t.ex. optimal kapitalstock över tid. Detta bör kopplas till en visualiseringslösning för koncernövergripande hantering av dessa frågor, som även öppnar upp för känslighets- och scenarionalyser kopplade till ökad inkorporering.

Mätningen fyller två funktioner. Först att säkerställa kontroll och ändamålsenlighet, och därefter att säkerställa legitimitet och stärkandet av trovärdighet i det underlag politiker använder för att fatta beslut. Avsaknaden av trovärdigt beslutsunderlag för politiskt beslutsfattande har tidigare identifierats som en risk för ändamålsenlig digitalisering. Framtagningen av mätning och uppföljning av inkorporering bör samordnas med arbetet kring nyttorealivering.

5. Nyansera språkbruket kring digitalisering inom ekonomistyrningen.

Studien finner att oklara definitioner av vad digitalisering är och vad det innebär för verksamheten utgör ett hinder för ändamålsenlig digitalisering. Det identifierade gapet inom ekonomistyrning för att hantera digitalisering på ett ändamålsenligt sätt härleds därmed tillbaka till ett utbildningsbehov för individer involverade i ekonomistyrning. Vidare behöver verksamheten se över existerande styrning för att säkerställa vilka delar av denna som i dagsläget är icke-ändamålsenlig givet de utmaningar kommunen står inför idag. Tidigare forskning visar en låg grad av förändringstakt inom ekonomistyrning, vilket bidrar till tilltagande brister över tid i samband med att förutsättningarna förändras¹⁹. Som vi lyft fram i denna rapport utgör digitaliseringen en utmaning och möjlighet som till delar för med sig nya definitioner av underliggande koncept och en ny logik för verksamheten. I samband med detta behöver åtgärder tas för att säkerställa att ekonomistyrningen fortsätter att fylla sin funktion över tid. En tydlig indikation på detta återfinns i den rapporterade bristen på förmåga till distinktion mellan IT och digitalisering, och det nuvarande upplägget kring IT-styrning som tillämpas i kommunen.

¹⁹ van der Steen, M. (2009). Inertia and management accounting change. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*.

Avslutande kommentarer

Som framgår föreligger ett utbrett undvikande att inkludera digitala element i investeringsbudgeten i Sundsvalls kommun. Detta ligger i linje med den övergripande praxis inom kommunsektorn, men utgör ett hinder för ändamålsenlig digitalisering. Givet att digitaliseringen är identifierad som ett strategiskt mål och en kritisk metod för att säkerställa den långsiktiga leveransen av välfärd i kommunen, blir de problem med ett icke-användande av investeringsbudgeten nödvändiga att åtgärda.

Analysen pekar på en rad problem härledbara till nuvarande upplägg kring digitalisering, särskilt utmärkande i existerande styrning och finansiering av it. Den rekommendation som har presenterats är tänkt att bidra till en lösning av problemen. Genom en utökad användning av investeringsinstrumentet frigörs resurser i driftmedel, vilket löser bristerna relaterade till skalning och verksamhetsövergripande nytta genom digitalisering. Det bidrar till en upplösning av den situation som är nu med svårigheter att starta nya initiativ och förenklar prioriteringsprocessen och vägen fram till beslut.

Beträffande takten kring hur investeringsbudgetsinkorporering kan användas för att lösa problemen ser vi följande:

På kort sikt (nuvarande budgetprocess) bör med fördel plattform- och infrastrukturkomponenter inkluderas i investeringsbudget. Detta bör ske koncernövergripande, med syftet av att frigöra driftmedel och öka snabbbrörligheten vid beslut kring nya initiativ. Konsekvenserna av den utökade användningen av investeringsbudget för att möjliggöra ändamålsenlig digitalisering bör följas upp fortlöpande för att avgöra om förväntade nyttor uppkommer, samt hur existerande styrning eventuellt motverkar nyttorealiserings.

På längre sikt (kommande budgetprocess) bör ytterligare komponenter i teknikstacken lyftas in i investeringsbudgeten. Detta inbegriper re-investeringar i existerande systempark, modernisering och nyanskaffning av system och andra tillgångar. Det nuvarande upplägget med omfattande leasing bör ses över, liksom finansieringsmodellen för IT Service.

Sundsvall står väl rustade inför den kommande utvecklingen. Det råder en insikt kring hur nuvarande styrning motverkar uppnåendet av verksamhetens mål kring digitalisering, och till skillnad från många andra kommuner har man börjat agera. Vår bedömning är att de frågor som hanterats i denna rapport är allmängiltiga inom kommunsektorn, och att det arbete som nu bedrivs kring att finna en lösning kommer att gagna hela sektorn.