



INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT

UTREDNING AV GUSPP STYRMODELL

Portföljstyrning som magiskt tänkande

Johan Magnusson

Tomas Lindroth

Forskningskonsortiet Digital förvaltning

Swedish Center for Digital Innovation

Institutionen för Tillämpad IT

Göteborgs universitet

Sammanfattning

Göteborgs universitet har sedan 2017 arbetat med en portföljstyrning med inspiration från PM3. Under slutet av 2020 fick forskare i uppdrag att utvärdera denna styrmodell. Rapporten presenterar resultatet av utredningen och rekommendationer avseende förbättring av portföljstyrningens ändamålsenlighet och effektivitet.

Resultaten visar att portföljstyrningen brister i termer av både ändamålsenlighet och effektivitet. Beträffande ändamålsenlighet leder avsaknaden av strategiska ingångsvärden och bristande representation till en verkan i direkt motsats mot de mål som styrmodellen strävar mot. Beträffande effektivitet är portföljstyrningen behäftad med en betydande kontrollkostnad, bidrar till låg utvecklingseffektivitet och skapar otydlighet kring IT-kostnader.

Rapporten presenterar fem slutsatser i relation till styrmodellens ändamålsenlighet och effektivitet. Styrmodellen finnes:

- ... lämpad för datorisering, inte digitalisering
- ... dölja underliggande problem
- ... ge illusionen av kontroll
- ... ha betydande ineffektivitet
- ... dölja IT kostnader

På basis av utvärdering av GUSPP ges förslag på nödvändiga förändringar för att stärka ändamålsenlighet och effektivitet. För att hantera den osäkerhet som föreligger kring universitetets ambition kring digitalisering presenterar rapporten tre scenarios för tänkbara målbilder. Varje scenario representerar ett vägval och ambitionsnivå för organisationens digitalisering. Sammanslaget finner rapporten att de grundläggande antaganden som är behäftade med styrmodellen verkar i direkt motsats mot vad som är eftersträvarsvärt för organisationen. Vidhållande av styrmodellen ses som ett exempel på magiskt tänkande.

Innehållsförteckning

1	Inledning	4
2	Bakgrund.....	6
2.1	GUSPP Styrmodell	6
2.2	IT-styrningens generella utveckling 1980-2020	8
3	Metod	11
4	Resultat.....	12
4.1	Ändamålsenlighet.....	12
4.1.1	Avsaknad av målbild leder till strategiskt vakuum.....	13
4.1.2	Avsaknad av finansieringsmodell leder till beröringsskräck	14
4.1.3	Bristande representation leder till avståndstagande	16
4.1.4	Avsaknad av intresse leder till maktförskjutning.....	19
4.1.5	Ökad makt för IT leder till magiskt tänkande	20
4.1.6	Slutsatser Ändamålsenlighet	21
4.2	Effektivitet.....	22
4.2.1	Kontrollkostnad.....	23
4.2.2	Projekteskalering.....	24
4.2.3	Kostnadskontroll	25
4.2.4	Utvecklingseffektivitet.....	27
4.2.5	Slutsatser Effektivitet.....	29
5	Analys och rekommendationer	31
5.1	Tre scenarios för styrning.....	33
5.1.1	Scenario 1: Digital främling (ingen ambition).....	33
5.1.2	Scenario 2: Digital följare (låg ambition)	33
5.1.3	Scenario 3: Digital ledare (hög ambition).....	34
5.2	Rekommendationer	37
6	Avslutande kommentarer	39

1 Inledning

Portföljstyrning utgör en av de mest centrala mekanismerna i en organisations säkerställande av ändamålsenlighet. Genom portföljstyrningen möjliggörs att man prioriterar rätt initiativ för det ändamål man avser uppnå, samt att dessa initiativ ges rätt förutsättningar för samordning och genomförande. En väl fungerande portföljstyrning skapar därmed förutsättningar för såväl ändamålsenlig strategiexekvering¹ som kostnadseffektivitet.

I återkommande studier² har forskningskonsortiet Digital förvaltning påvisat bristfällig ändamålsenlighet i existerande styrning. Organisationer som saknar adekvat portföljstyrning tenderar att prioritera initiativ primärt orienterade mot ökad kortsiktig inre effektivitet och nedprioritera initiativ som riktar sig mot verksamhetsutveckling³. I styrningen av IT leder detta till att portföljstyrningen centraliseras till IT-avdelningen där IT-direktörer och motsvarande utrustas med betydande makt att prioritera de initiativ som ligger i IT-avdelningens intresse och som för med sig minst risk för IT-avdelningen, oavsett om dessa initiativ är eftersträvansvärda för organisationen som helhet eller inte.

Den typ av portföljstyrning som dominerar offentlig sektor illustreras bäst av modellen PM3⁴. Framtagen av en doktorand vid Linköpings universitet i slutet på 1900-talet är den designad för att säkerställa kostnadseffektivitet på IT-sidan genom att begränsa fluktuationer i efterfrågan från verksamheten. Prioriteringsprocessen är starkt formaliserad, dokumentationsorienterad och energikrävande för nya initiativ som önskar bli prioriterade. Verksamhetssystem organiseras som objekt där ägarskapet skjuts ut till verksamhetsidan till system/objektsägare som förväntas ta ansvar för tydlig kravställning i relation till förvaltning och utveckling. Konsekvensen över tid är just en effektiv förvaltning med tilltagande stabilitet och kostnadseffektivitet i förvaltade system, och minskande inflöde av utvecklingsinitiativ från verksamheten.

PM3 har kritiserats för att bygga på felaktiga antaganden kring vad som krävs för att säkerställa optimal nytta från digitalisering. Digitalisering är en metod för verksamhetsutveckling där digitala lösningar används för antingen automatisering (driva kostnadseffektivitet) eller innovation (utveckla nya tjänster och funktioner)⁵. PM3 är byggd för att stödja datorisering (IT-anammande) och för att skapa förutsättningar för kontroll utifrån ett IT-ekonomiskt perspektiv. Modellen är inte byggd för att stötta verksamhetsutveckling med digitala metoder utan som beskrivs ovan snarare motverka dessa då de hotar stabilitet och kostnadseffektivitet för IT-avdelningen.

¹ Fries, M., Stensaker, I. and Colman, H.L., 2020. Strategy implementation: Taking stock and moving forward. Long Range Planning, p.102064.

² <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-portfoljstyrning/>; <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-digitala-arv/>; <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-balanserar-vi-effektivitet-och-innovation/>; <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-bor-vi-anvanda-investeringsverktyget/>

³ <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-portfoljstyrning/>

⁴ <https://pm3.se/pm3-modellen/>

⁵

<https://skr.se/download/18.6122fe4916b55c1d4759da1f/1561464146112/Utveckling%20i%20en%20digital%20tid%20layout%2020190620.pdf>

GU-gemensamma System, Processer och Projekt (GUSPP) initierades ur ett upplevt behov av brister i finansiering och bemanning av systemförvaltning, utveckling samt processförvaltning. Införandeprojektet ”...definierar och inför en gemensam styrmodell som ger ett helhetsperspektiv och möjliggör styrning på en strategisk nivå” för bättre samordning och prioritering av verksamhetsbehov och resurser inom GF och PIL⁶. Inbakat i ambitionen var att frigöra utvecklingsresurser från en tidigare förvaltningstung IT-budget (se Effektmål 1).

Under slutet av 2020 anlätades ett forskarlag vid GU, specialiserade på styrningsfrågor relaterade till IT-verksamhet och digitalisering för att genomföra en oberoende utredning av styrmodellen GUSPP. Denna utrednings syfte sammanfattas av utredningsdirektivet som:

Utredningen ska undersöka ändamålsenligheten och effektiviteten i den nuvarande styrmodellen vad gäller universitetets förmåga att ta till vara verksamhetens behov och möjligheter till universitetsgemensamma prioriteringar.

Rapporten tar sin utgångspunkt i GUSPP och resultatet presenteras i relation till ändamålsenlighet och effektivitet enligt utredningsdirektivet.

⁶ GUSPP Fas 2. Införande av styrmodell GU-gemensamma system, processer och projekt: Projektdirektiv. Dnr Y2016/3.

2 Bakgrund

2.1 GUSPP Styrmodell

Införandet av GUSPP styrmodell kom som en motreaktion på bristande kostnadskontroll och utebliven strategisk förankring. Grundtanken var att säkerställa bättre förutsättningar för att kunna styra IT strategiskt inom GU, samt att få en bättre förmåga att tillgodose krav från verksamheten. Detta beskrivs av projektägaren:

Vi vill skapa bättre förutsättningar att kunna fånga upp verksamhetens behov och synpunkter. Med den nya modellen får universitetet möjlighet att göra det. Modellen gör det möjligt att styra utveckling och förvaltning av system, processer och information tillsammans, mot strategiska mål, säger universitetsdirektör Jörgen Tholin.⁷

För att möta detta behov initialiserades ett projekt för införande av GUSPP, med två övergripande effektmål⁸:

- Ökad utvecklingsgrad i förhållande till förvaltning
- Ökad verksamhetsnytta genom en etablerad styrning som kan prioritera rätt utvecklings- och förvaltningsaktiviteter

Det första effektmålet (ökad utvecklingsgrad...) är kopplat till en upplevd situation där majoriteten av resurser för IT är låsta vid förvaltning av existerande digitalt arv⁹. Givet att användning av IT kontinuerligt växer, blir de effektiviseringsvinster som landvinningar inom teknik leder till (exponentiellt minskade kostnader för vidhållen kvalitet) aldrig tillräckligt stora för att frigöra resurser för utveckling. Resultatet är en situation där organisationens tilltagande användning av IT ej ryms inom ramen för existerande finansieringslösning och kostnadsaptit för IT. Det andra effektmålet (ökad verksamhetsnytta...) är kopplat till en upplevd bristfällig prioritering. Utan styrning som möjliggör kostnadskontroll och transparens skapas inte rätt förutsättningar för att prioritera de initiativ som ger mest effekt för verksamheten.

De övergripande effektmålen var tänkta att uppnås genom:

- Enklare samverkan mellan Gemensamma förvaltningen och PIL-enheten
- En portfölj med tydliga strategiska mål och effektivare användning av medel
- Större möjlighet till utveckling i en föränderlig värld och utifrån lokala verksamhetens behov
- Portföljen grupperas i områden med fokus på VAD som görs och för VEM (objekt)
- Roller och forum med tydliga ansvar och befogenheter för IT-stöd, projekt, processer och information
- Tydligare besluts- och finansieringsformer
- Tydligare metod-, projekt- och processtöd

⁷ <https://medarbetarportalen.gu.se/projekt-process/avslutade-projekt/gusppstyrmodell/detali//tydligare-kontaktvagar--smidigare-arbete-och-mer-utveckling.cid1484099>

⁸ <https://medarbetarportalen.gu.se/projekt-process/avslutade-projekt/gusppstyrmodell/bakgrund/>

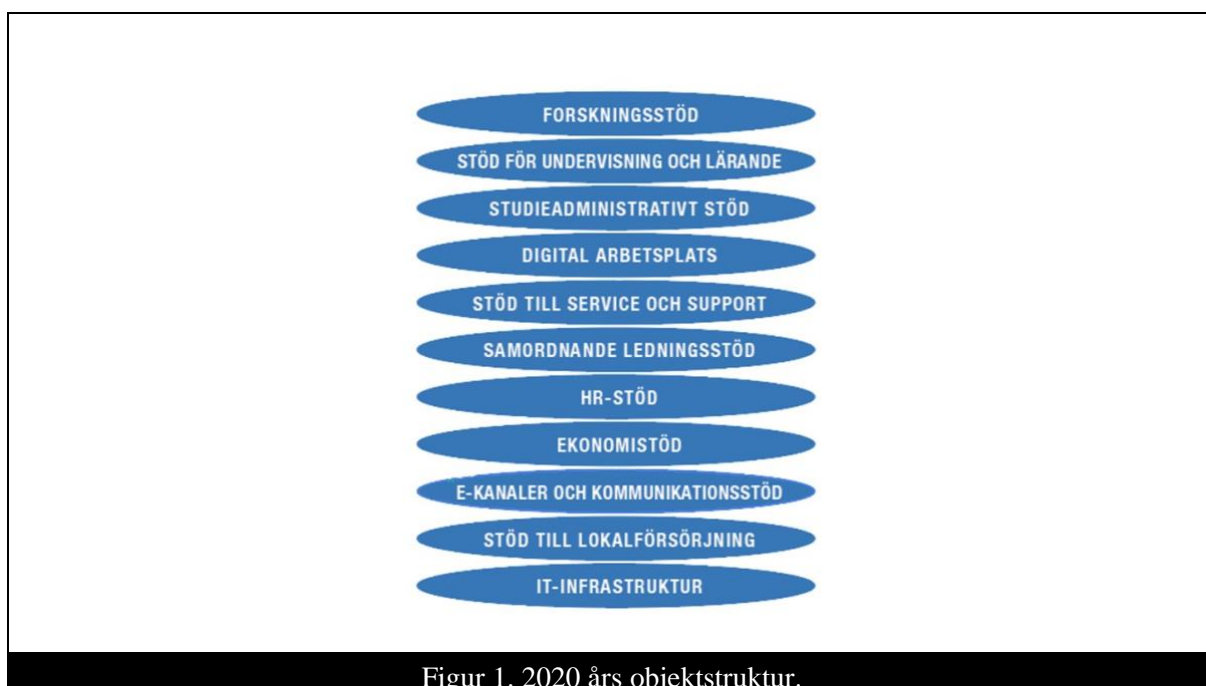
⁹ <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-digitala-arv/>

- Tydligare stöd för informationsförvaltning och arkitektur (IT)

Ur dessa möjliggörande faktorer kan utläsas att målsättningen med styrmodellen var att förenkla samverkan, ge strategiska ingångsvärden för prioritering, öka verksamhetsinvolvering i utveckling samt formalisera den sedan tidigare icke-formaliserade styrningen.

GUSPP styrmodell är ett verktyg för att fånga upp verksamhetens behov och synpunkter på gemensamma system, projekt och processer. Modellen gör det möjligt att få en helhetsbild och att styra resurser för både utveckling och förvaltning på en strategisk nivå.¹⁰

GUSPP bygger på en indelning i system- och processtöd enligt en objektstruktur enligt Figur 1. Istället för att som tidigare tydligt separera förvaltning och utveckling skulle objekten bli bärare av båda dessa aktiviteter. Objektet definierades som att innehålla IT-stöd, verksamhetsstödskomponenter, projekt och processer, och på detta sätt förväntades kopplingen till verksamhet säkerställas. All utveckling kopplades därmed till ett existerande objekt och verksamhet, vilket var tänkt att omöjliggöra satsningar som ej var relevanta för verksamheten. Vidare tydliggjordes relationen mellan en projektbeställare och projektägaren (objektägaren), och utvecklingsprojektets leverans kopplades direkt till framtida förvaltning i objektet.¹¹

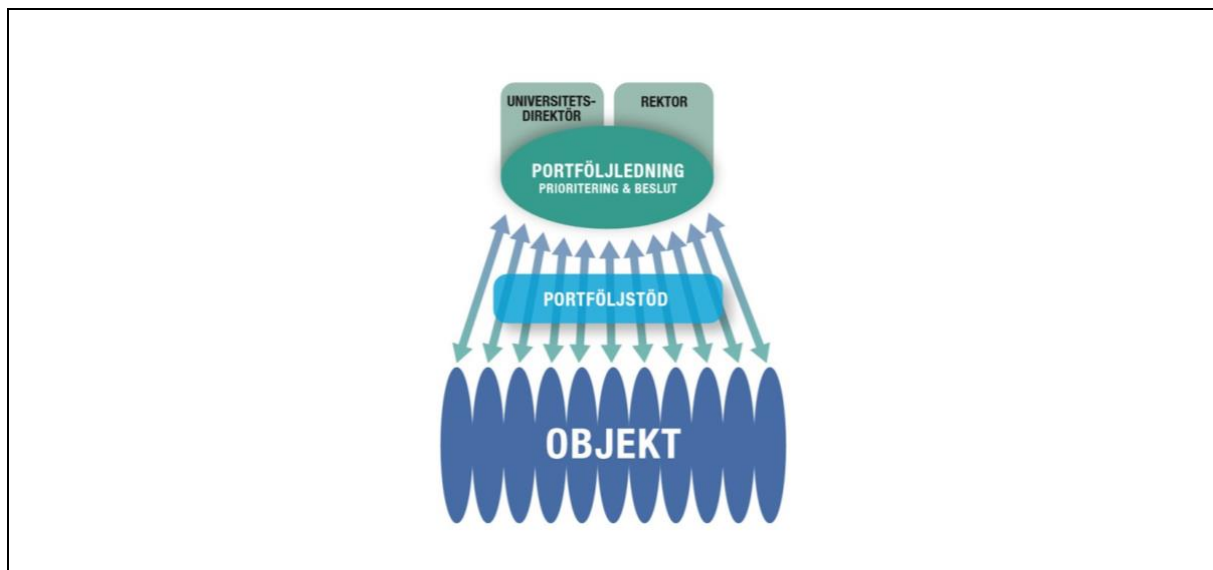


Enligt Figur 2 utgör objekten basen i verksamheten, och ansvarig för prioritering och beslut i förhållande till förvaltning och utveckling är en av ledningen utsedd portföljledning. Denna representeras av universitetsdirektör och rektor, och understöds av ett portföljstöd med uppdrag att stödja portföljledning

¹⁰ <https://medarbetarportalen.gu.se/Organisation/guspp-styrmodell/>

¹¹ <https://medarbetarportalen.gu.se/organisation/guspp-styrmodell/objekt/>

och utveckla samt förvalta GUSPP. Verksamhetens behov är tänkta att fångas upp av objektägaren, och dialog mellan verksamhet och IT hanteras genom särskilda forum.¹²



Figur 2. GUSPP organisering.

Portföljledningen ansvarar för den strategiska styrningen och har det högsta ekonomiska ansvaret för alla förvaltnings- och utvecklingsinsatser inom gemensamma förvaltningen och PIL.

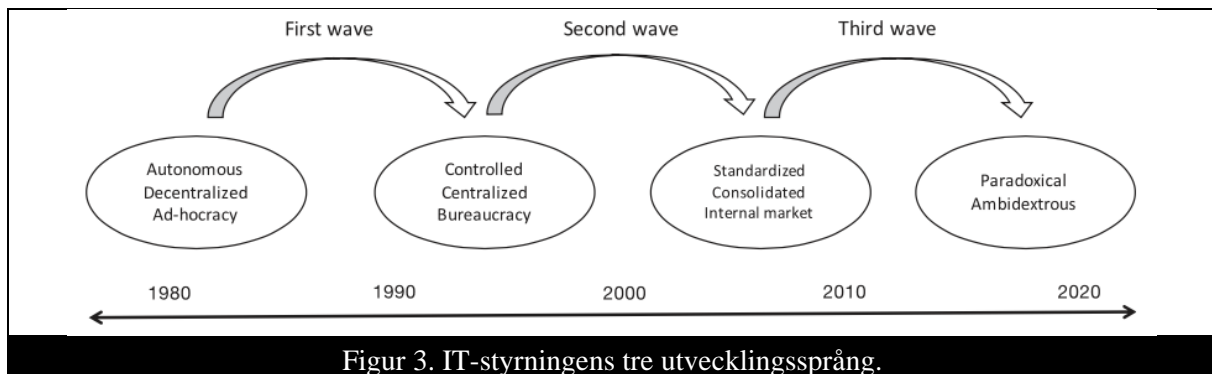
Tanken med portföljledningen var att sammanfoga den strategiska (rektor/universitetsdirektör) och operativa (kärnverksamhet) nivån i verksamheten. Den strategiska nivån var tänkt att representeras av universitetsdirektör (UD) och vice/pro-rektor, men som effekt av personalomsättning i samband med införandet av GUSPP var UD frånvarande under inledningen. Ytterligare representanter i form av områdeschefer GF, föreståndare PIL-enheten, chef universitetsledningens stab, IT-chef och HR-chef skall enligt direktiv också ingå i portföljledningen. Portföljledningen sammanträder månatligen.

2.2 IT-styrningens generella utveckling 1980-2020

I tidigare publikationer¹³ har vi sammanfattat den utveckling som IT-styrning haft under de senaste fyrtio åren. Vi lyfter här de mest centrala aspekterna av denna utveckling för att ge en inblick i hur GUSPP förhåller sig till generella trender kring IT-styrning.

¹² <https://medarbetarportalen.gu.se/organisation/guspp-styrmodell/portfoljledning/>

¹³ Eneroth, Lindvall & Magnusson. 2018. Digitalisering och styrning. Studentlitteratur; Magnusson, J., Koutsikouri, D. and Päiväranta, T., 2020. Efficiency creep and shadow innovation: enacting ambidextrous IT Governance in the public sector. European Journal of Information Systems, 29(4), pp.329-349.



IT-styrning (styrning för effektiv och effektiv användning av IT i linje med verksamhetens mål) har som fenomen sina rötter i 1980-talet då man för första gången försökte integrera IT-avdelningens styrning med övergripande organisations styrning. Genom att skifta fokus från det interna perspektivet på ren effektivitet i IT-avdelningen till mer strategiska frågor rörande vilken typ av IT-användning man eftersträvade som organisation skapades modeller och ramverk som fortfarande är delvis tilläpade.

Under 1980-talet utmärktes IT av att vara tydligt decentraliserat i verksamheten. Avdelningar och enheter byggde upp egna lösningar med en hög grad av lokal frihet. Konsekvensen av detta blev kraftigt tilltagande IT-kostnader, bristfällig integration och utebliven synergi för organisationen som helhet. För att motverka och lösa dessa nya utmaningar infördes en styrning som utmärktes av en högre grad av formell kontroll, tilltagande centralisering och byråkratisering av styrningen. Genom detta minskades variation i ny utveckling, och IT-avdelningen fick bättre förutsättningar för kostnadseffektiv förvaltning och integration av systemfloran. Exempel på styrningsmodeller: COBIT och ITIL.

Det andra utvecklingsprånget kom som en konsekvens av nya tekniska arkitekturer och en tilltagande användning av standardsystem. Givet en ökad satsning på stora, verksamhetsövergripande systemlösningar skiftade fokus på IT-avdelningens styrning mot att ännu mer standardisera sin leverans till verksamheten. Givet dessa stora satsningars komplexitet och kostnadsintensitet var det under slutet av 1990-talet ännu viktigare än tidigare att minska variation i utveckling och skapa förutsättningar för inre effektivitet i IT-avdelningen. Man mötte detta behov med att skapa standardtjänster (IT-arbetsplats etc.) som verksamheten kunde beställa vid behov och genom formaliserade beställningsförfaranden. Processer för att identifiera och prioritera ny utveckling gjordes så komplicerade som möjligt för att motverka inflödet av nya krav som hotade kostnadseffektivitet i förvaltning. Man skapade en intern marknad för IT-relaterade tjänster, ofta med internprissättning som finansieringsmodell. Konsekvensen av detta utvecklingsprång blev en ökad distansiering mellan IT och verksamhet, samt en kraftig tillväxt av vad som benämns "Skugg-IT", dvs centralt icke-sanktionerade inköp och användning av IT. Denna utveckling underblåstes av finanskrisen 2009 och framväxten av en marknad för molnbaserade lösningar. Exempel på styrningsmodeller: PM3 och TBM.

Det tredje och senaste utvecklingsprånget inleds runt 2015 med ett skifte mot vad man inom konsultvärlden kallar "bimodalitet"¹⁴. Tanken är att en IT-avdelning behöver kunna agera för att möta såväl snabbt föränderliga behov från verksamheten genom agil utveckling och för att säkerställa kostnadseffektiv förvaltning. Efter lärdomarna från framväxten av skugg-IT och en tilltagande distans mellan IT och verksamhet har de flesta organisationer i dagsläget påbörjat en förändring av sin styrning.

¹⁴ <https://www.gartner.com/imagesrv/media-products/pdf/ALTIMETRIK/Altimetrik-1-354WZ5A.pdf>

Forskningen benämner denna strävan som organisatorisk ambidextrositet, och den vanligaste organisatoriska lösningen består av en tydlig åtskillnad mellan IT (förvaltning) och digitalisering/digital transformation (verksamhetsutveckling genom digitala lösningar).

Mot denna nya inriktning av IT-styrning står det existerande styrningsarvet. I en studie av IT-styrningen hos Länsstyrelserna (21 myndigheter)¹⁵ identifierade i grunderna i den patologi som i dagsläget verkar för att omöjliggöra innovation och verksamhetsutveckling i linje med digitalisering. Patologin består av styrningspraxis kring prioritering, prissättning, portföljhantering och prestationsmätning. För att motverka icke-ändamålsenlig IT-styrning krävs med andra ord grundläggande förändringar av styrningen.

¹⁵ Magnusson, J., Khisro, J. and Melin, U., 2020, August. A Pathology of Public Sector IT Governance: How IT Governance Configuration Counteracts Ambidexterity. In International Conference on Electronic Government (pp. 29-41). Springer, Cham

3 Metod

Studien har innefattat intervjuer med respondenter involverade i portföljstyrningen samt analys av sekundärmaterial i form av styrdokument och ekonomisk rapportering relaterad till GUSPP. Samtliga intervjuer genomfördes via Teams, spelades in och transkriberades. Flera av intervjuerna har följts upp med följdfrågor via Teams eller mail. Samtal har också förekommit med personer utanför universitet, främst på andra universitet. Totalt bygger denna rapport på 20 intervjuer och ytterligare 20 informella kontakter och samtal. Vi genomförde även en enkätstudie med frågor kring styrning av IT till landets samtliga IT-chefer vid universitet och högskolor via ITCF nätverket. Enkäten besvarades av 8 av 20.

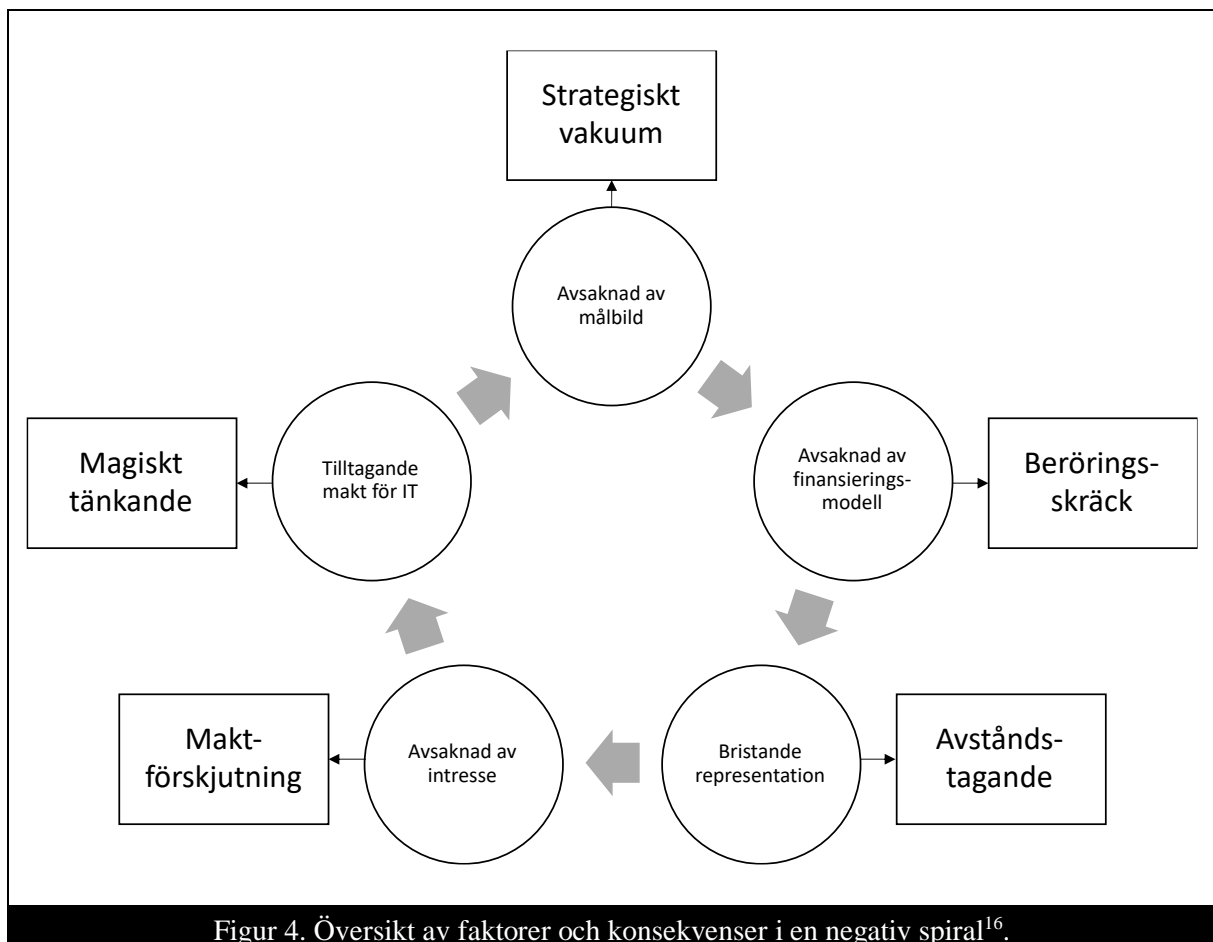
4 Resultat

Resultatet presenteras strukturerat efter de två aspekter som lyfts i utredningsdirektivet, ändamålsenlighet och effektivitet. För att säkerställa anonymitet för respondenter sker ingen hänvisning till roll eller motsvarande identifierare i relation till citat från intervjuer.

4.1 Ändamålsenlighet

En ändamålsenlig styrning skapar rätt förutsättningar för verksamheten att uppnå såväl kort- som långsiktiga målsättningar. Styrningen skapar förutsättningar för att prioritera såväl nya initiativ som förändringar av existerande systemmiljö i enlighet med verksamhetens föränderliga behov och organisationens satta strategiska målbilder.

I Figur 4 presenteras de identifierade faktorerna som inverkar på styrningsmodellens ändamålsenlighet och dess konsekvenser.



¹⁶ Masuch, M., 1985. Vicious circles in organizations. Administrative Science Quarterly, pp.14-33.

4.1.1 Avsaknad av målbild leder till strategiskt vakuum

Göteborgs universitet saknar centralt fastställda målbilder avseende digitalisering och IT. Göteborgs universitet saknar fastställa övergripande målsättningar med verksamheten i relation till digitalisering och IT, varvid det saknas målbilder för mer strategisk prioritering av projekt i GUSPP.

Vem är det som har tolkningsföreträde för att egentligen skapa innehållet i begreppet digitalisering? Det har ju vi inte landat på Göteborgs universitet: 'Vad är digitalisering för oss?'

Digitalisering nämns fyra gånger i årsredovisningen 2019, uteslutande i samband med Samordningsgruppen för artificiell intelligens och digitalisering (SAID) under uppdraget Samverkan. Digitalisering nämns en gång i Vision 2020 och en gång i Vision 2030. I Tabell 1 visas en övergripande jämförelse mellan Göteborgs universitet och ett urval av jämförbara universitet.

Tabell 1. Jämförelse mellan universitet (urval) med antal benämning av "digitalisering".		
Universitet	Årsredovisning 2019	Vision/Strategi
Göteborgs universitet	4	0
Stockholms universitet	2	4
Uppsala universitet	8	1
Lund universitet	9	1
Umeå universitet	4	0

Denna avsaknad av målsättningar får konsekvenser i portföljledningens arbete. Både i portföljledningen, portföljstöd och hos representanter för kärnverksamheten uttrycks en saknad av strategisk riktning. För portföljledningen innebär det att man antingen har svårt att komma till beslut vad gäller prioriteringar (fördröjning) eller att man inte kan prioritera och skjuter beslutet till linjen.

det enda [portföljledningen] tänker är: 'Så länge den ligger inom budget, så har vi inga åsikter.' Och då styr man och leder inte, fast det står ju det uttalat i styrmodellen att man ska göra det.

Det innebär också att den strategiska diskussionen uteblir. Istället fokuseras diskussionerna på basala frågor som projektfinansiering och genomgångar och avrapportering från projekt. Det leder till diskussioner på en nivå som stundtals saknar relevans eller blir svår att förstå för portföljledningen. Således bidrar avsaknaden av målbild till att intresset för portföljstyrningen minskar. En bidragande orsak är att portföljledningen utformats för att fatta strategiska beslut och därmed tillsatts med chefer. När diskussionerna istället är mer projekt- och systemnära är det snarare objektledare än objektägare som har rätt kompetens vilket skapar oklarheter.

Det leder till en praktik i portföljledningen som är kontraproduktiv. Transparens mellan projekt och portföljledning saknas, och projekt som går över budget har historiskt försökt dölja eller kringgå de kontrollmekanismer som finns. Vidare är flaggningsystem, där risker skall rödflaggas så att projektets styrgrupp eller portföljledningen kan komma med råd undermåliga. I stället för att problem i utförande lyfts, mörkar projekt eller styrgrupp risker. Det leder i sin tur till att när projektbudgeten övertrasseras så når det portföljledningen sent i processen.

...det är en enorm o-transparens och man sitter som beställare i portföljen och döljer saker i sina projekt som får jättestor påverkan och man vill inte prata om det.

Portföljstödet som har översikt av ekonomin och som stödjer projekten ser dessa problem, men ligger så långt ner i organisationen att man upplever att man saknar mandat att agera. Det är också ett resultat av att portföljstödet roll och förmåga har minimerats jämfört med de ursprungliga planerna.

...och det här sitter portföljstödet och vet...man vet ju allt det här. Men man kan inte sitta och vara transparent när det är på portföljledningen, för där sitter ju personerna man skulle dra ner byxorna för i så fall.

Idag utgör portföljstödet framför allt en administrativ och normativ kontrollfunktion. Men ursprungsidén var större, då det även skulle inkludera fler kompetenser.

...ursprungsplanerna för portföljstödet...skulle även inkludera processmänniskor, det skulle ha med dataskyddsdelar, informationssäkerhetsdelar...men det blev inte så av olika orsaker. Portföljstödet har skalats ner...

Konsekvensen av en avsaknad av målbild återspeglas också i den praktik som föreligger inom portföljstyrningen avseende prioritering. Prioritering sker uteslutande på basis av kostnader, med utgångspunkt att få med så många projekt som möjligt inom ramen för portföljens budget. Detta bidrar till att underlag för prioritering blir kostnadsfokuserade samt att kostnader underskattas alternativt göms i samband med framtagningen av underlag. Denna praktik leder till en situation där projekt återkommer med ytterligare äskningar för expansion av projektbudget, vilket i sin tur leder till att utrymmet i portföljens fria resurser krymper över tid. Projekt prioriteras därmed i ett strategiskt vakuum, helt utan möjlighet till strategiexekvering.

4.1.2 Avsaknad av finansieringsmodell leder till beröringsskräck

Vid införandet av GUSPP saknades finansieringsmodell. En finansieringsmodell togs därefter fram genom ett projekt inom portföljen men avvisades av ledning som ej hållbar och eftersträvansvärd. Konsekvensen av detta är att GUSPP i dagsläget saknar finansieringsmodell, varvid ekonomisk planering över tid blir svår, portföljen riskerar underfinansiering och kostnader skjuts ut på linjen vilket i sin tur påverkar genomförandet av projekt.

Det innebär att utifrån ett digitaliseringsbehov på GU så skulle vi behöva ha en större summa pengar, det menar jag att vi behöver, men nu ska vi ta de pengarna från huruvida vi ska ha mindre studievägledare på utbildningsenheten, alltså det är där prioriteringen sker på linjen, enskilda enhetschefer eller områdeschefer då ska säga: 'Men vi tar pengar från en annan typ av verksamhet och plockar in i digitaliseringsdelen.'. Det är ingen framkomlig väg. Alltså, vi kan ju inte backa in i framtiden, jag känner mig oerhört bakbunden i det vi håller på med just nu om jag ska vara riktigt ärlig.

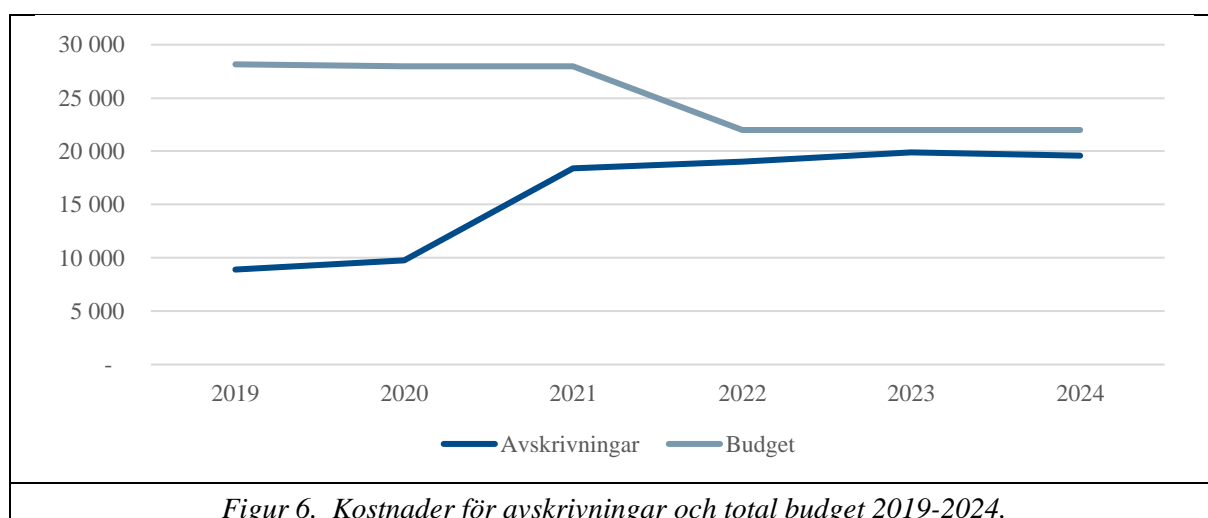
Vidare skapar den utpräglade linjestrukturen vid GU utmaningar för objekten som har en linjeövergripande organisering och finansiering. Något som stödverksamheten har svårt att hantera.

Men det har också varit jättesvårt för chefer och medarbetare att förstå att: 'Här sitter en person i den här linjen och arbetsleder förvaltningen av system som också inkluderar viss utveckling, människor som sitter någon annanstans i linjen.' Det har varit oerhört svårt.

Det finns en förståelse att den utredning som gjordes kring en ny finansieringsmodell inte implementerades då den sågs som en extremt utpräglad köp- och sälj-modell. Men samtidigt efterfrågas en sammanhållen finansieringsmodell för GUSPP så att portföljledningen har ekonomiska förutsättningar för både förvaltning och utveckling.

...dels skulle portföljledningen ha hand om vissa saker, det vill säga projekten motsvarande de pengarna, inte så mycket pengar i sammanhanget, men en liten del, och så skulle finansiering för de objekten finnas kvar i linjen. Och det är ett dubbelkommando som vi inte klarar av, för finns det inga pengar i linjen, ja, då är det bara projekten som möjligtvis kan styras från portföljen.

Separationen mellan projektens finansiering via GUSPP och objektens finansiering via linjen gör det svårt för portföljledningen (och linjeorganisationen) att styra. Lejonparten av kostnader för projekt behandlas som investeringar med avskrivningstid fem år. I linje med regelverket för statliga myndigheters investeringar i IT¹⁷ skapar detta en situation där kostnader skjuts framåt istället för att tas som direkta kostnader.



Figur 6. Kostnader för avskrivningar och total budget 2019-2024.

Som framgår av Figur 6 har denna praxis kring investeringsfinansiering resulterat i att utrymmet för projekt 2022-2024 är mycket begränsat (7,5Msek av budgeterat 66Msek, dvs 11%). Med andra ord är utrymmet för nya digitala satsningar under denna period (med antagandet av ytterligare projektbeslut 2021) 0,36 promille av universitetets omsättning. Detta bör ses som det utrymme för centralt driven central digitalisering som i nuläge planeras, vilket kan likställas med ett tydligt ställningstagande emot digitalisering. Konsekvensen av detta är att Göteborgs universitet kommer att se en hiatus på digitalisering fram till och med 2024 givet vidhållande av existerande styrmodell.

Valet av att finansiera IT-relaterade initiativ med investerings- eller verksamhetsmedel är viktigt och delvis svårt. I en tidigare analys av finansiering av ändamålsenlig offentlig digitalisering lyfter vi fram

¹⁷ <https://www.digg.se/4aea80/globalassets/dokument/publicerat/publikationer/styrning-av-digitala-investeringar.pdf>

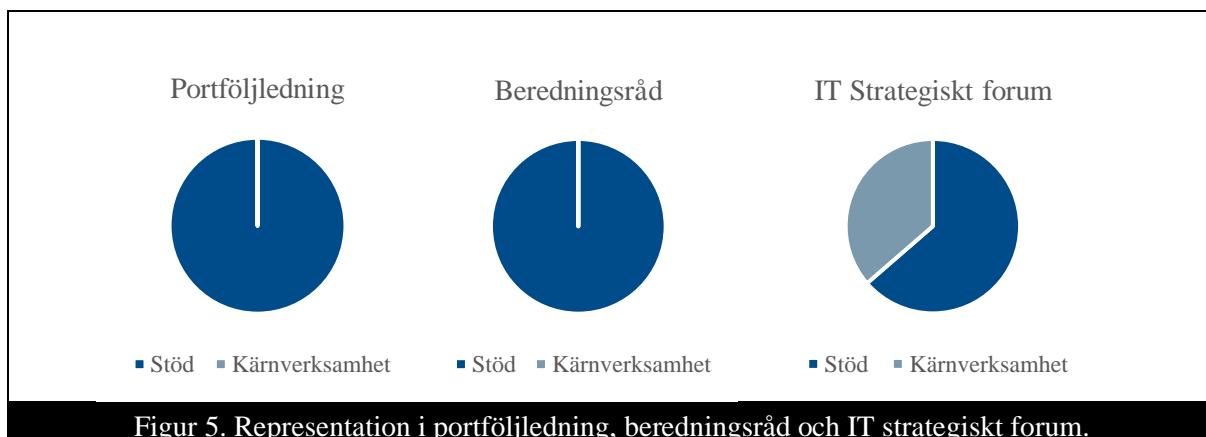
rekommendationer kring vad som bör ses som digitala investeringsobjekt¹⁸. Centralt är att dessa uppfyllde nedan kriterier:

- 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.

Ur detta kommer att ett projekt som GU Kort bör ses som i huvudsak ett investeringsobjekt, medan ett projekt som Webb bör ses som i huvudsak en direkt kostnad. Överutnyttjande av investeringsmedel leder till att utrymmet för framtida investeringar krymper samt att inlåsnings effekter uppkommer. Dessa inlåsnings effekter är särskilt problematiska givet teknologins exponentiella utveckling, där risken är stor att verksamheten blir fast i suboptimala lösningar som effekt av avskrivningsinlåsnings.

Sammantaget leder avsaknaden av en finansieringsmodell inom GUSPP till en beröringsskräck där kärnverksamheten i så stor omfattning som möjligt undviker involvering i centralt initierade utvecklingsprojekt. Avsaknaden av finansiering skapar ekonomisk oreda, samt bristande förutsättningar för planering av verksamhet för såväl kärnverksamhet som IT-avdelning.

4.1.3 Bristande representation leder till avståndstagande



Figur 5. Representation i portföljledning, beredningsråd och IT strategiskt forum.

Portföljledningen saknar företrädare från universitetets kärnverksamhet (Figur 5), i direkt strid med den ursprungliga idén bakom styrmodellen. Den enda representanten som ej representerar Gemensamma förvaltningen (GF) är från Pedagogisk utveckling och interaktivt lärande (PIL). PIL har i uppdrag att ”aktivt stödja den pedagogiska utvecklingen”¹⁹, dvs det utgör liksom GF en stödjande funktion inom universitetet²⁰. Här verkar tolkningen av modellen kontraproduktivt för hur makt över resurser fördelas inom universitetet. Resurser finns nästan uteslutande i kärnverksamheten, men denna saknar direkt representation i GUSPP. Vicerektorer för grundutbildning och forskning är inte representerade, men

¹⁸ <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/hur-bor-vi-anvanda-investeringsverktyget/>

¹⁹ https://pil.gu.se/om_pil/uppdrag

²⁰ Vid Stockholms universitet företräds verksamheten av två professorer, en från HumSam- och en från Natur-fakulteterna samt av studentrepresentanter. Tillsammans med vicerektor, IT-chef och universitetsdirektör utgör denna gruppering universitetets IT-styrgrupp.

även om så vore fallet riskerar de att endast bli galjonsfigurer för linjen, utan direkt makt då de ej har egen verksamhet eller verksamhetsmedel. Konsekvensen av detta blir att beslut fattade inom ramen för portföljen skjuts ut i verksamheten.

Givet att det eftersträvade målet med GUSPP är att öka närhet till verksamhet och säkerställa verksamhetsnära utveckling är den skeva representationen i portföljledningen anmärkningsvärd. Sex av sju ledamöter är högre chefer inom GF. Vidare är ledamot för PIL inte föreståndare utan en biträdande chef vilket ytterligare riskerar att minska verksamhetens inflytande. Kärnverksamheten i form av forskning och utbildning saknar direkt representation, varvid risken är överhängande av att just den eftersträvade kopplingen till verksamhet ej uppnås. Vidare är universitetsledningens perspektiv frånvarande genom avsaknaden av vice/prorektor, varvid endast GFs perspektiv företräds²¹.

I den bästa av världar har portföljledningen, via objektägare och objektledare, örat mot marknaden och kan fånga upp behov i olika delar av verksamheten och omvandla dessa till projekt direkt kopplade till verksamhetsutveckling. Givet portföljledningens sammansättning utan representation från undervisande personal eller aktiva forskare leder detta till att sann verksamhetsutveckling sker decentraliserat och frikopplat från projekten i portföljen. I bästa fall fortgår verksamhetsutvecklingen kontinuerligt ute i verksamheten. Medan portföljens projekt drivs av antingen IT eller den gemensamma förvaltningen, ofta med nöden som drivkraft, där system är så föråldrade att de inte längre finns en leverantör eller att systemens eftersatthet hindrar kostnadseffektiv drift och robusthet.

Vi gör ju alltid saker för att vi måste göra det för att det håller på att gå sönder. Så det finns egentligen aldrig något verksamhetsperspektiv att prioritera på. Det är aldrig så: 'Åh, vill verksamheten ha glitter eller gröna skogar?' Utan det är bara så här: 'Vill verksamheten ha ett kraschat sånt här system eller ett kraschat sånt här system?'

Det finns två ytterligare grupperingar som syftar till att förankra GUSPP och ITs arbete med verksamheten, Beredningsrådet för GU-gemensamma system och projekt²² och Strategiskt IT-forum²³. Båda grupperingarna leds av IT-chefen. Beredningsrådet för gemensamma system och projekt skall fungera som ett rådgivande organ till portföljledningen. Syftet är att förankra verksamhetsnytta i samband med aktiviteter inom GUSPP och lyfta nya idéer. Beredningsrådet består av administrativa chefer inom verksamhetsstödet för universitets fakulteter inklusive universitetsbiblioteket. Trots att rådet skall "Föreslå och värdera framtida initiativ som underlättar forskningens, utbildningens och verksamhetsstödet arbete", saknas representanter från kärnverksamheten.

Och där är det ju nästan taskigt då när man bjuder in verksamheten som man försöker göra i forum, för de vill ju ha service och de vill ha innovation, de vill ha moderna system, de vill att det ska funka, de vill att saker ska funka ihop, de vill att det ska vara fina gränssnitt. De vill ha saker som vi inte har pengar eller förutsättningar att leverera.

²¹ UD ingår i universitetsledningen, men ses i denna rapport som företrädare för stödverksamhet snarare än kärnverksamhet.

²² <https://jiragu.atlassian.net/wiki/spaces/GS/pages/1231290376/Beredningsr+det+f+r+GU-gemensamma+system+och+projekt>

²³ <https://medarbetarportalen.gu.se/organisation/universitetets-organisation/gemensamma-forvaltningen/infrastrukturstod/it-enheten/it-forum/>

Strategiskt IT-forum utgör ett rådgivande organ till IT-sidan i GUSPP med fokus på initiativ, förstudier och projekt samt förvaltning och support. Av 12 deltagare som ingår i forumet tillhör fyra kärnverksamheten undervisning och forskning och åtta personer är administrativ personal, inklusive IT-chefen. Således är forumet viktat på samma sätt som GUSPP i sin helhet med tonvikt på stöd snarare än kärnverksamhet. Personer som deltar i råden ger uttryck för att initiativen är lovvärda, men att det främst är informationsmöten. De pågående eller nyss uppstartade projekten presenteras, men upplevelsen är att det är svårt att bidra.

...oftast så känns det som att det ändå är för sent ... ja, det finns inte så mycket man kan göra när vi väl får informationen ... det är inte så att man ifrågasätter projekt eller IT-system eller hur man gör prioriteringsordningar och så där. Jag tror bara att det är en liten frustration från verksamheten att man inte får vara med ...

Organisatoriskt skär GUSPP genom linjeorganisationen. Objekten skär över flera linjer vilket skapar budget- och styrmässiga utmaningar. Portföljledningen, objektägare och objektledare samlar också roller från olika nivåer i organisationen. I en organisation som Göteborgs universitet, som i intervjuerna beskrivs som en utpräglad linjeorganisation, skapar det spänningar både i objekts- och projektarbetet. Under de senaste åren har flera projekt drivits med betydande budgetunderskott, underskott som ofta rapporterats sent. Det har också förekommit att projekt som inte fått klartecken från portföljledningen initierats ändå genom andra strukturer i organisationen. När sådant fångas upp av objektledare eller portföljstöd kan det vara flera chefsled som behöver brytas för att nå person med rätt mandat för att hantera frågan.

...så säg att det är en [chef] som är projektägare, och så ser de att: "Det här är helt åt helvete det här projektet", ja, då ska de först gå den [chefen] på tårna. Och så kanske då [annan chef] är projektbeställare och får de rätt så då går de [hen] på tårna också. Och för att komma upp till [universitetsdirektören], så har de ytterligare ett chefslager att passera, som de också då måste sätta in i situationen...

Man ger uttryck för att detta är en situation som beror på den strikta linjeorganisation, men också på att en enhet som portföljstödet med ett strategiskt ansvar ligger långt ner i organisationen, långt från universitetsdirektören som är den som har det yttersta mandatet i GUSPP.

...på Göteborgs universitet är det också en legitimitetsfråga, det är det som är utmaningen. Alltså, hur får man legitimitet för att vara företrädare eller driva olika frågor?

Det hierarkiska elementet i strukturen kommer också med andra konsekvenser. Inom delar av organisationen bedrivs arbetet agilt, i korta sprintar, med gruppleddare som aktivt fördelar arbetsuppgifter allt eftersom delmoment blir klara. Men i stora projekt planeras arbetsinsatsen i årsbudgeten. Detta skapar problem för projekt som spänner över flera år och/eller blir försenade.

...det bygger på att man gör en plan innan sommaren och så har man några personer som ska jobba en procent i månaden och ... upp till 20 procent, året efter år.... Men så kom projektet inte igång..., då går man inte in och ändrar objektplanen, så personen sitter uppbokad i systemet 20 procent... och kulturen är att man viftar inte och säger: 'Jag har ingenting att göra', utan då är det någon annan som ska gå in: Ja, men du gör ingenting?' 'Nej, just det. Nej, jag väntar på att de ska komma igång med det här projekt'.

I intervjuerna framställs inte detta som en kritik mot individer utan som ett systemiskt problem med ersättningsmodeller och en mognadsgrad där organisationen i högre grad behöver lära sig att arbeta mer adaptivt och dynamiskt²⁴. Öar av mer agilt orienterade arbetssätt håller på att växa fram i organisationen och under intervjuerna framgår en uttalad ambition i flera delar av universitet att öka en sådan utveckling. Tyvärr saknas dock central samordning vilket riskerar resultera i betydande sub-optimering och ytterligare avståndstagande mellan kärn- och stödverksamhet.

4.1.4 Avsaknad av intresse leder till maktförskjutning

Tidigare studier visar de dubbelbottnade konsekvenserna av ökad formalisering av IT-styrning²⁵. Formaliseringen (ofta driven av IT i respons till verksamhetens bristande IT-förståelse i kombination med högre lednings ointresse för frågan) leder till att verksamheten blir mer passiva i dialogen med IT och skiftar över sin involvering från drivande till passivt beställande. Formaliseringen på GU beskrivs leda till en separation av styrningen av IT från styrningen av verksamheten vilket gör portföljarbetet till en ritual snarare än en ändamålsenlig styrning.

Om vi tänker att vi har en styrning som ska ske i portföljledningen som vi ska prioritera och som ska definiera och peka ut riktning ... det blir lite grann av en ritual, snarare än vad det är en verklig styrning. Det finns en modell som är tänkt för att kunna ge oss riktning och så där, men i verkligheten så att säga hanteras ju frågor och problem och så [i linjen] och mellan och inom de här projekten och så här.

Kontrollfokus skiftas över från effekt till kostnad och den enda dialogen med projektledare/leverantör sker kring kostnad och tid.

Och någonstans så blir det att de cheferna som så att säga jobbar med de här sakerna tappar hela kedjan i någon mening, och att man kopplar loss det ansvaret och engagemanget som man har för att utveckla sin miljö eller sin verksamhet från också hela styrningen kring den. Och att det blir som att plockar ut en särskild tårbit som då är digitaliseringsdelarna, och ska styra just den tårbiten på ett helt annat sätt, snarare än som en självklart integrerad del som en enhet har att arbeta med.

Som ett resultat av den existerande styrmodellen ser verksamhetens fokus ut att vara just styrprocessen. I intervjuerna ges en bild av IT-styrningen där fokus framför allt hamnar på att förstå de olika rollerna, processtegen, dokumentationskraven och ekonomin, snarare än verksamhetsutveckling.

...så jag tror att effekten av att separera så mycket som vi har gjort blir ett ganska till synes styrbart och effektivt system, som de facto blir ganska trögt och ineffektivt, med ganska mycket kontrollsteg och uppföljningsprocesser och snurrar. Och...i den här styrmodellen som ska skapa förutsättningar för ordning och reda och kontroll och jag menar, kostnadskontroll och effektivitet och planering och så här, i själva verket blir syftet med

²⁴ Janssen, M. and Van Der Voort, H., 2016. Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government.

²⁵ Magnusson, J., Päivärinta, T. and Koutsikouri, D., 2020. Digital ambidexterity in the public sector: empirical evidence of a bias in balancing practices. Transforming Government: People, Process and Policy.

verksamheten, snarare än så att säga ... än ett medel för att åstadkomma en massa bra saker.

Detta är en farlig utveckling där verksamhetsutveckling mer och mer blir disassocierat från verksamheten, med konsekvensen att förändring av verksamheten uteblir. Risken är stor att organisationen ser förändringen som komplett när en ny teknisk lösning är införd (t.ex. Microsoft Teams), när detta i själva verket är själva startskottet på en längre förändringsresa.

Men [person i GUs ledning] sa ju: 'Nu har vi digitaliserat GU, för nu har vi ju Teams', och det är inte digitalisering för mig, men jag tror vi har väldigt olika bild av vad digitalisering är.

I takt med att beställningsförfarande standardiseras och interaktion mellan utförare och beställare begränsas skapas en distansering mellan IT och verksamhet. IT är de som sköter "det tekniska", en obskyr och mystisk värld till vilken verksamhetsföreträdare saknar inblick och access. I takt med att formaliseringen tilltar ökar denna distans, och verksamheten vänjer sig av vid att vara involverad i verksamhetsutveckling. Ett exempel på detta är den praktik kring prioritering uteslutande på kostnadsbasis som vuxit fram i portföljledningen, vilket skapar ett vakuum som nödvändigtvis fylls av IT-avdelningens experter.

4.1.5 Ökad makt för IT leder till magiskt tänkande

Den IT-strategi²⁶ som är vägledande för IT vid GU sammanfattar ledord och intention med IT som:

Öppna och flexibla miljöer som inbjuder till innovation och samverkan med tillgång till säker informationshantering. Tjänsterna är ändamålsenliga, enkla och nåbara oavsett plats och enhet. Miljöer och tjänster kännetecknas av stabilitet och kostnadseffektivitet.

Vidare fastställs att den viktigaste framgångsfaktorn för att uppnå målen i Vision 2020 är...

... behovs- och verksamhetsdriven och utveckling i samverkan med olika aktörer både inom och utom universitetsvärlden. IT- tjänsterna ska utvecklas i dialog med verksamheten med målet att de ska underlätta arbetet för användarna och bidra till en god arbetsmiljö.

Ur ledorden är det tydligt att det primära ingångsvärdet för digital infrastruktur vid universitetet är stabilitet och kostnadseffektivitet. Att miljöerna samtidigt skall inbjuda till innovation är svårförenligt med uttalat ingångsvärde, och skapar en direkt konflikt med den framgångsfaktor som lyfts.

*–Upplever du att det finns en digital strategi på Göteborgs universitet?
–Nej, inte över huvud taget. Det är den som saknas.*

Strategin ger inga ingångsvärden kring målkonflikter och hur prioritering bör ske, varvid kostnadseffektivitet går segrande.

...vi har inga strategiska mål, vi har ingen plan för digitalisering, vi har inga medel som motsvarar den digitaliseringstakt som vi skulle vilja ... eller som man utifrån rektorshåll

²⁶ IT-strategi 2014-2020 vid Göteborgs universitet, Dnr V 2913/903, s. 2

åtminstone antyder att man vill öka digitaliseringen. Och sen är frågan, vem vet vad digitalisering är? Det är också en stor frågeställning, vad är digitalisering? Är det att byta ut ett system mot ett nytt?

Konsekvensen av detta blir en styrning som hela tiden eftersträvar kostnadseffektivitet på bekostnad av verksamhets(driven)utveckling. Styrmodellen är designad för att minska fluktuationer i efterfrågan genom att öka trösklar för kommunicerandet av krav till IT-avdelningen, varvid styrmodellen verkar i motsatt riktning mot vad organisationen ämnar uppnå. Att vidhålla modellen och förvänta sig flexibla miljöer som inbjuder till innovation och samverkan medan man styr mot kostnadseffektivitet och stabilitet blir således en typ av magiskt tänkande.

4.1.6 Slutsatser Ändamålsenlighet

Sammantaget finner utredningen att GUSPP uppvisar tydliga brister avseende ändamålsenlighet. Ur analysen härleddes tre slutsatser:

Slutsats 1: En styrmodell lämpad för datorisering, inte digitalisering

Grunden till GUSPP togs fram under slutet av 1990-talet och är därmed fokuserad på att lösa de utmaningar som var dominerande kring IT vid millennieskiftet. Centralt ligger jakten på ökad kostnadskontroll, säkerställandet av minskad fluktuation i efterfrågan till IT-avdelningen, en syn på risk som otvetydigt negativt och en tydlig separation av ansvar mellan IT och verksamhet. Dessa målsättningar var vid millennieskiftet eftersträvansvärda, men har sedan dess ersatts av andra målsättningar i vad som bör ses som en ändamålsenlig styrmodell. Trots detta är modellens grund fortfarande tongivande inom universitetsvärlden²⁷.

I takt med att samhällets digitalisering växer sig starkare och ställer nya krav på GU är det därmed naturligt att GUSPP går från att vara ändamålsenlig till att bli direkt kontraproduktiv. Styrmodellen är ändamålsenlig för datoriseringen av verksamheten, en utveckling som lämnades runt 2010. GUSPP fungerar idag för vidmakthållande, alltså förvaltning och drift och det arbetet som sker på objektledarnivå. Portföljstyrningen som rör verksamhetsutveckling, investeringar och projekt, fungerar sämre. GUSPP med dess arv från PM3 har således tillämpats på områden som den inte är avsedd för. Från 2010 och framåt behöver modellen skapa förutsättningar för digitalisering, dvs en metod för verksamhetsutveckling genom digitala lösningar. Givet regeringens målsättning om att Sverige skall bli bäst i världen på att nyttja digitaliseringens möjligheter är vidhållande vid modellen uppseendeväckande.

Slutsats 2: En styrmodell som döljer underliggande problem

Givet avsaknaden av tydliga feedbackloopar i termer av mätning av t.ex. försämrad dialog med verksamheten, bristande utvecklingseffektivitet och avsmalnande utvecklingsutrymme saknar styrmodellen förmågan att synliggöra underliggande problem. Det finns en rad IT-relaterade utmaningar på GU idag. En fungerande styrmodell behöver skapa incitament för transparens och dialog så att problem med spruckna projektbudgetar och icke-fungerande system leder till diskussion, inte tystnad.

²⁷ 80% av respondenterna i enkäten till IT-chefer vid Sveriges universitet och högskolor anger att PM3 utgör grunden för deras styrning.

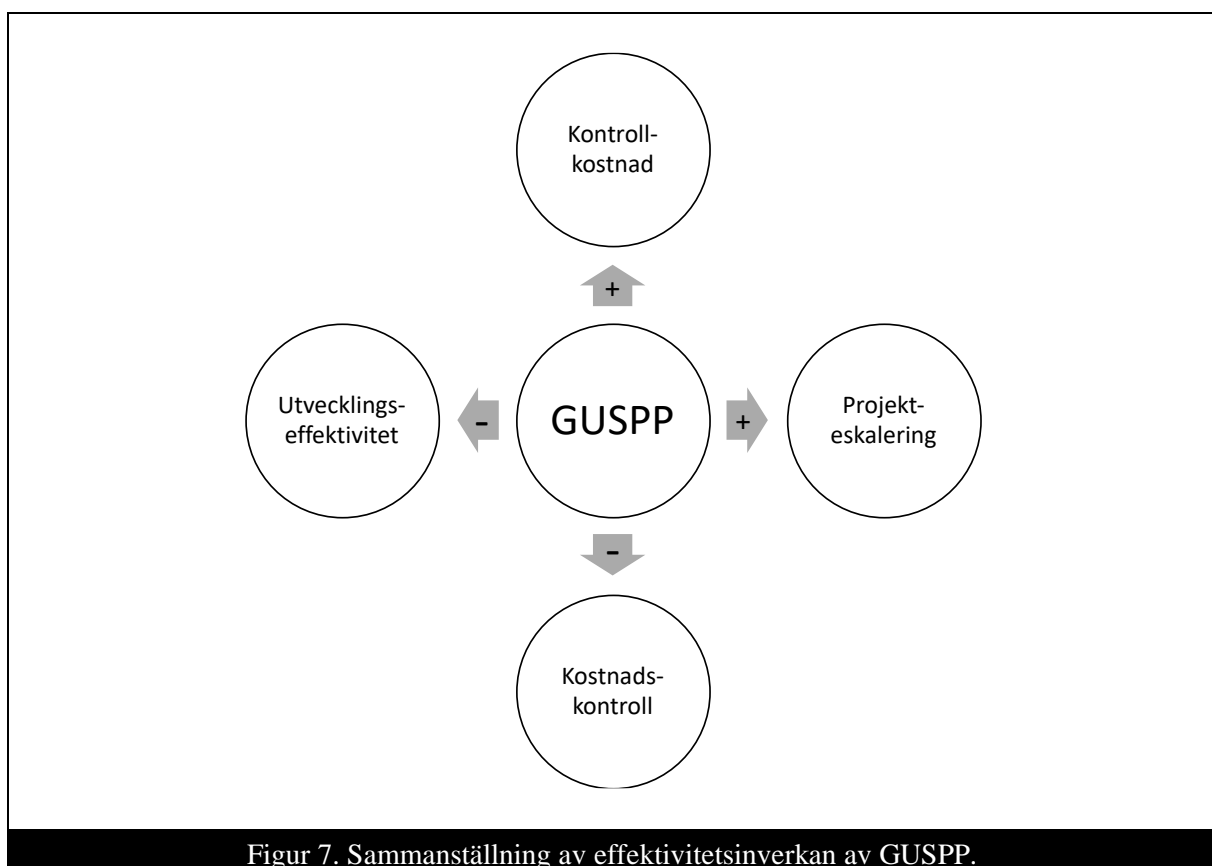
En fortsatt användning av styrmodellen trots bristande ändamålsenlighet vore uppseendeväckande med tanke på att problematiken torde varit synlig för de insatta över en längre tid.

Slutsats 3: En styrmodell som ger illusionen av kontroll

Införandet av GUSPP utan tillhörande finansieringsmodell signalerar att det primära värdet var att ta kontroll över IT-kostnader snarare än att driva verksamhetsutveckling. Målsättningarna med införandeprojektet har inte följts upp och vidmakthållandet av modellen över tid visar att dess rituella efterlevande har ett egenvärde för organisationen. Istället för att stoppa icke-fungerande projekt eller prioritera mellan projekt förhåller sig portföljledningen passiv. Detta skapar en illusion av kontroll, snarare än sann kontroll.

4.2 Effektivitet

En effektiv styrning uppvisar tydliga nyttor som överstiger kostnaden av kontroll. För att detta skall vara möjligt krävs enligt forskningen noga överväganden av syftet med kontroll och valet av kontrollstil²⁸. Ur detta följer att ju högre den relativa kontrollkostnaden är, desto högre kan vi förvänta oss att de negativa effekterna av bristande kontroll upplevs för verksamheten. Figur 7 innehåller en sammanställning av GUSPPs inverkan på effektivitet.



Figur 7. Sammanställning av effektivitetsinverkan av GUSPP.

²⁸ Remus, U., Wiener, M., Saunders, C. and Mähring, M., 2020. The impact of control styles and control modes on individual-level outcomes: a first test of the integrated IS project control theory. *European Journal of Information Systems*, 29(2), pp.134-152.

4.2.1 Kontrollkostnad

Det saknas en övergripande översikt och kostnadskontroll kring GUSPP. Genom stöd från portföljstödet har vi fått en uppskattning på ca 11,3 MSEK per år innefattande lönekostnader för portföljledning, ekonomer, portföljstödet och objektledning (exkl objektägare). GUSPP har även varit föremål för ett flertal projekt som finansierats inom utvecklingsportföljen, med en sammanslagen budget på 7 MSEK 2018-2020. Under antagandet att kostnaden varit stabil över perioden 2018-2020 resulterar detta i en total kontrollkostnad av 41 MSEK. Sett i relation till det sammanslagna utvecklingsportföljvärdet (121,5 MSEK) under samma period utgör kontrollkostnaden 34%.

Ytterligare faktorer som räknas som kontrollkostnad men som ej beräknats är senareläggning av projektbeslut, dvs ledtider vid beslutsfattande. Exempel på detta kan ses i bordlägganden och andra former av uppskjutande av beslut.

Det kommer många icke-beslut [från portföljledningen]. De vill inte alltid ta beslut, de upplever att de inte har mandat att ta beslut och de vet inte vad de ska prioritera besluten utifrån.

Medan projektdokumentationen och arbetet med PPS ses som fungerande så finns det olika uppfattningar kring objektens dokumentation.

...vi lägger massa tid som vi egentligen borde satsa på att lyfta utvecklingsteam och så vidare, det lägger vi i stället på att skicka in rapporter och beskriva nulägen... mycket kravlistor inför rapportering, varje tertiäl med saker som ska fyllas i. Och grejen är att rätt mycket av det är bara likadant varje gång.

Kritiken mot administration och det som uppfattas som onödig dokumentation i relation till objektarbetet skall ses i ljuset av hur meningsfullt det upplevs. I intervjuerna är det meningen och nyttan med dokumentationen som ifrågasätts.

...sen så har det allt mer blivit ... styrmodellen för objekten har ju blivit likställt med Antura. Liksom, det är Antura, det är där man diskuterar. Och är det så att man får hjälp av portföljstödet...så är det oftast med så här: 'Ja, du ska göra så här för att det ska bli rätt i Antura' Det handlar inte om metodik eller kvalitet eller output utan det är byråkrati...

Vidare ser vi inga tecken på att portföljledningen eller ledning är medvetna om den alternativkostnad som är behäftad med icke-beslut. Utebliven digitalisering är en betydande kostnad för verksamheten, både i form av utebliven effektivisering och utebliven innovation. Sett ur ett längre perspektiv utgör utebliven innovation en försämrad relevans för organisationen över tid. I och med att den digitala utvecklingen är exponentiell, är det viktigt att inkludera alternativkostnad som faktor i beräkning av kontrollkostnad²⁹.

²⁹ Se <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/vad-ar-alternativkostnaden-av-digitalt-forst/> för vidare diskussion om alternativkostnad kring digitalisering.

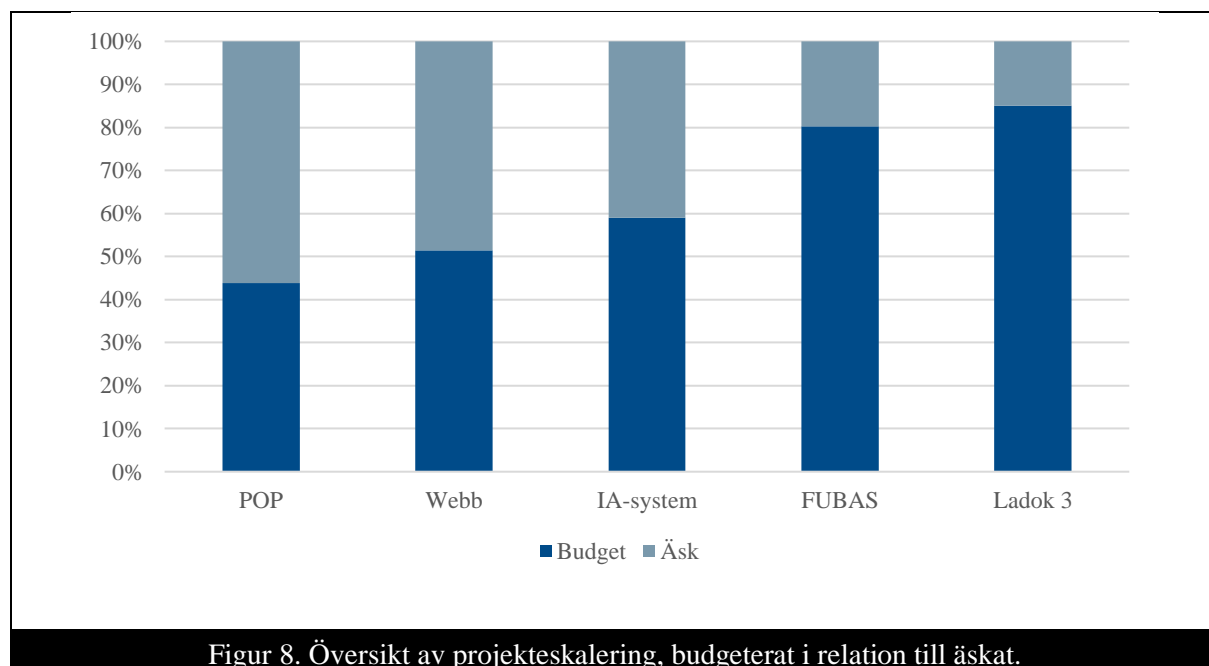
4.2.2 Projekteskalering

I intervjuerna framkom ett tydligt mönster rörande projektens underskattande av kostnader och en tendens att återvända för ytterligare äskning vid kostnadsöverträdelser. Detta fenomen beskrivs i forskningen som projekteskalering³⁰.

I underlaget för äsk-ärenden framgår att fem projekt varit underlag för äskning i GUSPP (se figur 8). I dessa projekt har i vissa fall upprepade äskningar lett till projekteskalering med 18-128% av ursprungsbudget, till ett sammanlagt belopp om 42,6 MSEK under perioden 2018-2021 (januari). Portföljvärdet under samma period var 121,5 MSEK, varvid äskningen utgjorde 35%.

Intervjuerna ger en komplex bild av projektstyrningen och interaktionen mellan projektledare, styrgrupp och portföljledning. Portföljledningen uttrycker att man blir gisslan, mellan ett projekt som går över budget, men som är så pass kritiskt att det måste bli klart. Portföljledningens förmåga att kritiskt granska projektens prioriteringar och spåra orsaken till de ökade kostnaderna är begränsad. Som tidigare tagits upp är interndebitering en betydande kostnad för projekten. En eskalering för således med sig ytterligare pengar till linjen.

Men om du då till exempel tar kommunikationsenheten som ett exempel, deras resurser har ju jobbat stenhårt i det här projektet, de har ju också ersatts med 550. Det är många, många, många miljoner till den linjen, men de flesta av de resurserna eller alla de resurserna är ju täckta av rammedel redan så då går ju den enheten plus.



Figur 8. Översikt av projekteskalering, budgeterat i relation till äskat.

En tolkning är att andelen äskning som förekommer är en konsekvens av brister i projektledarskap och det interna projektarbetet. En annan och mer trovärdig tolkning är att de projekt som varit föremål för äskning har beviljats med en för låg ursprunglig budget.

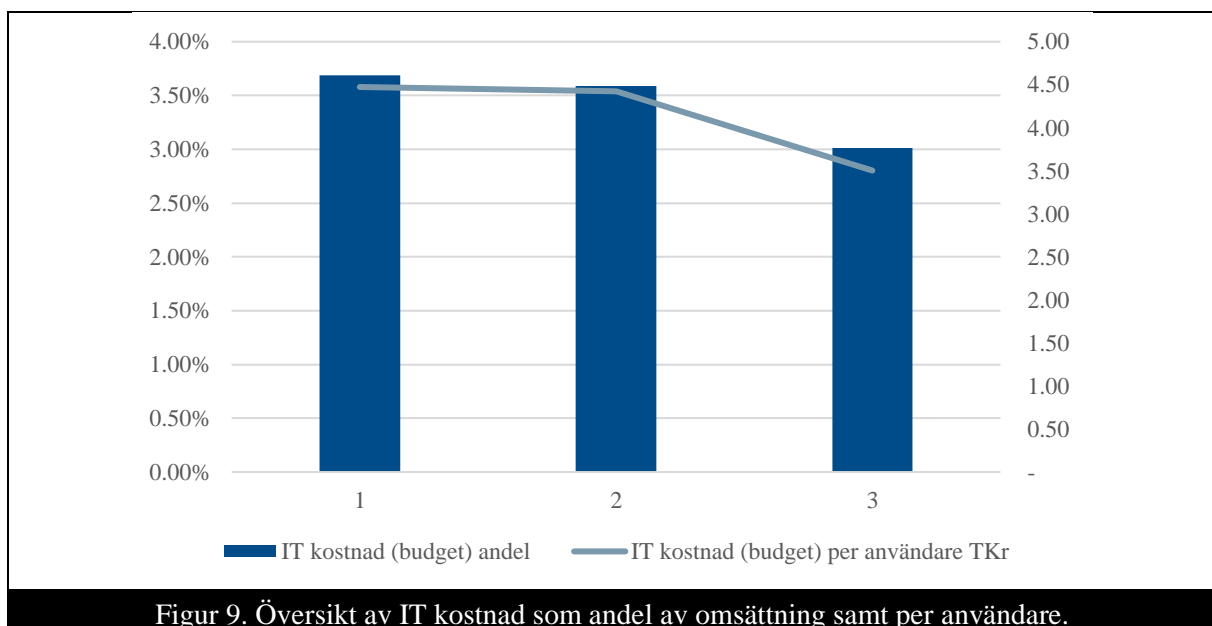
³⁰ Mähring, M. and Keil, M., 2008. Information technology project escalation: A process model. Decision Sciences, 39(2), pp.239-272.

Det är väldigt ofta som projekten äskar medel ifrån portföljledningen och kommer med nya...: 'Det här behöver vi utveckla', eller: 'Vi har gjort av med pengarna helt enkelt'. Och det kan man ju fundera över...exempelvis webbprojektet som var ett väldigt långt projekt, det egentligen startade någon gång 2013, 2014, och det fanns någon slags förstudie till det som visade på tre olika scenarier där det dyraste kostar 65 miljoner och mellanvarianten 50 miljoner och det minst dyra 35, och projektet fick 30 miljoner och sa att: 'Mer än så här får ni inte', fast förstudien och förarbetet visade något annat.

Denna typ av fenomen uppkommer i organisationer där överträdelse av ursprungsbudget kan ske utan direkt konsekvens för projektägare, och där prioriteringsgruppen ej har tillräckligt underlag eller kompetens för att fatta ett informerat beslut. Ett exempel på detta kan vara om praxis är att endast fatta beslut på basis av ekonomiskt utrymme (kostnad) och där utrymmet på förhand kommuniceras till projektägare. Detta kan resultera i att projektägaren väljer att reducera uppskattad kostnad för projektet inför prioriteringsbeslutet, trots att hen vet att projektet kommer att behöva utöka budget efter hand³¹. I de fall då detta är en pragmatisk lösning för ett kritiskt projekt borde organisationen lyfta frågan i relation till styrmodellens ändamålsenlighet.

4.2.3 Kostnadskontroll

I dagsläget saknas det tillförlitliga underlag för att kunna fastställa universitetets IT kostnader under perioden 2018-2020. Orsaken är införandet av GUSPP och följdändringar i metoder för rapportering, uppföljning och sammanställning som för med sig betydande osäkerheter i siffrorna.



Figur 9. Översikt av IT kostnad som andel av omsättning samt per användare.

Sett i relativa mått har IT kostnad per användare reducerats med 22% samtidigt som IT kostnad per omsättning reducerats med 18,3%. Dessa siffror fångar uteslutande de centrala medel som avsätts för portföljerna, och innefattar ej decentraliserade kostnader.

³¹ Se distinktionen mellan investeringsbedömning och investeringsrättfärdigande i Bannister, F. and Remenyi, D., 2000. Acts of faith: instinct, value and IT investment decisions. Journal of information Technology, 15(3), pp.231-241.

Givet den rådande budgetsituationen där investeringsutrymmet är begränsat hittar organisationen alternativa vägar att få saker gjorda. För satsningar där det inte finns utrymme i portföljen så tar linjen ansvaret och kostnaden.

Det är ett mindre projekt som egentligen borde vara ett större projekt som man då kallar objektsuppdrag, och det är i princip att man säger: "Ja, det här är viktigt, men vi har inga pengar så sköt det ni", och så får linjen ta alla kostnader för resurser och pengar och sånt... alltså man bara lyfter upp och tittar på de här stora projekten och finansierar dem och sen så får resten pågå, så det är inget som säger att man inte i linjen kan dra i gång någonting... Så man har ing... man har också frånsagt sig makten tycker jag över att ha den där stora helhetsbilden och kunna styra på det. Det blir mer en slags fait accompli...

Således finns det ett skuggutrymme där resurser satsas på utveckling men som inte passerar eller styrs av portföljledningen. Effekten blir att portföljledningens möjlighet att styra begränsas. Det innebär också att portfölj- och objektstrukturen blir en överbyggnad som organisationen kan runda när det passar. Även hanteringen av ekonomin ses som problematisk.

Det här med ekonomi till exempel över lag... vi pratar ju med våra linjechefer, för det är där pengarna ligger, och sen så ska vi ändå hålla på och rapportera i Antura och bli ifrågasatta av portföljstödet och så här... när vi behöver pengar så som det ser ut i dag så går vi till den chefen som sitter på dem och så förhandlar vi och försöker få saker och funka. Men då ska man ändå låtsas som att pengarna spelar roll i GUSPP, och utföra alla de här song and dance, tertialrapportering och uppföljning och: 'Ja, varför drog ni över här?', men varför ens ifrågasätta det? För det har ingen konsekvens, så det är bara en pålaga. Det hade varit annorlunda om man verkligen fick pengar därifrån.

Återigen upplevs den rapportering, som tankemässigt kopplas till GUSPP, som en överbyggnad, som något onödigt och som behöver rundas för att "få saker att funka". Det blir en typ av skuggredovisning. Portföljstödet och IT-sidan uttrycker liten eller viss förståelse för att den redovisningen kan uppfattas som tung, medan verksamhetssidan ser rapporteringen som snårig och att den saknar mening. Således finns det en diskrepans i synen på redovisning kopplat till portföljekonomin beroende på var i organisationen man hör hemma.

Tidigare studier pekar på vikten av att använda IT till att både öka relevansen mot brukare och reducera interna kostnader³². Vidare är "rätt" kostnadsnivå för IT direkt beroende på hur mycket IT är en del av organisationens strategi och värdeskapande/värdefångst. I en verksamhet som i huvudsak verkar genom digitala kanaler (tex Bank) utgör IT-kostnader ca 4,4-11,4 % av omsättningen, medans det i en verksamhet som sjukvård rör sig om 3,0-5,9 %³³. I takt med att digitala kanaler blir viktigare och viktigare för en sektor ökar även IT kostnad som andel av omsättningen. Detta lyser i stark kontrast till den utveckling de centralt kontrollerade IT-kostnaderna uppvisar inom GU.

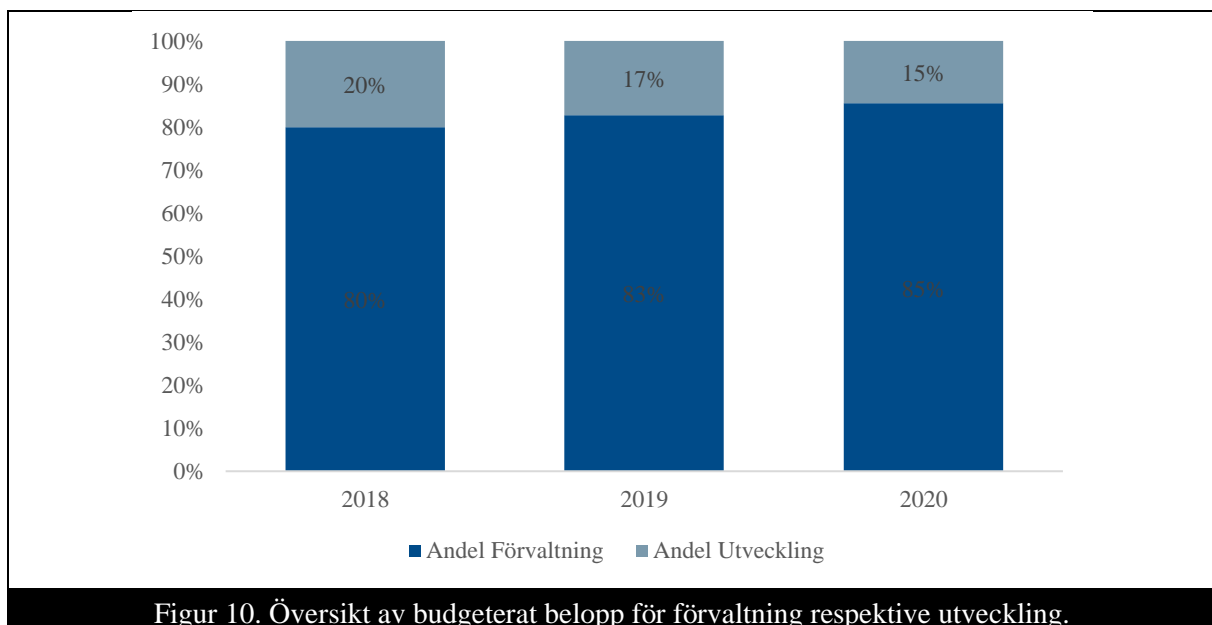
³² Mithas, S. and Rust, R.T., 2016. How information technology strategy and investments influence firm performance: Conjecture and empirical evidence. *Mis Quarterly*, 40(1), pp.223-245.

³³ <https://www.computereconomics.com/article.cfm?id=2626>

Utan kontroll av totala IT kostnader saknas nödvändiga förutsättningar för styrning av IT. GUSPP bidrar här med en illusion av kontroll av IT kostnader, där det i dagsläget är omöjligt att säga vad de totala kostnaderna egentligen är. Ambitionen att reducera IT kostnader över tid behöver ses i relation till framtida beroende av nyttjande av digitaliseringens möjligheter.

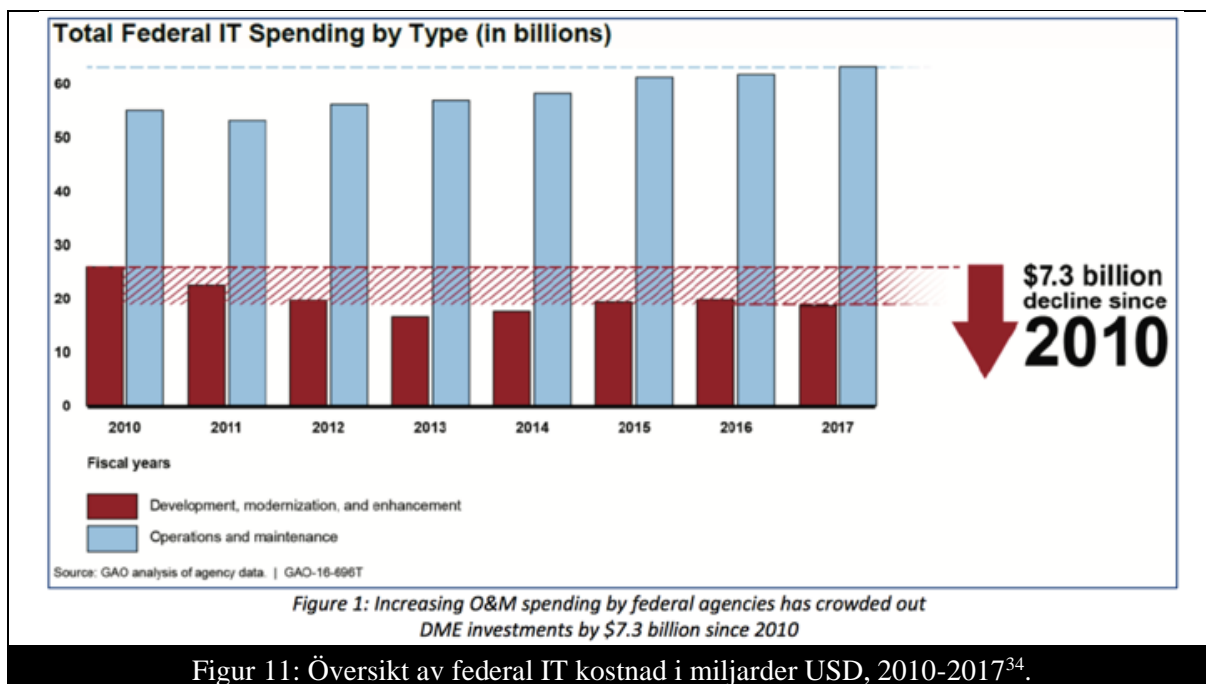
4.2.4 Utvecklingseffektivitet

Den totala budgeten för de tre portföljerna 2020 var 210 MSEK. Av dessa var 15% (31 MSEK) allokerade till utvecklingsportföljen och 85% (180 MSEK) till förvaltningsportföljen. Idéportföljen hanterades inom ramen för förvaltningsportföljen som en effekt av uteblivna beslut om allokering till idéer.



Figur 10. Översikt av budgeterat belopp för förvaltning respektive utveckling.

Utvecklingen över de senaste tre åren i termer av relationen mellan budgeterad förvaltning och utveckling presenteras i Figur 10. Den krympande andelen medel som läggs på utveckling (som del av totalen) visar hur styrmodellen verkar i direkt motsats mot det som sattes upp som målsättningar för GUSPP. Denna utveckling känns igen från andra organisationer, som t.ex. federala organisationer i USA, Figur 11.



Figur 11: Översikt av federal IT kostnad i miljarder USD, 2010-2017³⁴.

En vidare analys av årets utvecklingsportföljs innehåll³⁵ visar att majoriteten av projekt och förstudier syftade till återanskaffning av system (ersättning) och andra re-investeringar i existerande infrastruktur. Detta lyfter frågan om valet av styrmodell skapar förutsättningar för vad som traditionellt ses som utveckling (framtagning av nya lösningar) alternativt om det är ett sätt att skapa ytterligare finansieringsmöjligheter för nödvändig modernisering alternativt säkerställande av stabilitet och driftsäkerhet i linje med rådande IT-strategi.

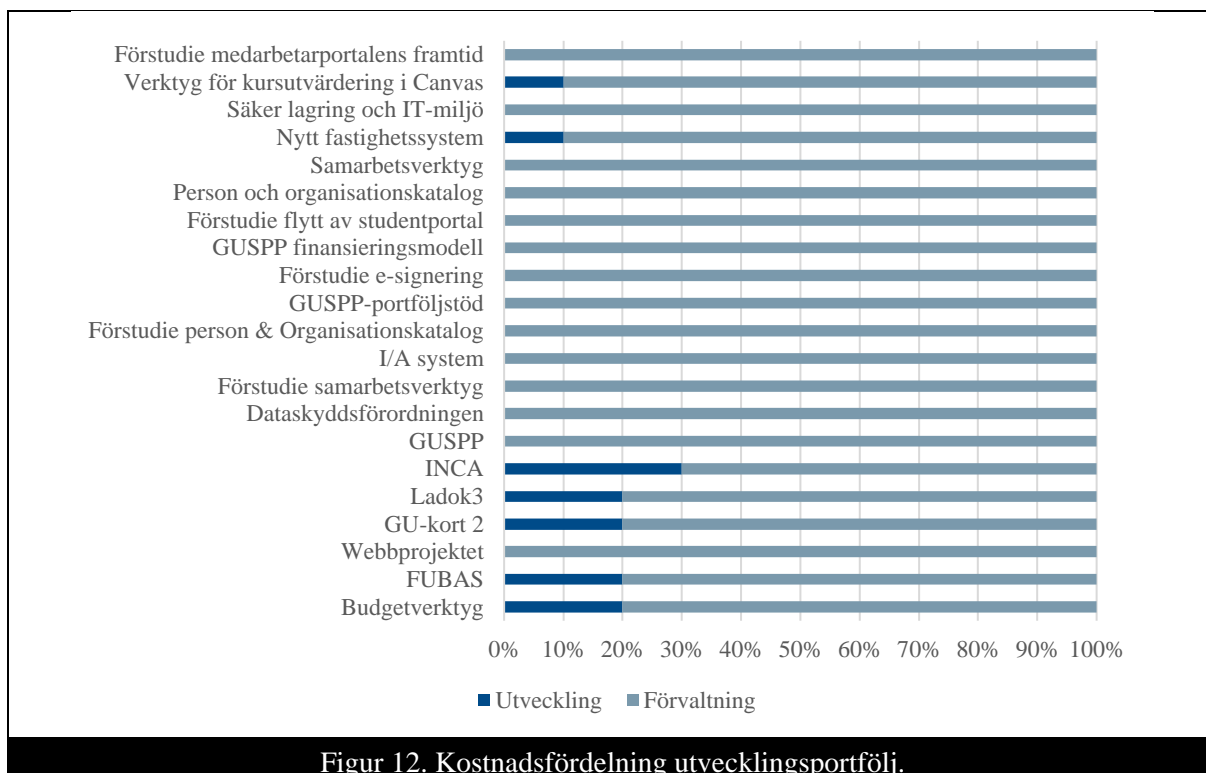
Tidigare forskning har angripit den begreppsmässiga tudelningen mellan utveckling och förvaltning inom IT ur ett organisatoriskt ambidextrositetsperspektiv³⁶. Genom att se utveckling som utforskande beteende för att utveckla verksamheten och förvaltning som sätt att exploatera existerande förutsättningar genom bl.a. automatisering skapas förutsättningar för en mer ändamålsenlig kategorisering av utvecklings- och förvaltningsaktiviteter. Utveckling är en aktivitet som utvecklar verksamheten, och en förvaltning är en aktivitet som vidmakthåller verksamheten³⁷.

³⁴ TBM Council. 2016. Accelerating the Mission: Recommendations for Optimizing Federal Technology Cost and Value in the Age of FITARA

³⁵ Baserad på uppskattningar med utgångspunkt i effektmål från projektdirektiv. Till skillnad från våra tidigare studier har vi ej lagt tid på detaljnedbrytning av budgeterade kostnader eller genomfört aktivitetsbaserad kalkylering av arbetsinsatser.

³⁶ Cao, L., Mohan, K., Ramesh, B. and Sarkar, S., 2013. Evolution of governance: achieving ambidexterity in IT outsourcing. Journal of Management Information Systems, 30(3), pp.115-140.

³⁷ Ur enkäten framgår att avsaknaden av ekonomisk kontroll på vad som läggs på utveckling kontra förvaltning är ett universitetsövergripande fenomen. 88% av respondenterna angav att en aktuell fördelning ej kan fastställas givet nuvarande redovisning av kostnader.



Figur 12. Kostnadsfördelning utvecklingsportfölj.

Som framgår av Figur 12 är majoriteten (92% eller 112 MSEK) av resurser i utvecklingsportföljen 2018-2020 allokerade till förvaltning och vidmakthållande av verksamheten genom mål relaterade till regelefterföljnad, ersättning av föråldrade system et cetera. En minoritet (8%, 9 MSEK) är allokerade till verksamhetsutvecklingsaktiviteter och målsättningar riktade mot ny praktik och förändring av verksamhet.

Denna övergripande analys lyfter frågeställningar kring styrmodellens utvecklingseffektivitet. Om vi med utveckling menar aktiviteter som syftar till att utveckla verksamheten så att den på ett bättre sätt kan möta föränderliga krav från omvärlden föreligger betydande ineffektivitet i styrmodellen. Organisationen lever under antagandet att man allokerar resurser för verksamhetsutveckling, men där dessa resurser snarare används för att vidmakthålla existerande ordning. Konsekvenserna är en falsk trygghet i att man prioriterar utveckling av verksamheten. När så inte är fallet leder detta till såväl frustration vid utebliven verksamhetsutveckling samt långtgående oförmåga att anpassa verksamheten efter nya förutsättningar³⁸.

4.2.5 Slutsatser Effektivitet

Sammantaget finner utredningen att GUSPP uppvisar tydliga brister avseende effektivitet. Ur analysen härleds två slutsatser:

Slutsats 4: En styrmodell med betydande ineffektivitet

³⁸ Magnusson, J., Koutsikouri, D. and Päiväranta, T., 2020. Efficiency creep and shadow innovation: enacting ambidextrous IT Governance in the public sector. European Journal of Information Systems, 29(4), pp.329-349.

GUSPP är behäftad med höga kontrollkostnader, låg utvecklingseffektivitet, betydande förekomst av projekteskalering och krympande utvecklingsandel över tid. Styrmodellen ses därmed som i grunden ineffektiv, med påtagligt negativa konsekvenser för kostnadseffektivitet.

Slutsats 5: En styrmodell som döljer IT kostnader

Den identifierade sammanflätningen av utveckling och förvaltning leder till betydande risker avseende dolda IT kostnader. Styrmodellen verkar genom att sudda ut den redovisningsmässiga gränsdragningen mellan utveckling och förvaltning, vilket leder till betydande otydligheter avseende vad den sammanlagda IT kostnaden för universitetet är. Objektstruktur och avsaknaden av finansieringsmodell bidrar ytterligare till att dölja kostnader relaterade till IT inom ramen för linjeverksamheten.

5 Analys och rekommendationer

För att synliggöra utredningens analys på GUSPP presenteras en bedömning i relation till de effektmål och målsättningar som utgjorde grunden för GUSPP införande. Det mönster som framkommer (Tabell 2) är att majoriteten av målsättningar ej infriats.

Tabell 2. Sammanställning av bedömning av GUSPP införandeprojekt		
Effekt/medel:	Mål	Bedömning
Effektmål:	Ökad utvecklingsgrad i förhållande till förvaltning.	GUSPP är behäftad med låg grad av utvecklingseffektivitet och krympande utrymme för utveckling över tid som konsekvens av bristande/saknad finansieringsmodell. Sedan 2018 har allokering av resurser för utveckling minskat från 20 till 15%.
	Ökad verksamhetsnytta genom en etablerad styrning som kan prioritera rätt utvecklings- och förvaltningsaktiviteter.	GUSPP bidrar till att öka distansen mellan verksamhet och IT. Avsaknaden av såväl operativ som strategisk förankring omöjliggör ett strategiskt perspektiv i prioritering och leder ej till ökad verksamhetsnytta.
Uppnås genom:	Enklare samverkan mellan Gemensamma förvaltningen och PIL-enheten.	Samverkan blir ”enklare” genom att Portföljledningen blir enda formella grupperingen där representanter från PIL och GF möts i styrmodellen. Samtidigt leder detta till mindre samverkan.
	En portfölj med tydliga strategiska mål och effektivare användning av medel.	GUSPP saknar relation till strategiska målsättningar och försvårar effektiv användning av medel.
	Större möjlighet till utveckling i en föränderlig värld och utifrån lokala verksamhetens behov.	GUSPP är behäftad med låg utvecklingseffektivitet och försvårar fångandet av lokala behov. Portföljledningen och Beredningsgrupp saknar representation från kärnverksamheten. Tröghet i processer och styrning omöjliggör snabb initiering av nya initiativ.
	Roller och forum med tydliga ansvar och befogenheter för IT-stöd, projekt, processer och information.	GUSPP formaliserar roller, ansvar och befogenheter och förenklar därmed ITs verksamhet på bekostnad av övrig verksamhet.
	Tydligare besluts- och finansieringsformer.	GUSPP saknar finansieringsmodell, varvid finansiering hanteras genom en mix av central budget och decentraliserad finansiering i linjeverksamheten. Uppsättningen är behäftad med betydande brister avseende kostnadskontroll och förutsägbarhet för kärnverksamheten.
	Tydligare metod-, projekt- och processtöd.	GUSPP bidrar med tydlighet i stöd inom ramen för styrmodellen.
	Tydligare stöd för informationsförvaltning och arkitektur (IT).	Oklart. Underlag saknas då målsättningen faller utanför utredningens omfång.

GUSPP är en styrmodell med rötter i utmaningar som i dagsläget inte är centrala för en ändamålsenlig och effektiv styrning av IT. Modellen eftersträvar att behandla IT som en kostnad, att anta en låg grad av förändring i omgivningen (stabilitet) och att skapa silolösningar för att hantera relationen mellan IT-avdelning och verksamheten. Detta går i direkt konflikt med den utveckling som IT haft i termer av roll och funktion för medarbetare. Istället för att vara en centralt placerad resurs som du bara möter i relation till administration, är IT nu en nödvändig infrastruktur för verksamheten i stort. I denna verklighet verkar GUSPP kontraproduktivt för kärnverksamheten.

Detta förklarar delar av de brister som denna rapport har identifierat. Misslyckandet av att uppnå de målsättningar som införandet syftade till kan härledas till ett i grunden felaktigt val av styrmodell snarare än som en konsekvens av brister i införande. Medarbetare inom GUSPP har gjort sitt bästa vad gäller efterlevnad men samtidigt behövt navigera i den rådande situationen, men givet vidhållande av de underliggande principerna har detta oundvikligt resulterat i bristande ändamålsenlighet och utebliven effektivitet.

En styrmodell är varken bra eller dålig sedd frikopplad från en verksamhet. Det är först när den ställs mot strategiska målsättningar och en faktisk verksamhet som dess ändamålsenlighet och effektivitet kan fastställas. I relation till GUSPP har avsaknaden av ledningsinvolvering, strategisk förankring och proaktiva målsättningar varit avgörande för detta misslyckande. I det vakuum som styrmodellen verkat skapas inte rätt förutsättningar för att få rätt effekt av styrmodellen. Modellen antar och förutsätter ett tydligt uppifrån-ned perspektiv, vilket i GUs fall saknas. Här skulle frågan om användbarhet för organisationer som universitet (decentraliserat mandat, hög nivå av institutionalisering och kollegialt beslutsfattande) varit viktig att utreda innan modellen (och dess olika versioner³⁹) blev legio inom universitetsvärlden⁴⁰.

Detta leder fram till frågan hur det kan vara så att majoriteten av svenska universitet och högskolor i dagsläget använder sig av liknande modeller för att styra IT. Kan det vara så att dessa beslut (beträffande val av modell) i huvudsak varit pådrivna av IT-avdelningarna själva för att få en ökad ordning och reda (på bekostnad av utveckling) i en organisation där ledningen saknar inblick i ITs roll och där den generella uppfattningen är att "IT är dyrt"? Det återstår att svara på, men vår tolkning efter att ha följt utvecklingen inom både offentlig- och privat sektor sedan 2007, är att svaret ligger inom detta härad.

Således kan det ursprungliga valet av GUSPP ses som en direkt konsekvens av ledningens bristande insyn, intresse och förståelse för ITs utsatta situation och för vad digitalisering egentligen är. Det är även här kärnan till en mer hållbar lösning ligger: utan inblick i funktionen och rollen av IT kan man inte fatta beslut kring dess styrning. I takt med att IT har blivit en absolut nödvändig förutsättning för verksamheten behöver ledningen fortbildas kring digitalisering, på samma sätt som de i dagsläget fortbildas kring lagstiftning och personalfrågor. Vidare behöver ledningen vara mer involverade i framtagningen av styrmodeller som tar universitetets unika förutsättningar i beaktande.

³⁹ PM3 har genomgått en rad förändringar genom åren, men enligt vår bedömning kvarstår de grundläggande antaganden som utmärker modellen. Enda lösningen är en tydlig scoping och avgränsning av vad modellen tillåts styra, vilket oftast ej görs.

⁴⁰ Enkätundersökningen visar att samtliga frånsett en organisation har en styrmodell härledd från PM3.

5.1 Tre scenarios för styrning

Med utgångspunkt i att Göteborgs universitet saknar inriktningsbeslut och målbild avseende digitalisering har vi valt att presentera en fördjupad analys i linje med tre tänkta scenarios beträffande målbild. Scenarierna skiljer sig åt avseende ambitionsnivå och resurssättning, från ingen till hög.

5.1.1 Scenario 1: Digital främling (ingen ambition)

I scenario 1 fattar universitetet beslut om att ej uttrycka en målbild avseende digitalisering, alternativt väljer en målbild där ansvar för digitalisering uttryckligen skjuts ut i verksamheten utan allokering av centrala resurser och förankring av målbild.

Den optimala styrningen för IT vid universitetet ligger i linje med en anpassning av GUSPP där Portföljledning och Portföljstöd tas bort och IT Chef får mandatet att driva dialogen med representanter från verksamhetens ledning. ITs målbild kvarstår som ”robust och kostnadseffektiv”. IT Chef får även mandat för prioritering av resurser, då samtliga dessa resurser ligger inom ramen för IT budget.

Givet ett ensidigt fokus på gemensamma stödsystem är denna dialog helt fokuserad på vidmakthållande av existerande ordning. IT finansieras genom overhead med tydligt tak och all eventuell utveckling finansieras genom linjen alternativt GF via ett formaliserad beställningsförfarande och direktfinansiering via internprissättning. Moderniseringsfinansiering säkerställs genom pålägg på internt pris baserat på IT-avdelningens egna uppskattningar av framtida kostnader. IT har ett tydligt effektiviseringsuppdrag avseende IT, där tydliga riktlinjer sätts på hur snabbt reduktion av kostnad per användare skall uppnås. Kvalitet och användarupplevelse nedprioriteras och ökade resurser tilldelas support för att hantera efterföljande brister i användning.

Konsekvensen av denna styrning kommer att bestå av en ökad distansering mellan IT och verksamhet och en tillväxt av skugg-IT. Decentraliserade kostnader för IT, rörande allt från parallella infrastrukturer till mindre inköp kommer öka och kärnverksamhetens misstro och negativa syn på IT-avdelningen kommer på sikt att öka i takt med reduktion av kvalitet. De totala IT kostnaderna för universitetet kommer att öka, och samordningsinitiativ (lokala shared service centers) kommer uppkomma⁴¹, vilket medför en decentraliserad ökning av kontroll- och koordinationskostnad men även synergier.

Universitetet kommer att bli mer fragmenterat, varvid övergripande synergier och skalekonomiska fördelar kring det digitala kommer att utebli. På sikt kommer universitetet att brista i efterlevnad av externa krav som konsekvens av disintegration. Universitetets rykte kommer att ta skada av att man som en av få universitet ej klarar av att vidmakthålla sin relevans för medarbetare och studenter.

5.1.2 Scenario 2: Digital följare (låg ambition)

I scenario 2 fattar universitetet beslut om att uttrycka en målbild där digitaliseringen ses som en metod för verksamhetsutveckling med begränsad strategisk roll för universitetet. Vissa resurser tillsätts för

⁴¹ Jmfr Uppsala universitets tidigare utveckling (2010), Magnusson, J., 2013. Intentional Decentralization and Instinctive Centralization: A Revelatory Case Study of the Ideographic Organization of IT. Information Resources Management Journal (IRMJ), 26(4), pp.1-17.

centralt möjliggörande av verksamhetens digitalisering, fokuserade primärt på stöd för antingen utbildning eller forskning, alternativt ett svagt stöd för båda.

En ny digitaliseringsavdelning skapas med tre-fem medarbetare: en chef och övriga utvecklare. Digitaliseringsavdelningen organiseras direkt under UD, och inga kontrollinstanser införs för prioritering. Istället sker prioritering av chefen i samband med uppsökande verksamhet⁴².

Digitaliseringsavdelningen fokuserar primärt på första linjens stöd för kärnverksamheten kring utveckling av nya lösningar som kan bidra till bättre verksamhet. Chef lägger inget fokus på att skapa synergier och samordningsvinster, utan primärt nyckeltal är produktivitet. Samtliga utvecklingsinsatser är korta, med målsättningen att aldrig låta initiativ leva längre än en månad. Universitetet arbetar med att skapa transparens kring lösningar och gravitation till digitaliseringsavdelningen för att säkerställa ett långsamt uppvaknande till värdet av denna resurs för verksamhetsutveckling. Samtliga lösningar lämnas över för förvaltning till IT-avdelningen, utan ersättning och finansiering av fortsatt drift. IT-avdelningen fortsätts styras enligt Scenario 1.

Konsekvensen av denna styrning kommer att vara ett gradvist uppvaknande från kärnverksamheten avseende möjligheterna med digitala lösningar för att utveckla verksamheten. Givet begränsad central förmåga (storlek på digitaliseringsavdelning) kommer en kamp om resurser där vissa delar av verksamheten kommer att känna sig förfördelade, varvid skugg-IT växer. Givet valet av förvaltning via IT-avdelningen kommer brister i existerande digital infrastruktur att begränsa snabbriklighet och val av tekniska lösningar. Maktkoncentrationen till en individ utan behov av förankrad prioritering kommer att leda till en urholkning av förtroendet över tid. Begränsningen i förmåga kommer även leda till att GU ej lever upp till behovet av nyttjandet av digitaliseringens möjligheter och ser en tilltagande irrelevans över tid.

5.1.3 Scenario 3: Digital ledare (hög ambition)

I scenario 3 fattar universitetet beslut om att bli ledande kring nyttjandet av digitaliseringens möjligheter för verksamheten. Efterlevnad av regeringens digitaliseringsstrategi leder till att en strategisk satsning genomförs genom allokering av centrala medel fram till 2030 för en digitaliseringsorganisation med förmåga att stötta samtliga grenar av verksamheten.

En digitaliseringsavdelning skapas och en extern digitaliseringschef rekryteras med erfarenhet från högre utbildnings kärnverksamhet. Vidare rekryteras 15-20 utvecklare genom en kombination av överföring från IT-avdelningen och extern rekrytering. Syftet med denna rekryteringsstrategi är att både möjliggöra kunskapsöverföring rörande den existerande digitala infrastrukturen och säkerställa ny utvecklingskompetens och erfarenhet från andra verksamheter.

Digitaliseringsavdelningen arbetar enligt en tu-delad modell av både beställning och uppsökande verksamhet. Den uppsökande verksamheten syftar till att fånga in behov och möjligheter till verksamhetsutveckling samt att driva användarnära utveckling, och beställningsverksamheten syftar till att skala nya lösningar. När väl en lösning är framtagen skiftar den över till beställningssidan och görs

⁴² Chalmers IT-avdelnings involvering i initiativet E-commons (<https://www.chalmers.se/sv/styrkeomraden/ikt/nyheter/Sidor/En-samlad-e-infrastruktur-placerar-Chalmers-i-framkant.aspx>) kan här verka som inspiration. I skrivande stund pågår även ett samarbete för kunskapsutbyte med Lunds universitet.

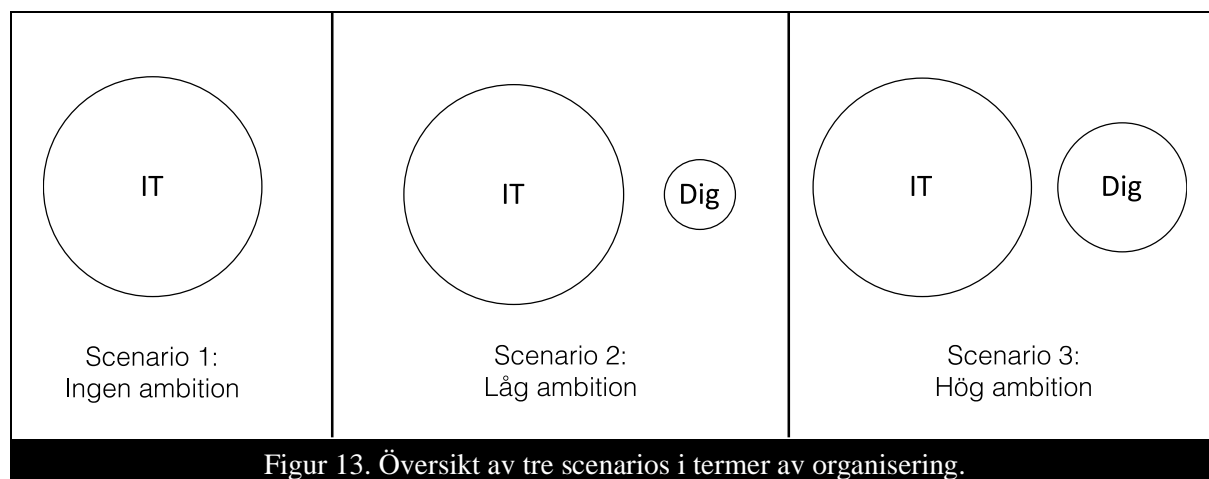
tillgänglig för spridning till övriga delar av verksamheten genom reaktiv beställning. En portfölj av lösningar byggs upp som är avropbara från resten av verksamheten.

Digitaliseringschefen rapporterar direkt till rektor och ingår i rektors ledningsgrupp, givet digitaliseringens strategiska vikt för GU. Digitaliseringsavdelningen verkar i linje med den emergenta strategi som beskrivs i forskningskonsortiets senaste rapport⁴³. Digitaliseringschefen mäts på den aggregerade nyttan av de digitala lösningarna.

Finansieringen av digitaliseringsavdelningen sker genom en kombination av basanslag/ram och självfinansiering där skalande och spridning av lösningar driver intäkter till avdelningen. Prissättning styrs av digitaliseringschefen i enlighet med eventuella strategiska prioriteringar. Prissättning används aktivt som ett sätt att styra användningen av digitala lösningar. Lösningarna görs tillgängliga för samtliga universitet och högskolor. IT-avdelningen vidhåller sin styrning från scenario 1, men har ej ansvar för förvaltning av nya lösningar vilket över tid bidrar till en krympande budget. Istället skapas en parallell digital infrastruktur under ledning av digitaliseringsavdelningen.

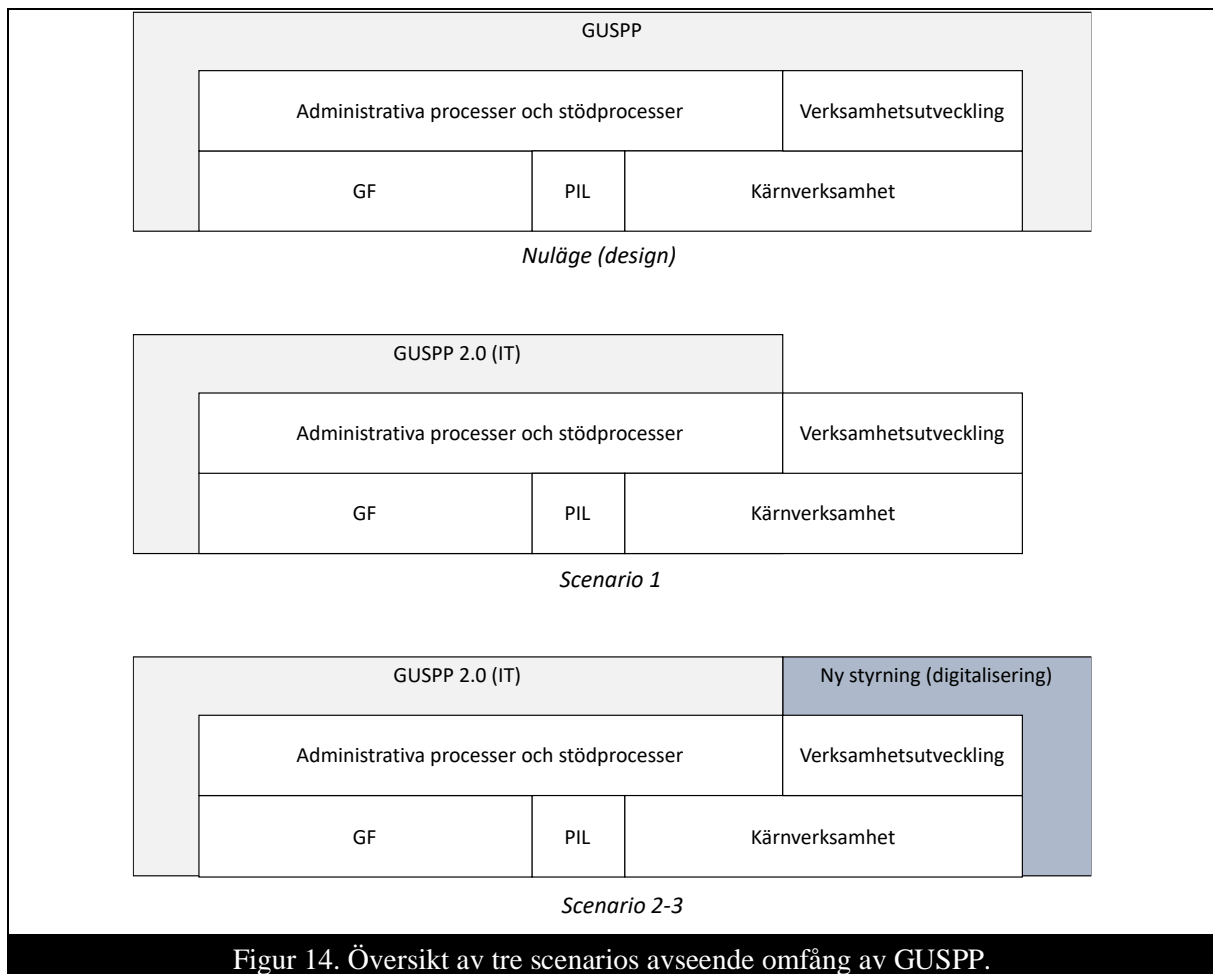
Konsekvensen av denna styrning är att GU etablerar sig som ledande kring digitalisering nationellt samt att forskare och lärare vid GU ges tillgång till de främsta lösningarna. Detta får långtgående positiva konsekvenser för produktivitet och kvalitet i forskning och utbildning. Centrala IT kostnader reduceras, och i dagsläget decentraliserade kostnader för skugg-it centraliseras och reduceras över tid. Samtidigt medför detta en ny form av stödverksamhet, vilket medför kostnader motsvarande 30-40MSEK/år. GU visar på efterlevnad av regeringens digitaliseringsstrategi.

Figur 13 illustrerar dessa tre scenarios ur ett organisatoriskt perspektiv, där scenario 2-3 medför skapandet av en ny organisationsenhet med tillhörande styrning.



Figur 14 illustrerar konsekvenserna av scenario 2-3 ur ett styrningsperspektiv, där GUSPP omdefinieras i omfång och kompletteras med en styrning som är anpassad för digitalisering som en metod för verksamhetsutveckling.

⁴³ <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-digitaliseringsstrategi/>



Figur 14. Översikt av tre scenarios avseende omfång av GUSPP.

I nuläget råder osäkerhet gällande GUSPPs övergripande ansvar för digitalisering. Det råder således även osäkerhet vad gäller styrmodellens omfång. Idén var att det skulle finnas en strategisk dialog inom portföljledningen kring systemens utveckling och riktning något som ej skett fullgott. I Figur 14 beskrivs Nuläge som målsättningen med GUSPP införande och grundkonfiguration. Scenario 1 som ett utvecklat förslag som begränsar omfattningen av GUSPP till det som styrmodellen i praktiken redan är i dagsläget. Alltså att GUSPP ansvarat för förvaltning men inte verksamhetsutveckling. Scenario 2-3 illustrerar den föreslagna kompletterande styrningen inriktad på digitalisering.

5.2 Rekommendationer

Med utgångspunkt i utredningen kan följande rekommendationer ges för ökad ändamålsenlighet och effektivitet i styrning:

- Rektor bör etablera en målsättning kring universitetets digitalisering i enlighet med en för verksamheten tydlig definition av digitalisering fokuserad på verksamhetsutveckling. Utan denna målsättning och definition kommer strategisk styrning av IT och digitalisering omöjliggöras.
- Högre chefer bör fortbildas i digitalisering och dess nödvändiga förutsättningar. Utbildningen behöver vara kvalitetsgranskad och obligatorisk.
- GUSPP bör förtydligas och begränsas enligt följande:
 - Utvecklingsportfölj:
 - Tydliggör gränsdragningarna för portföljen. Var tydlig med att fokus är administrativa stödsystem utan direkt relevans för kärnverksamheten.
 - Vidhåll representation och exkludera eventuellt pågående/planerade utvecklingsinsatser som är relevanta för kärnverksamhet.
 - Beredningsgruppen bör avvecklas.
 - Fastställ en tydlig finansieringsmodell för portföljen, och säkerställ tydlighet i redovisning avseende nytta och kostnad, såväl kortsiktigt som långsiktigt. Då utveckling primärt rör ersättningsinvesteringar bör finansiering ske via overhead och resurser kontrolleras av IT-avdelningen.
 - Förvaltningsportföljen:
 - Förvaltningsportföljen bör renodlas och finansieras uteslutande via stabil IT-budget/ram med tydligt utrymme för kontinuerlig modernisering.
 - Objektstruktur bör vidhållas, men värdet av objektledare och objektägare bör utredas vidare för att säkerställa att nyttan överväger kostnaderna.
 - Objekt behöver kompletteras med livscykelhantering med tydlig plan för avveckling.
 - Inför kostnadsöversikt och transparens avseende förvaltningskostnad. Säkerställ tydlighet i vad förvaltning skall bidra med i termer av stabilitet kontra flexibilitet. Mät och följ upp allokering av resurser efter dessa målsättningar.
 - Idéportföljen:
 - Idéportföljen bör avvecklas och alla tankar på kärnverksamhetsnära utveckling bör hanteras genom parallella processer där agilitet och verksamhetsnärlighet eftersträvas i motsats mot kostnadseffektivitet och stabilitet.
 - Verksamhetsutveckling:
 - Sätt en ambitionsnivå i linje med universitetets målsättning kring nyttjandet av digitaliseringens möjligheter och skapa en parallell organisation för digitalisering med tillhörande finansieringsmodell.
 - Styr prioritering och uppföljning av initiativ enligt de rekommendationer som lyfts fram i utredningen kring Göteborgs stads utvecklingsportfölj⁴⁴, dvs balanserande.

⁴⁴ <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-portfoljstyrning/>

Sammantaget verkar dessa rekommendationer i linje med de målsättningar som tydliggörs i GUSPP införande men som enligt utredningen ej infriats.

6 Avslutande kommentarer

- *“Vill du vara snäll och tala om för mig vilken väg jag ska ta härifrån?”*
- *“Det beror på vart du vill komma” svarade katten.*
- *“Det spelar inte så stor roll...”, sa Alice.*
- *“Då spelar det heller ingen roll vilken väg du tar”, sa katten.*
- *“...så länge som jag kommer någonstans”, fortsatte Alice.*
- *“Åh, det kommer du att göra”, sa katten, “bara du går tillräckligt långt”.*

Alice i Underlandet, Lewis Carrol

Vi har förmånen att om och om igen möta styrning som, liksom Alice i citatet ovan, misstar rörelse med riktning. GUSPP är ett exempel på detta, där avsaknaden av riktning och mål verkar sekundärt för viljan att agera. Som vi har lyft är grundmodellen man utgått från (PM3) direkt kontraproduktiv för den typ av effekt man eftersträvar. Den bygger på ohållbara antaganden i takt med att digitalisering blir mer och mer betydande. Det som lyfts som primär målsättning med modellen är, krasst uttryckt, instrumentellt i motverkandet av digitalisering.

Givet att GU är en statlig myndighet är denna typ av styrning uppseendeväckande, i och med Regeringens tydliga digitaliseringsstrategi där Sverige skall bli bäst i världen på att nyttja digitaliseringens möjligheter. Synen på digitalisering som en nödvändig metod för att skapa och säkerställa långsiktig relevans för brukare lyser med sin frånvaro vid GU. Istället ses digitalisering som likställt med effektiv IT-användning och som något som primärt används för administrativa stödsystem. Gränsdragningen för IT-avdelningen är stödverksamhet och infrastruktur i form av nätverk och lagring. Detta är idag ingångsvärden för IT-avdelningen, och tillika basen för den styrmodell man tillämpar. IT är med andra ord något som du möter i administrativa sysslor, inte något som genomsyrar hela verksamheten⁴⁵.

Här är det intressant att titta på hur GU har reagerat på den disruption som pandemin har utgjort. Har vi sett ett sammantaget nyttjande av de förändrade förutsättningarna för att aktivt arbeta med verksamhetsutveckling, eller har det hanterats som en parentes av anpassning i väntan på en återgång till “det normala”? Har vi talat om vad de mer långsiktiga effekterna är, och hur viktigt det är att vi istället för att bara flytta över till att ge föreläsningar via Zoom (1:1 digitalisering) ställa om vår pedagogik? Hur många nya appar har lagts till i Canvas under perioden, hur eftersatt är GU play jämfört med Youtube? Har vi sett ett flöde av nya digitala lösningar för att stötta forskare som nu behöver hitta nya metoder för att samla och analysera data? På en övergripande nivå har dessa diskussioner och tillhörande lösningar lyst med sin frånvaro.

Göteborgs universitet uppvisar en tydlig beröringskräck och bristande kompetens för digitalisering inom ledning, varvid ett tydligt vakuum skapas. I brist på tydliga ingångsvärden tolkas efterlevandet av

⁴⁵ Som rapporten visar i avsnittet om IT-styrningens generella utveckling, är detta en syn som härstammar från millennieskiftet.

styrningsmodellen som ett motgift mot avsaknaden av uppnåbara och eftersträvningsbara mål. Meyer & Rowan beskriver denna typ av agerande som ceremoniellt⁴⁶, och den ceremoni som utmärker portföljstyrningen vid Göteborgs universitet är fokuserad på att skydda egna intressen på bekostnad av det gemensamma. Varken Universitetsdirektör eller ordförande i portföljstyrningsgruppen har någon reell möjlighet att motverka detta beteende, varvid IT chefen kliver in och skapar de nödvändiga förutsättningar som krävs för en driftsäker IT miljö.

Tidigare forskning⁴⁷ lyfter delvis fram detta beteende (IT championship) som fördelaktigt, men i senare forskning⁴⁸ identifieras de negativa konsekvenserna av en maktansamling inom IT. I takt med att IT blir mer och mer professionell i hanteringen av projekt och förvaltning växer distansen mellan IT och verksamhet som följd av professionalisering och inter-professionell gränsdragning⁴⁹.

Avsaknaden av en tydlig och förankrad målbild för digitalisering är uppseendeväckande. Givet regeringens uttalade målsättning med digitalisering bör det ses som vilande på ett antagande av att digitalisering antingen är något man redan klarat av som organisation (dvs inte en metod eller process utan ett tillstånd) eller att det av universitetsledningen ej ses som strategiskt relevant alternativt, eller att det bäst hanteras distribuerat i organisationen. Givet det nära sambandet mellan digital infrastruktur och verksamhetsutveckling och de betydande medel som i dagsläget läggs på IT inom organisationen är dock ställningstagandet (eller det uteblivna ställningstagandet) uppseendeväckande.

Under utredningen har vi haft förmånen med att tala med en bred uppsättning individer kopplade till GUSPP. Gemensamt för samtliga respondenter har varit en mycket hög nivå av kompetens och vilja att göra gott. Vi vill med detta tydliggöra att de utmaningar som lyfts fram i relation till styrmodell inte faller tillbaka på individuella brister hos tjänstepersoner eller andra roller inom universitetet. Liksom i tidigare uppdrag vi varit engagerade i finner vi att utmaningarna inte ligger på individuell nivå, utan på en strukturell, systemisk nivå där styrning av digitalisering, ekonomi och verksamhet inte harmonierar. I en sådan situation hamnar enskilda individer i ett tomrum där deras utrymme begränsas och det som blir över styrs av byråkrati och modeller snarare än professionellt omdöme.

Johan Magnusson och Tomas Lindroth

Göteborg, 2021-02-26

⁴⁶ Meyer, J.W. and Rowan, B., 1977. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), pp.340-363.

⁴⁷ Gregory, R.W., Keil, M., Muntermann, J. and Mähring, M., 2015. Paradoxes and the nature of ambidexterity in IT transformation programs. *Information Systems Research*, 26(1), pp.57-80.; Gregory, R.W., Kaganer, E., Henfridsson, O. and Ruch, T.J., 2018. IT Consumerization and the Transformation of IT Governance. *Mis Quarterly*, 42(4), pp.1225-1253.

⁴⁸ Magnusson, J., Koutsikouri, D. and Päiväranta, T., 2020. Efficiency creep and shadow innovation: enacting ambidextrous IT Governance in the public sector. *European Journal of Information Systems*, 29(4), pp.329-349.; Magnusson, J., Päiväranta, T. and Koutsikouri, D., 2020. Digital ambidexterity in the public sector: empirical evidence of a bias in balancing practices. *Transforming Government: People, Process and Policy*.

⁴⁹ Abbott, A., 2014. *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. University of Chicago press.

