



INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT

STÄRKT DIGITAL MOGNAD I SUNDSVALLS KOMMUN

Kommunens digitaliseringsstrategi

Johan Magnusson

Tomas Lindroth

Jwan Khisro

Forskningskonsortiet för Digital förvaltning

Swedish Center for Digital Innovation

Institutionen för Tillämpad IT

Göteborgs universitet

Sammanfattning

Sundsvalls kommun har sedan 2017 arbetat målmedvetet med digitalisering. I avsaknaden av en formaliserad digitaliseringsstrategi har det konkreta arbetet utgjort en icke-formaliserad, framväxande (emergent) strategi. Rapporten beskriver framväxt och essens i denna strategi genom en uppsättning förutsättningar (politisk vilja, tydlighet och dialog, kompetens och ambition, tilltro och uthållighet) samt växelverkan mellan två metoder (små steg och digitalt arv). Syftet med strategin är att skapa den omställningsförmåga som krävs för att uppnå en politiskt framtagen målbild för digitalisering. Styrkan i Sundsvall ligger i kombinationen av en målbild som tydligt tar sin utgångspunkt i invånarens upplevelse och en strategi som låtit växa fram över tid genom utforskande beteenden och lärande. Ur analysen framkommer att de vägval kommunen gjort skapat grunden för en väl förankrad och väl fungerande digitaliseringsstrategi som nu är redo att integreras i existerande styrning.

Innehållsförteckning

1. Bakgrund.....	4
2. Metod	4
3. Resultat.....	5
3.1. Digitaliseringsstrategins förutsättningar	5
Hörnpelare 1: Politisk vilja	5
Hörnpelare 2: Tydlighet och dialog	7
Hörnpelare 3: Kompetens och ambition	7
Hörnpelare 4: Tilltro och uthållighet.....	8
3.2. Kommunens digitaliseringsstrategi.....	10
Mål: Omställningsförmåga.....	10
Metod: Utveckling och arv.....	10
Förhållningssätt	12
4. Analys och rekommendationer	15
4.1. Rekommendationer	18
5. Avslutande kommentarer	19

1. Bakgrund

Alla organisationer har strategier. I somliga fall är det uttalade strategier, formaliserade i styrdokument, understödda av processer och strukturer som satts på plats för att kunna exekvera och utvärdera strategin. I andra fall är det icke-uttalade strategier, praxis som tas för givet och blir en del av organisationens kultur och identitet. I de flesta organisationer utgör den faktiska strategin en kombination av dessa två ytterligheter¹.

Givet att digitalisering är en metod för verksamhetsutveckling gäller därmed att samtliga organisationer har strategier för digitalisering. Här skiljer forskningen mellan digitaliseringsstrategier (Hur skall vi arbeta med verksamhetsutveckling genom digitala lösningar?), digitala agendor (Vilka mål vill vi uppnå med vår digitalisering?) och digitala strategier (Hur skall vi verka genom digitala kanaler?)². I vissa fall är digitaliseringsstrategin en fråga om att ”uppnå digitalisering”, dvs en syn på digitalisering med ett uttalat målläge av att ”vara digitaliserad”. I andra fall är det en resa utan slutmål annat än ett tillstånd av evig verksamhetsutveckling.

I denna rapport arbetar vi med antagandet av att digitalisering är en metod för verksamhetsutveckling utan slutmål. Det är något vi som organisation gör, varje dag, och har gjort sedan vi tog steget ur datorisering. Detta perspektiv på strategi benämns i forskningslitteraturen som ”strategi som praktik” eller genom engelskans ”strategizing”³.

Rapporten innehåller resultatet av en studie som genomfördes under perioden hösten 2019 till våren 2021. Studieobjektet är Sundsvalls kommun, och studien genomfördes på uppdrag av kommunen med syftet att skapa ett faktabaserat underlag för framtagandet av en ny digitaliseringsstrategi.

2. Metod

Det perspektiv på strategi som antagits i denna rapport leder fram till att alla försök att studera och analysera den in-situ behöver se bortom den formella styrningen i organisationen. För att kunna studera strategi behöver vi omfamna både den formella och informella styrningen, både retrospektivt och prospektivt. Vi har därmed valt att se 2017 som startpunkt för Sundsvalls digitaliseringsresa, mer specifikt beslutet om fastställandet av en målbild för digitalisering. Vår analys bygger sedan vidare på aktiviteter och händelser som skett sedan dess, där vi med utgångspunkt i de 60-talet intervjuer vi genomfört i organisationen samt sekundärdata härleder specifika mönster. Dessa mönster används som ingångsvärden för en fördjupad analys av vad som utmärker kommunens digitaliseringsstrategi. Citat presenteras löpande utan hänvisning till källa. Orsaken bakom detta är för att säkerställa anonymitet hos intervjudeltagare.

¹ Whittington, R., 1996. Strategy as practice. Long range planning, 29(5), pp.731-735.

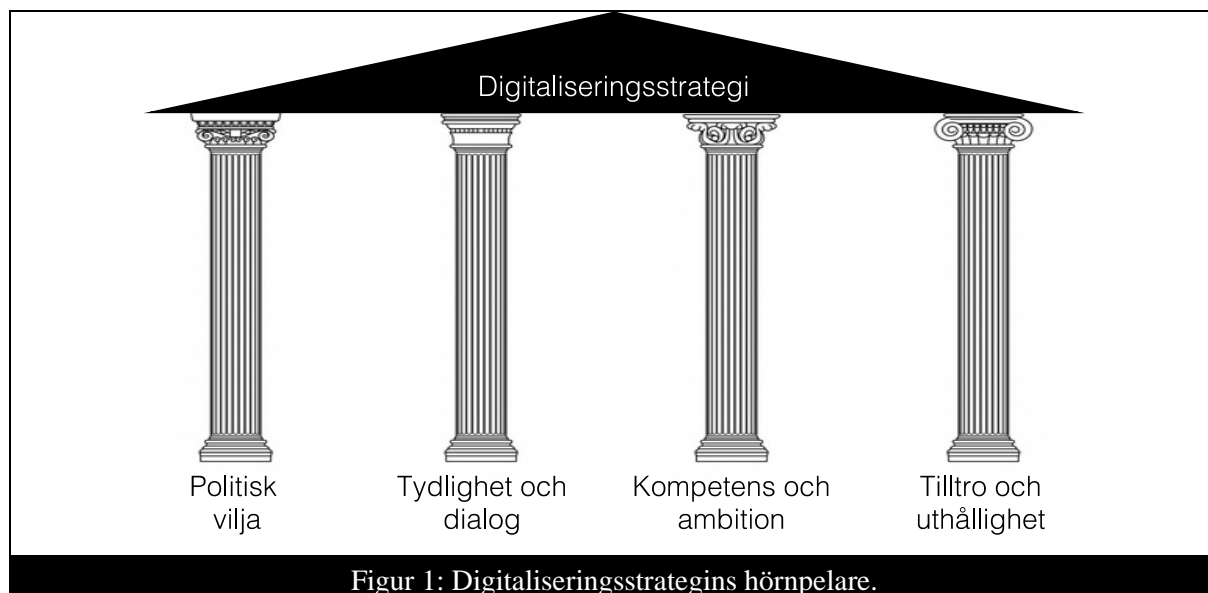
² Bharadwaj, A., El Sawy, O.A., Pavlou, P.A. and Venkatraman, N., 2013. Digital business strategy: toward a next generation of insights. MIS quarterly, pp.471-482.

³ Jarzabkowski, P., Balogun, J. and Seidl, D., 2007. Strategizing: The challenges of a practice perspective. Human relations, 60(1), pp.5-27.

3. Resultat

3.1. Digitaliseringsstrategins förutsättningar

Framväxten av digitaliseringsstrategin i Sundsvalls kommun har skett under perioden 2017-2021. Vi beskriver denna utveckling genom fyra hörnpelare som varit kritiska för strategins framväxt och bärkraft (Figur 1).

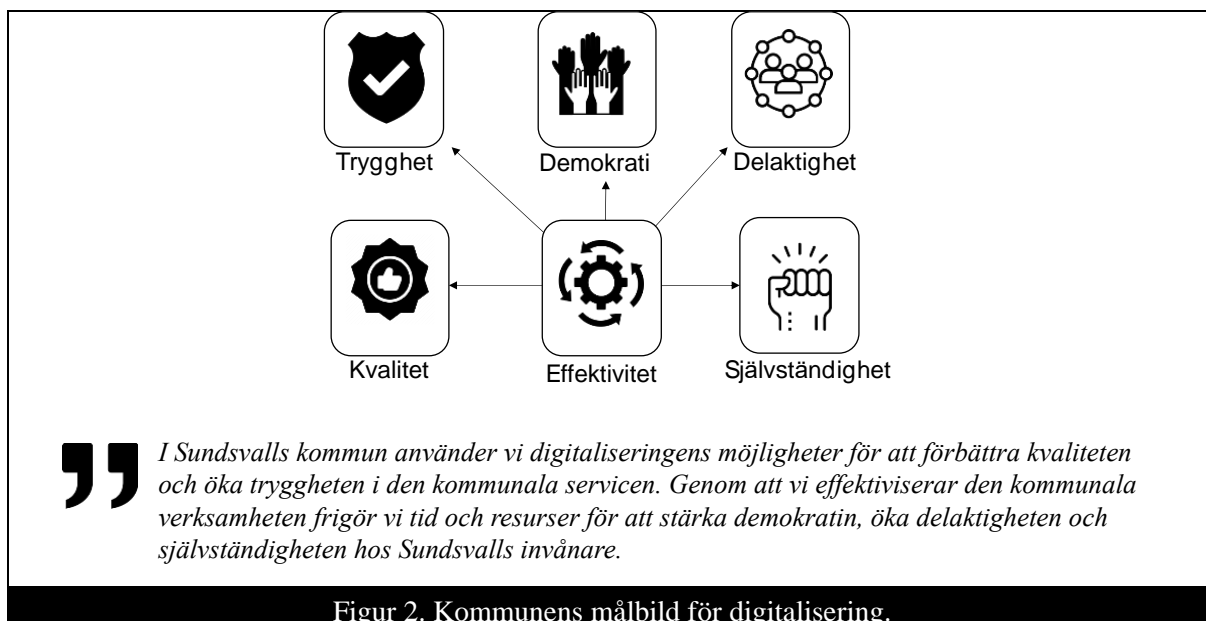


Hörnpelare 1: Politisk vilja

Vi började från ett helt nytt koncept 2017, utan att riktigt veta vad vi gav oss in i.

Under hösten 2017 antog kommunstyrelsen en målbild för digitalisering. Syftet var att få en politisk förankring av det som sågs som en absolut förutsättning för kommunens förmåga att fortsätta vara relevant för sina invånare, samt för att ge ingångsvärden för kommunkoncernens verksamhet.

Målformuleringen lyfter fem egenvärden i form av kvalitet, trygghet, demokrati, delaktighet och självständighet samt en möjliggörare - effektivitet. Tanken att nyttja digitaliseringens effektiviseringsförmåga för att frigöra kapital och kraft i verksamheten är central, men det som utmärker formuleringens värde för organisationen är snarare egenvärdena. Dessa kräver såväl resurser (delvis genom effektivisering) och en stärkt förmåga i organisationen att verka för sina invånare. Målbilden är därmed tydlig i termer av att syftet med digitalisering är externt snarare än internt riktat. Det är invånaren som skall förstärkas genom att få bättre service och trygghet i kommunal service.



Så just den här målbilden som finns, den är faktiskt bearbetad och berikad i den politiska processen. Den förändrades ända fram till kommunfullmäktige, där det slutgiltiga förslaget föredrogs. Om jag inte minns helt fel så var det till och med så att det slutliga förslaget, det var till och med en sån här handskrivna lapp som var typ inskannad [skrattar] och visad på storskärm, det var på den nivån, för att man hade skruvat så mycket på det hela. Och det är därför det är än positivare att den har en sån otroligt stor vikt mot värden för de det är till för, och att då har det verkligen varit någonting man har diskuterat ganska mycket inom politiken.

Som framgår av citatet ovan var framtagandet av målbilden en process som involverade flertalet medarbetare och engagerade politikerna. Vi ser dess tydligt externa fokus, dvs fokus på invånare, som en direkt konsekvens av denna process. I och med antagandet av målbilden tog Sundsvalls kommun steget från datorisering till digitalisering. Från att tidigare ha fokuserat på datorisering och mer traditionell användning av informationsteknologi⁴ inleddes en dialog där politiken var drivande för den omställning som digitaliseringen möjliggör.

...så hela den politiska målbilden, redan där tycker jag är väldigt, väldigt tydlig med att den inte handlar om kostnadsbesparingar... allting handlar om att faktiskt skapa större värde för dem vi finns till för.

En konsekvens av den tydliga politiska förankringen återfinns i Sundsvalls idé om att digitalisering behöver styras och genomföras på koncernövergripande nivå. Givet att invånare utgör såväl medborgare som kunder i kommunalt ägda bolag, blir kommunens verkanskraft i digitalisering beroende inte bara på förvaltningarna utan även på bolagen i koncernen. En ändamålsenlig digitalisering, givet målbilden, kräver ett helhetsgrepp på kommunen som koncern.

Slutsats 1: Förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering kräver en tydlig politisk vilja. Den politiskt förankrade målbilden ger en övergripande inriktning för varför

⁴ IT-driven change vs digital transformation referens

digitalisering är viktigt för verksamheten, samt vad digitaliseringen förväntas bidra till för kommunens invånare. Detta skapar förutsättningar för fortsatt digitaliseringsarbete där varje initiativ kan länkas till politiskt relevanta mål i kommunkoncernen som helhet.

Hörnpelare 2: Tydlighet och dialog

Sundsvall har redan från inledningen av digitaliseringsarbetet verkat med en gemensam syn på vad digitalisering är. Genom att nyttja definitioner förankrade i forskningen och med fokus på verksamhetsnytta skapades en möjlighet för dialog mellan digitaliseringsexperter och kommunens övriga medarbetare. Sundsvall har konsekvent talat om digitalisering som en metod för verksamhetsutveckling snarare än som ett självändamål, och detta har bidragit till att få en god dialog med verksamheten. Man har även arbetat med DiMiOS, en vetenskapligt framtagen metod för mätning och uppföljning av digitalisering som ett verktyg för att driva riktad dialog internt.

I dialogen med verksamheter la vi stor betoning kring vad digitalisering egentligen handlar om, att det inte är något nytt utan det är något som alla verksamheter redan idag jobbar med. Med en skillnad, att vi tar tillvara till teknikens möjligheter i verksamhetsutvecklingen.

Tidigare upplägg kring verksamhetsutveckling med hjälp av IT antar att verksamheten själva skall vara drivande och IT avdelning endast stödjande. Skiftet mot en central digitaliserings- och innovationsavdelning under 2018 medförde dock att man började bygga en kritisk massa av individer som ägnade sig åt uppsökande verksamhet. Genom detta frigörs potentiell omställningsförmåga i organisationen.

Varje minut bakom skrivbordet är en värdelös minut. Vi måste vara ute och träffa människor. Vi ska ha dialoger, vi ska ha samtal, vi ska bygga därifrån.

Denna taktik av att försöka möta verksamheten på deras hemma-arena, att vara respektfulla och bjuda in till en dialog där olika perspektiv kan mötas har sedan anammandet visat sig vara en av de starkaste drivkrafterna för den förändring man i dagsläget lyckats uppnå.

Vi har inte gått in i källaren och där suttit ner och byggt på en digital plattform, utan vi har ju varit väldigt lyhörda, väldigt närvarande hos våra verksamheter. Och det kan ju också leda till en heterogenitet naturligtvis, hur ska man då hålla den här homogeniteten om man nu är så lyhörd inför en så otroligt bred verksamhet?

Slutsats 2: *Förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering kräver en gemensam definition av vad digitalisering är samt en kontinuerlig dialog inom verksamheten. Genom att verka i nära dialog med verksamheten skapas förutsättningar för såväl lärande som framtida självgående i fortsatt digitaliseringsarbete.*

Hörnpelare 3: Kompetens och ambition

Sundsvall hade sedan tidigare en väl utvecklad serviceavdelning för IT, varvid kompetens kring digital utveckling och det digitala arvet var på en god nivå inom organisationen. Den satsning som inleddes

under 2018 med rekrytering av ny digitaliseringsansvarig och formering av ett centralt digitaliseringsteam bidrog ytterligare till att skapa en kritisk massa av kompetens kring digitalisering.

Valet av att arbeta i nära dialog med verksamheten ställer dock nya krav på digitaliseringsmedarbetare som ofta har en bakgrund inom IT. Förmågan att förstå verksamhetens utmaningar samt att kunna möta verksamheten med respekt och ödmjukhet ställer höga krav på digitaliseringsmedarbetarens kompetens och personliga förmåga. Skiftet från att reaktivt arbeta med beställningar från verksamheten till att proaktivt verka i verksamheten ställer höga krav på omställningsförmågan hos dessa individer.

Eller vi hade i alla fall... en tydlig strategi. Är ett: producera utveckling. Gör bara, sätt i gång. Det ska synas att det händer grejer. Alla bedöms enligt samma process, alla initiativ som är startade är bedömda, de är placerade, de är ROI:ade ... Men sen om man säger så här, var alla bra? Nja, inte alla, men det är sånt som händer.

Samtidigt har satsningen på dialog lett fram till att de inom digitaliseringsavdelningen internt ställde kraven och ambitionsnivån skapat utmaningar. Den takt man haft har vida överstigit en hållbar förmåga.

Det har ju varit hela grejen: "Vi måste öka takten." Och andra är så här: "Vadå öka takten?", "Ja, vi ska öka takten, det måste gå fortare, vi måste göra mer."

Orsaken bakom denna högt ställda takt ligger delvis i ambitionsnivån hos medarbetarna på digitaliseringsavdelningen och delvis i den tekniska utvecklingens själva essens. Att tekniken utvecklas revolutionärt medan verksamheten utvecklas evolutionärt leder fram till risker associerade till att kvalitet i verksamhet påverkas negativt. Utan möjlighet att fånga nyttorna som ges via ny teknik riskerar verksamheten att bli tilltagande irrelevant för invånarna.

"Marknaden utvecklas i en takt där vi inte följer med, då kan vi ju tappa kunder, tappar vi kunder så får vi problem med ekonomin i vissa fall är vi så illa tvungna att gå i samma takt som samhället annars hamnar vi ju efter och tappar konkurrenskraft."

Skiftet från datorisering till digitalisering ställer helt nya krav på verksamheten i form av kompetens. Digitaliseringsavdelningen har mött dessa förändrade behov

Slutsats 3: *med nyrekrytering och omfasning, i kombination med en högt ställd ambitionsnivå avseende takt. Genom strukturell separation har en ny avdelning tagit rollen som proaktiv kraft i digitalisering för att säkerställa kommunens framtida relevans.*

Hörnpelare 4: Tilltro och uthållighet

Den sista hörnpelaren som identifierats rör tilltro och uthållighet. Genom att ha en målbild som är förankrad i politiken samt en digitaliseringsavdelning som verkar uppsökande och är öppna för verksamheternas unika behov skapas förutsättningar för ömsesidig tilltro. Medarbetare förstår varför digitalisering är viktig som en metod för verksamhetsutveckling, och den politiska viljeyttringen (i form av riktning och finansiering) är relativt stabil och långsiktig.

Vi hade aldrig kunnat göra det här om vi inte hade haft centrala medel som möjliggör en ökad takt, ambition och möjlighet till prioritering.

Trots detta är digitaliseringsprogrammet i sin nuvarande form tidsbegränsat till 2022. Det föreligger en stor risk att den ändamålsenliga digitalisering man nu satsat på kommer att avbrytas alternativt riskera att påverkas negativt givet avsaknad av finansierings- och organiseringslösningar som är mer långsiktiga.

det räcker inte med att några tror och lever och kan, utan nu när vi har skalat upp ... vi har egentligen dubblerat vår utvecklingsförmåga en gång, och vi behöver dubblera den en gång till, det tvingar ju oss att också utbilda andra, att vi ska kunna celldela, vi kan inte vara flera i samma möte längre och i framtiden inte heller finnas med i alla sammanhang där det finns behov. Ja, men vem ska då bära budskapet vidare?

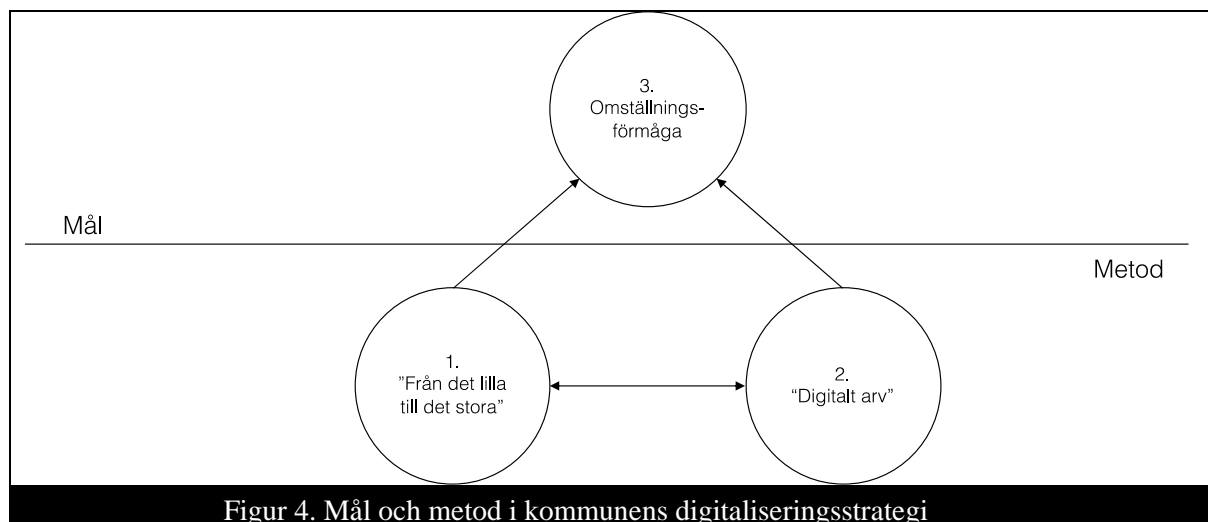
Under 2020 tog kommunen beslut avseende skifte i finansiering av digitalisering till att i större omfattning nyttja investeringsmedel. Beslutet fattades efter en extern utredning av möjligheterna att använda investeringsmedel som ett sätt att frigöra kraft i organisationen och få en mer långsiktig satsning på digital infrastruktur⁵. Skiftet till investeringsfinansiering är ett exempel på hur organisationen har påbörjat adresseringen av digitalisering ur ett mer långsiktigt perspektiv. Beslut som nu fattas kommer att ha inverkan på verksamheten i det längre loppet, varvid det blir viktigt att inkorporera ytterligare faktorer kring långsiktighet i bedömningen av nya satsningar, samt i skapandet av hållbara ramar kring digitaliseringsavdelningens finansiering.

nu har vi kört det vi har orkat med de verksamheter som har velat hänga på. Och då ska vi tänka oss att vi har jobbat med en del av skolans verksamhet. Vi har jobbat med en del av det som är socialtjänstens verksamhet. Nu när vård- och omsorgsförvaltningen kliver in, nu när individ- och arbetsmarknadsförvaltningen än tydligare kliver in, så innebär det att vi kan ta än större kliv framåt...

Slutsats 4: Givet att digitalisering inte är ett tillstånd utan en kontinuerlig process krävs en långsiktighet i såväl målsättning, prioritering och finansiering. Givet avsättningen av finansiering för digitalisering inte bara kortsiktigt utan även till del långsiktigt skapas förutsättningar för tilltro och effekt.

3.2. Kommunens digitaliseringsstrategi

Kärnan i Sundsvalls kommuns digitaliseringsstrategi består av ett övergripande mål och två metoder (Figur 4).



... för att vi ska lyckas med digitalisering måste vi lyckas med att höja omställningsförmåga, och där ingår det bara kompetens, men även förmåga att jobba med förändring.

Mål: Omställningsförmåga

Kommunen har tydligt identifierat en ökad omställningsförmåga som det primära målet med digitaliseringsstrategin. Utan denna omställningsförmåga kommer inte verksamhetsutveckling att kunna genomföras och satsningar på digitalisering kommer att dras med under-prestation och bristfällig effekt. Således blir det primära målet för digitaliseringsstrategin inte ”digitalisering” av verksamheten i form av ett tillstånd där verksamheten är digitaliserad, utan snarare omställningsförmåga och acceptans av att verksamhetsutveckling aldrig är färdig.

Metod: Utveckling och arv

Genom detta perspektiv blir valet av väg för att höja omställningsförmågan i organisationen ett val av metod. I Sundsvalls fall har valet fallit på det som inom utvecklingsmetodik benämns som en kombination av ”agila principer”⁶ och ”DevOps”⁷. Från det agila kommer att arbeta i korta sprinter, det vill säga att reducera komplexiteten och säkerställa att man inte förbrukar resurser i onödan utan att utvärdera lösningarna mot målgruppen. Från DevOps kommer att arbeta med team som består av både utvecklings- och verksamhetskompetens, dvs tvärfunktionella team.

Och det var bara genom att man startade med någonting. Från början var man lite defensiv i att starta något över huvud taget. Men har man gjort ett mindre projekt, man blir trygg i det hela, man vet vad det är, ja, då avdramatiseras det så mycket och då kan man komma till större lösningar... .. då tränar man både ur ett verksamhetsperspektiv, det blir en förändringsresa, man tränar på förändringen som det innebär.

⁶ Martin, R.C., 2002. Agile software development: principles, patterns, and practices. Prentice Hall.

⁷ Ebert, C., Gallardo, G., Hernantes, J. and Serrano, N., 2016. DevOps. IEEE Software, 33(3), pp.94-100.

Genom att målmedvetet arbeta med små utvecklingsuppdrag, i nära samarbete med verksamheten skapas både ett lärande och en avdramatisering av digitalisering. Målsättningen är att överföra kunskap kring hur man arbetar med digital utveckling, så att organisationen kan utvecklas mot att vara självgående i digitaliseringsarbete. Parallellt med att det digitala blir mer naturligt i verksamheten stärks medarbetarnas självförtroende och förståelse kring digitalisering.

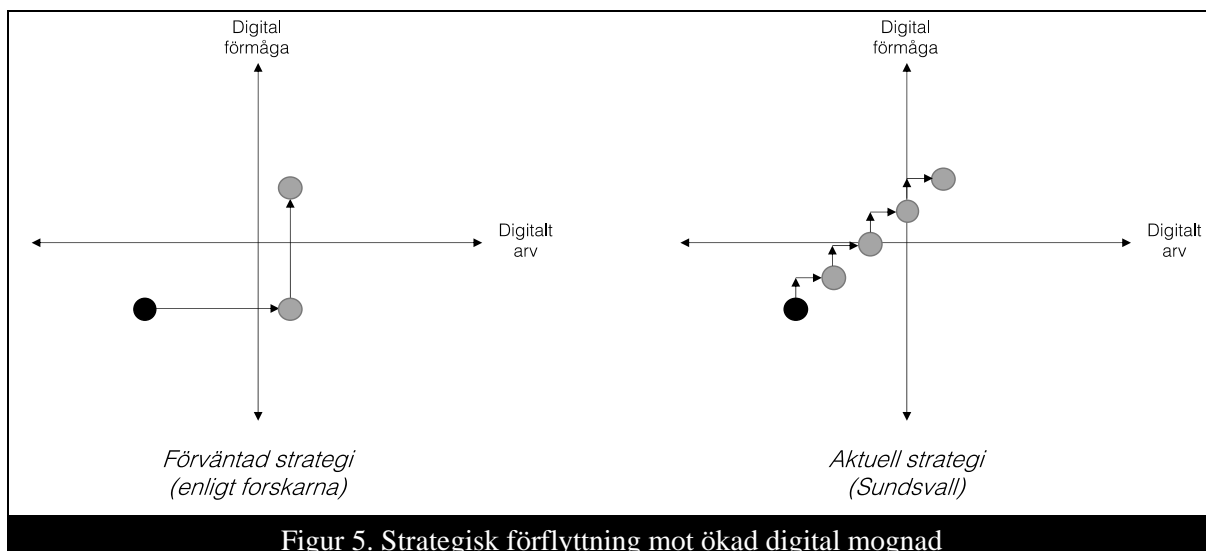
Genom att arbeta med korta, verksamhetsnära utvecklingsinsatser skapas även en insikt i nödvändiga förutsättningar för digitalisering. Tidigt identifierades det digitala arvet, dvs digital infrastruktur och dess styrning som en begränsande faktor för utveckling. Förlegad teknologi och bristfälliga leverantörsrelationer visade sig bidra med betydande trösklar för utvecklingen.

Ja, men här sätter vårt digitala arv verkligen stopp för utveckling. Här måste vi tänka om helt och hållet. Så det har ju lett till att i dag så är också väldigt mycket fokus inte bara på förändring ur ett verksamhetsperspektiv, utan förändring ur ett digitalt infrastrukturperspektiv, att vi måste bygga upp något helt nytt.

Detta lyfter in den andra aspekten av Sundsvalls digitaliseringsstrategi: digitalt arv. Ett ensidigt fokus på att driva på verksamhetsutveckling skulle vara kortsiktigt relevant men samtidigt hämma utveckling av existerande digital infrastruktur och dess styrning. Identifieringen av digitalt arv som en viktig metod i digitaliseringsstrategin är därmed rättfärdigat såväl ur ett mer långsiktigt perspektiv som ur ett kortsiktigt utvecklingseffektivitetsperspektiv.

Ur ett digitalt mognadsperspektiv, här härlett från kommunens användning av DiMiOS som metod för att mäta och följa upp digital mognad⁸, är valet av strategi en växelverkan mellan horisontell- och vertikal förflyttning (Figur 5). Kommunen har tidigt förstått relationen mellan digital förmåga (vertikal) och digitalt arv (horisontell), varvid förflyttningen mot ökad digital mognad innebär en kontinuerlig växelverkan. En satsning på digital förmåga synliggör brister i digitalt arv varvid resurser allokeras för att åtgärda dessa brister. Resan mot digital mognad blir därmed en serie mindre, upprepade steg snarare än en betydande satsning på t.ex. digitalt arv för att skapa förutsättningar för digital förmåga. Detta val av iterativ, begränsad förflyttning verkar fördelaktigt för organisationen, och ger ytterligare inspel till fortsatt forskning.

⁸ www.digitalforvaltning.se/dimios

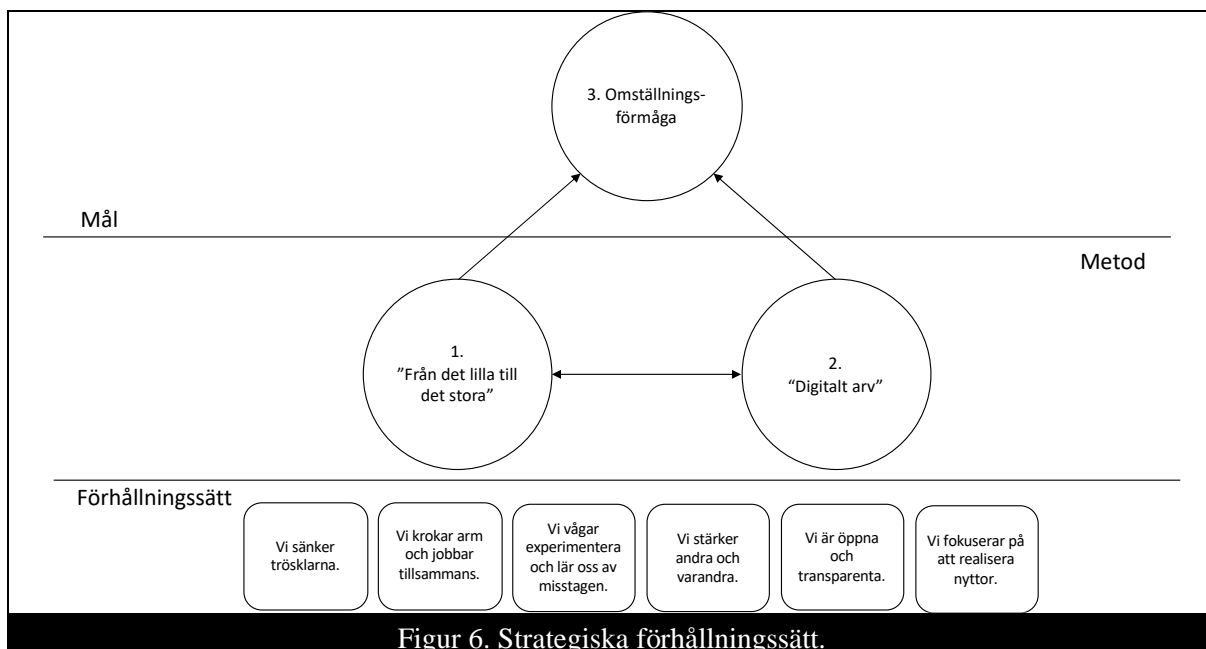


Figur 5. Strategisk förflyttning mot ökad digital mognad

Som framgår ur Figur 5 är även ordningsföljden av initiativ och satsningar annorlunda i Sundsvall än vad forskningen hade förväntat sig. Istället för att inleda med en större satsning på att förstärka det digitala arvet (modernisering) har kommunen arbetat med att först satsa på digital förmåga som en metod för att utforska nya krav på det digitala arvet.

Förhållningssätt

Vid sidan av de två metod-mässiga komponenterna i digitaliseringsstrategin har kommunen utvecklat ett förhållningssätt som utgör grunden i strategin (Figur 6).



Figur 6. Strategiska förhållningssätt.

Dessa förhållningssätt presenteras nedan i tur och ordning.

1. Vi sänker trösklarna: Genom att förenkla beslutsprocesser och dölja komplexiteten behäftad med digital utveckling verkar digitaliseringsavdelningen för att öka genomströmningen av

digitaliseringsinitiativ. Kontakt med avdelningen är enkel, och inleds alltid med ett fysiskt möte där man tillsammans försöker identifiera vad utvecklingsinitiativet berör.

Förhållningssätten är grunden för allt vårt arbete, utan dom hade vi inte kommit alls lika långt. Tidigare la vi över ansvaret på verksamheten att definiera och dokumentera uppdrag och lösningar så att de kan beställa rätt. Om vi hade fortsatt på det spåret hade vi inte kommit något vart. Med dessa förhållningssätt som grund får vi en mer mänsklig process, vi gör tillsammans och vi tar tillvara på alla professioners kompetens för att skapa en enklare resa.

2. *Vi krokas arm och jobbar tillsammans:* I linje med tidigare nationella CDO:n Åsa Zetterberg och DIGGS generaldirektör Anna Eriksson's devis om att digitalisering är en lagsport⁹ verkar digitaliseringsavdelningen för att undvika reaktivitet från verksamheten. Redan från det inledande mötet förtydligas att digitalisering inte är något som beställs från IT, utan snarare är digitaliseringsavdelningens roll att möjliggöra och stötta verksamheten själv genom processen. Med andra ord rör det sig om ett brott mot tidigare dominerande modeller där man "beställer" utveckling av en IT avdelning.

Och jag tror vi gemensamt lever ett förhållningssätt, och det funkar.

3. *Vi vågar experimentera och lär oss av misstagen:* Digitaliseringsorganisationen har sedan inledningen varit medveten om den nära relationen mellan innovation och risk. Fokus har legat på att höja ambitionsnivån och risknivån i väl avgränsade moment för att på så sätt undvika suboptimeringar och säkerställa organisatoriskt lärande. Detta har krävt skapandet av en kultur som premierar snarare än bestraffar innovationsarbete, samt get ingångsvärden för portföljstyrning och prioritering.

Gå hellre lite kortare fram och misslyckas vi så är det ingen fara, då lär vi oss utav det. Sen tar vi vidare det så vi kan göra det bättre nästa gång, men det finns inget fel i att misslyckas. Om vi inte vågar misslyckas kommer vi aldrig lära oss någonting nytt.

4. *Vi stärker andra och varandra:* Givet den sedan tidigare existerande interna marknaden för IT-stöd (köp- och sälj) där tydliga leverantör-/kundrelationer byggts upp var det nödvändigt att tydligt visa att digitaliseringsavdelningen var annorlunda. Deras ingångsvärden för dialog med övriga verksamhet präglades redan från början av en respekt för verksamhetens kompetens och krav, och en syn på att digitaliseringsexperternas roll var tolkande och integrerande snarare än fokuserat på en kostnadseffektiv leverans. Genom att se interaktioner som dubbelriktade lärandemoment skapades en kultur av ömsesidig förstärkning.

Vad är det som gör att en person eller en grupp människor blir ... skapar tillit, skapar förtroende, skapar ett samarbetsklimat som leder en framåt, där man törs berätta precis så som det är?

⁹ <https://digitalsamtal.se/174-digitalisering-ar-en-lagsport/>

Vi, program för digitalisering, lär oss lika mycket av den här verksamheten som verksamheten lär sig om digitalisering. Och då har vi en gemensam värdegrund som vi bygger vidare på.

5. *Vi är öppna och transparenta:* Tanken med öppenhet och transparens är ledande, delvis med syftet att skapa synergier när berättelser om initiativ sprids inom organisationen och delvis genom att förstärka idén om att digitalisering är något som verksamheten driver.

Men sen är det viktigt att få berättelserna... inte bara om vad resultatet av utvecklingsinitiativet blev utan hur det var att göra det, hur det var att jobba tillsammans eller hur ... vilka utmaningar man hade. Så jag tror att berättelserna från verksamheten skapar det egna lärandet”

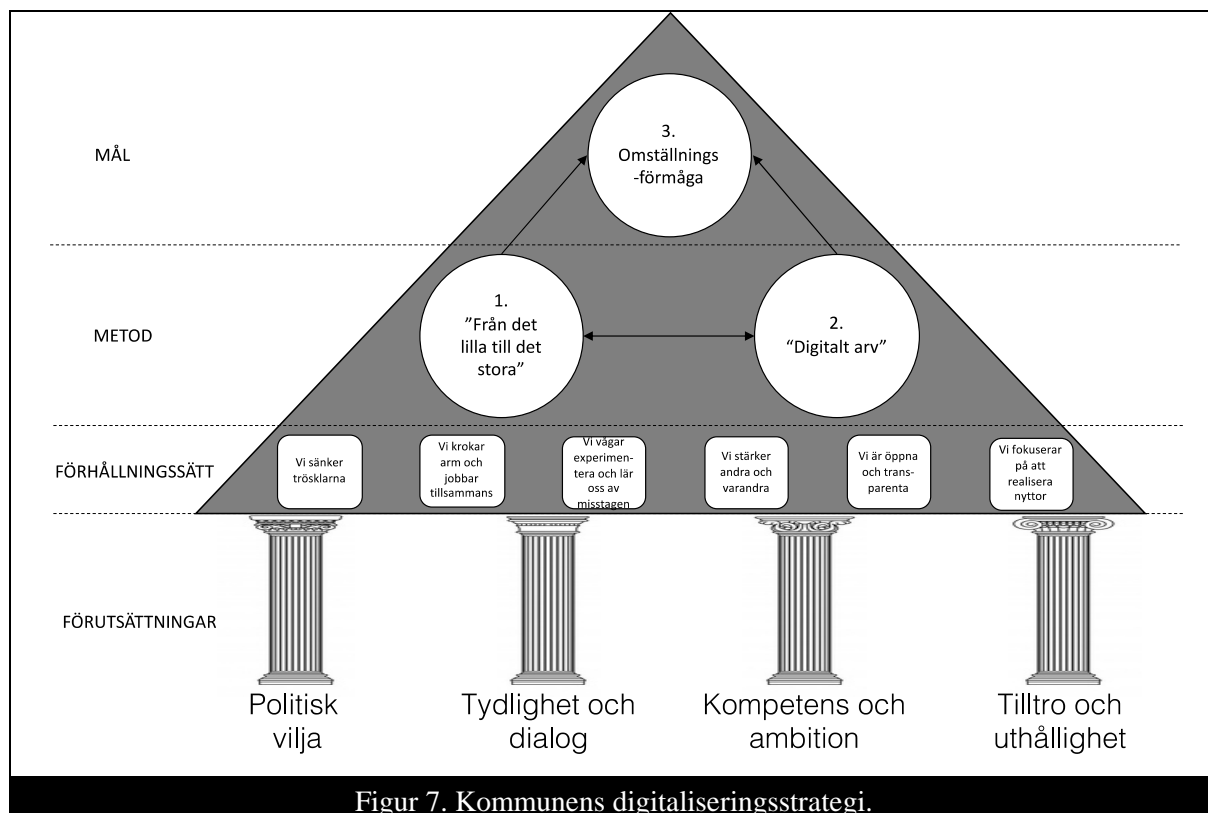
...vi har inte haft några kommunikationskampanjer. Vi har inte kört några utbildningar. Vi har ett veckobrev som är riktat till ... de viktiga intressenterna där vi berättar vad vi har gjort och vad vi gör, tänker göra framåt... Det är den kommunikationsinsats vi har.

6. *Vi fokuserar på att realisera nyttor:* Ett vanligt återkommande problem som urholkar trovärdigheten för digitalisering är avsaknaden av nyttorealiserings. Digitaliseringsavdelningen har varit noga med att synliggöra och realisera de nyttor som initiativ syftar till. Parallellt med initiativen övervakas och sammanställs aggregerade nyttor och avdelningen arbetar målmedvetet med att säkerställa realisering. Detta faller delvis tillbaka på grunduppsättningen av projekt, där verksamheten inte är passiv beställare utan en aktiv part i såväl genomförande som nyttorealiserings. Samtidigt undviker digitaliseringsavdelningen de nackdelar som tidigare rapporterats kring nyttorealiserings, där försök att integrera det i prioritering och beslut om igångsättande lett till tilltagande trösklar och ceremoniell ekonomistyrning.

Kontroll är viktigt för oss, klart vi måste ha kontroll. Men det är också viktigt att hitta en balans med tillräcklig kontroll. Vi vet precis hur varje utvecklingsinitiativ ligger till genom våra arbetssätt och rutiner, vi har koll på vilka nyttor varje initiativ syftar till att bidra till eller skapa. Men fokus mot verksamhet är inte kontroll, det handlar inte om att ”fylla i rapporteringsmall X” utan där är det dialog och samspel som är nyckeln. Processen är designad så att kontroll uppstår trots att det är en process som kan kännas väldigt utforskande och icke administrativ.

4. Analys och rekommendationer

Kommunens digitaliseringsstrategi presenteras i Figur 7 genom en kombination av mål, metod, förhållningssätt och förutsättningar.



Figur 7. Kommunens digitaliseringsstrategi.

Det råder delade meningar inom organisationen rörande om Sundsvall har en digitaliseringsstrategi eller inte. Från det politiska hållet föreligger en syn att det finns en fastslagen strategi, medan det från verksamheten är mer oklart.

Styrkan är att vi har slagit fast strategin med visionen, inriktning och medel, vi har ganska tydligt centralt styrning av utveckling av digitalisering och det är klar styrka.

Vi kan ha världens bästa internet eller en annan hårdvara men om vi inte har en strategi eller använder den rätt eller har rätt människor som kan styra och leda det här då blir det inte nåt i alla fall.

Det är inte strategi vi har, mer vad som kallas ambition eller vision vad Sundsvall vill bygga.

Med det angreppssätt vi tagit i vår analys är Sundsvalls digitaliseringsstrategi tydlig och etablerad. Den har vuxit fram sedan 2017 till en strategi designad för att möta verksamheten där den står och eftersträva omställningsförmåga för kommunen som helhet. Denna omställningsförmåga uppnås genom parallella satsningar på lärande-i-utveckling och digitalt arv. Strategin är förankrad dels genom politiken och inom högre ledning (direktionen) och dels i de verksamheter som än så länge varit involverade i digitala initiativ tillsammans med digitaliserings- och innovationsavdelningen. Samtidigt har budskapet av vad

strategin är ej kommunicerats bredare inom organisationen, vilket resulterar i både fördelar och nackdelar för kommunen i stort.

Fördelarna med att inte kommunicera strategin brett är att den inte behöver låsas, utan tillåts vara i en mer dynamisk form. Strategin kan på så sätt finjusteras efter hand som organisationen utvecklas och lär sig mer, utan att det ses som ett frångång från den formella strategin. Samtidigt föreligger nackdelar i form av att kommunen inte får nyttorna behäftade med en gemensam uppfattning om vad digitaliseringsstrategin är. Kommunen har även varit sparsamma i extern kommunikation av strategin, med motivet att man ej vill lägga resurser och energi på att försöka marknadsföra Sundsvall som ledande innan man har sett full effekt av strategin.

Vi har inte fokuserat på att kommunicera externt, vi förstår att vissa slår på den stora trumman och syns i alla sammanhang och det är kanon att goda exempel sprids. Men vi har hittills fokuserat på att göra, jobba jobba jobba. Självklart kommer vi framöver berätta mer även externt i olika sammanhang, men vår prioritering har varit att driva på omställningen i vår egen organisation.

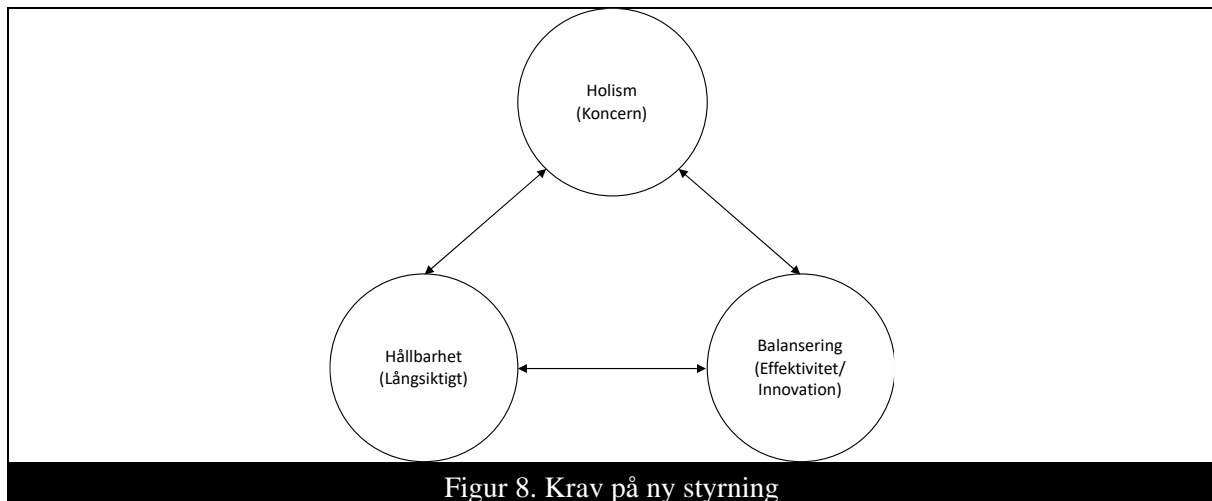
I tidigare studier har vi lyft vikten av att finna en ingång i digitalisering som möjliggör en balansering av effektivitet och innovation¹⁰. Sundsvall uppvisar lovande tecken på att bygga organisatorisk förmåga att arbeta med denna dynamiska balansering, delvis genom sitt anammande av en portföljstyrning och sin användning av DiMiOS som grund i en styrning av digitaliseringsinitiativ. Det krävs en överblick på koncernnivån för att till fullo skapa förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering, och även fast Sundsvall tagit stora steg mot att uppnå detta lider man fortfarande av bristfällig prioritering av initiativ.

...så är det just att försöka tillsammans skapa en mer komplett bild över vad invånaren och medborgaren behöver, som inte bara grundar sig på den enskilda förvaltningens. Men den där är lite lurig. Jag tycker fortfarande att vi har varit lite för introverta, vilket vi också ser i mätningen av vår utvecklingsportfölj. Vi behöver alltid ha ett utifrån-och-in-perspektiv och mer input från våra invånare och medborgare. Det är inte heller lätt, utan vi behöver ju etablera kanaler där vår app Mitt Sundsvall är en ny kanal för att lyssna in vad man behöver för någonting som invånare. Men det tror jag generellt är en utmaning för kommuner när man kanske många gånger också har en skev bild av vad man tror att det finns motstånd kring, eller vilka behov man har som invånare, och kanske många gånger inte ens vågar lyssna på de synpunkter som finns.

Detta väcker även tankar kring vilken organisationsform som är mest eftersträfvärd för att möjliggöra den förflyttning som kommunen efterfrågar. Fördelen med en ökad centralisering av kontroll för digitala initiativ är uppenbar, men samtidigt leder den till utmaningar i termer av ökad distans till verksamheten. Med lärdom från tidigare centraliseringsinitiativ kopplat till IT (konsolidering, expropriering et cetera) vet vi att det skapar just en tilltagande distans som försöks åtgärdas genom anammandet eller vidmakthållandet av en intern leverantör-kundrelation och en formaliserings av beställningsgränssnittet. Det vi vet är att detta är en återvändsgränd för verksamhetsutveckling, som till sin art är för komplex och ej kan drivas i denna form.

¹⁰ Se t.ex. <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-balanserar-vi-effektivitet-och-innovation/>

Frågan om organisering går även in i resurssidan (utvecklingsresurser) och i skalbarhetsidan (infrastrukturell kostnadseffektivitet kontra flexibilitet). Givet ambitionen att möjliggöra innovation skapar detta tilltagande behov av en infrastruktur som ej hindrar ny anammande av teknik. Kommunens API-strategi¹¹ kan här ses som en avgörande möjliggörare för detta, men väcker samtidigt behovet av en styrning som kan hantera den tilltagande nivå av komplexitet som följer. Denna styrning behöver uppfylla kriterier avseende såväl holism (koncernövergripande perspektiv, integrerad i övrig styrning¹²), hållbarhet (långsiktigt perspektiv¹³) och balansering (effektivitet och innovation¹⁴).



Det är väl två fallgropar här, den ena fallgropen är ju att göra någonting för centraliserat, att vi bygger en digital infrastruktur som inte är ändamålsenlig eller som det finns en efterfrågan av, det är den ena fallgropen på ena sidan. Den andra fallgropen är ju att det blir för isolerade saker som vi utvecklar, saker som inte hänger ihop på något sätt och som inte går att bygga vidare på.

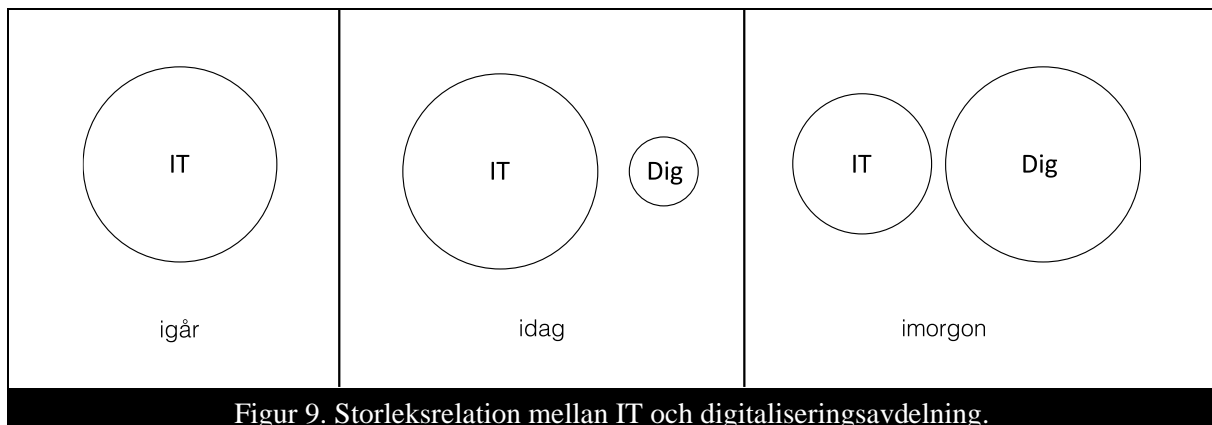
Rörande organiseringen av utvecklingsresurser är det uppenbart att det tilltagande behovet av verksamhetsutveckling ej möts av de begränsade resurser som i dagsläget finns inom digitaliseringsavdelningen. Generellt ser vi den kommande utvecklingen av organisering av digitalisering innebära en ny gränsdragning för IT avdelningen, där dess tidigare roll som både förvaltnings- och utvecklingsaktör renodlas till att bli mer förvaltningsfokuserad. Utvecklingsresurser som tidigare varit organiserade inom IT kan med fördel flyttas över till en växande digitaliseringsavdelning. Denna förändring kräver följdändringar i systemförvaltningsmodell.

¹¹ <https://utveckling.sundsvall.se/it-strategi/api-strategi/>

¹² <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-digitala-arv/>

¹³ <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-bor-vi-anvanda-investeringsverket/>

¹⁴ <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-portfolistyrning/>



Samtidigt bör man vara medveten om behovet av ett nära samarbete mellan förvaltningen av den digitala infrastrukturen och ny utveckling. Vi har sett flertalet exempel där en alltför hård gränsdragning (ofta motiverat genom kostnadseffektivitet) lett till brister i infrastrukturens utveckling över tid och överlämningsproblematik där nya lösningar ej varit skalbara på den existerande infrastrukturen. Separationen av digitalisering från IT kräver nya former av dialog och samarbete, former som i dagens styrning ej finns.

4.1. Rekommendationer

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

1. Undvik att formalisera digitaliseringsstrategin till något annat än en metod för att nå den politiska målsättningen. Vidhåll strategisk agilitet och förmågan att ställa om strategin vid behov.
2. Skifta till mer långsiktiga ramar för finansiering. Den stundande borte gränsen på digitaliseringsprogrammets finansiering utgör en betydande risk för långsiktig nytta från kommunens digitalisering.
3. Skala upp utvecklingsresurser inom digitaliseringsavdelningen genom att tydliggöra gränsdragningen mot IT avdelningen och flytta utvecklingsresurser. Genomför riktad utredning för att vägleda omdesign av IT avdelningens styrning och organisering med ett särskilt fokus på systemförvaltningsmodell.
4. Vidareutveckla styrning för att kunna hantera tilltagande komplexitet kring det digitala arvet.

På basis av den genomförda studien kan följande generella rekommendationer ges till aktörer inom offentlig sektor:

1. Digitaliseringsstrategin kräver följande förutsättningar för att nå verkanskraft och vara ändamålsenlig:
 - Politisk vilja
 - Tydlighet och dialog
 - Kompetens och ambition
 - Tilltro och uthållighet
2. Digitaliseringsstrategin behöver möjliggöra växelverkan mellan verksamhetsutveckling och lärande på ena sidan och det digitala arvet på andra sidan. Mekanismer för att säkerställa dynamisk resurstilldelning behöver vara på plats.
3. Digitaliseringsstrategin bör verka mot det övergripande målet av organisationens omställningsförmåga.
4. Digitaliseringsstrategin bör ses som emergent och tydliga mätetal bör identifieras som kan ge indikationer på behovet av strategisk förnyelse.

5. Avslutande kommentarer

Vi har i denna studie utgått från att Sundsvalls kommun har en digitaliseringsstrategi. Alternativa angreppssätt skulle vara att utifrån ett rent papper designa det vi ser som mest eftersträvarsvärt från tidigare litteratur och studier. Problemet med detta potentiella angreppssätt vore att det skulle skapa en digitaliseringsstrategi *in utero*, dvs helt frikopplat från de premisser och den verklighet som organisationen står inför. Denna typ av angreppssätt skulle vara intressant som ett försök att finna ett optimalt upplägg för en digitaliseringsstrategi, men samtidigt skulle det bli en ren pappersprodukt - liksom många av de digitaliseringsstrategier vi har tagit del av i andra organisationer.

Tanken på en strategi som ett mönster i existerande praktik har blivit mer och mer tongivande inom forskningen under det senaste decenniet, och den öppnar även upp på en mindre interpunkterad syn på strategiförändring. En strategi som fångas i ett dokument kommer oundvikligen att bli mindre och mindre ändamålsenlig över tid, i takt med att omgivningen och därmed organisationens optimala utvecklingsriktning förändras. Lösningen på detta dilemma, strategins stabilitet kontra fluiditet löses genom omtag på den formella strategin. Tyvärr finner vi ofta att det lagg som uppkommer kring strategiomformulering är betydande och ej tillräckligt känslig för förändringar i omgivning och organisation. Alternativet är vad forskningen beskriver som "emergent" strategi¹⁵, dvs strategi som kontinuerligt föränderlig över tid. En strategi med en eventuellt stabil kärna och en förmåga till anpassningsförmåga baserad på förändrade förutsättningar. Detta kräver, för att kunna exekveras på organisationsnivå, tydligt designade feedback-loopar och indikatorer på att existerande strategi börjar bli kontra-produktiv och icke-ändamålsenlig. Vi har sett ytterst få exempel på framgångsrika tillämpningar av denna typ av strategisk styrning.

Sundsvalls kommun digitaliseringsstrategi som presenterats i denna studie bör ses som ett framgångsrikt exempel på en emergent strategi. Den växer fram och förändras kontinuerligt över tid i takt med att verksamheten lär sig mer om digitalisering och digitaliseringsavdelningen lär sig mer om vad som fungerar och vad som inte fungerar. Den är explorativ, utforskande av förutsättningarna som krävs för att organisationen skall kunna tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering. Givet att digitaliseringen för med sig nya förutsättningar för verksamheten, är vår slutsats att all form av import av existerande strategier och all form av formalisering en direkt motverkande kraft för att organisationen skall finna en digitaliseringsstrategi som fungerar. På samma sätt är praktiken kring att lägga ut uppdrag på konsulter för att ta fram en digitaliseringsstrategi dömda att misslyckas i termer av att skapa rätt ingångsvärden för organisationens digitala mognad över tid. Strategier behöver ägas av och växa fram ur organisationen själva, och de behöver födas ur existerande praktik. Det kan naturligtvis finnas kontraproduktiva praktiker inom organisationen, och då behöver strategin ta dessa i beaktande och verka för deras förändring.

En digitaliseringsstrategi behöver komma inifrån organisationen, och tillåtas växa och utvecklas lokalt. Den behöver vara ägd av organisationen, och förankrad i praktik. Digitaliseringsstrategin är hur vi som

¹⁵ Chnias, S., Myers, M.D. and Hess, T., 2019. Digital transformation strategy making in pre-digital organizations: The case of a financial services provider. *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(1), pp.17-33.

organisation arbetar med verksamhetsutveckling genom digitala lösningar. I flera av de fall vi studerat är digitaliseringen missförstådd, den ses som ett tillstånd som skall uppnås snarare än en metod för verksamhetsutveckling. Den är primärt riktad mot att automatisera processer under antagandet av noll grad av förändring. Den är driven från IT avdelningen i brist på engagemang från verksamheten, och den levereras på beställning. Det fall som beskrivits i denna rapport är ur detta hänseende fundamentalt annorlunda. Sundsvall har lyckats ta stora steg mot att göra digitalisering naturligt, och som framgår av rapporten finner vi att valet av strategi har varit avgörande för denna framgång.

För organisationer som ännu ej lyckats förankra digitaliseringen som en naturlig process i verksamheten hoppas vi att beskrivningen av arbetet i Sundsvall fungerar som inspiration. Som påpekats tror vi inte på import av ”best practice”, men vi tror på inspirationens kraft i förändringsarbete. Vi hoppas att denna rapport kommer att kunna verka inspirerande för landets kommuner i deras jakt på ändamålsenlig digitalisering.

Göteborg 2021-02-20

Johan Magnusson

Tomas Lindroth

Jwan Khisro