



INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT

Innehållsanalys av mål- och resursplaner 2021-22

Sveriges kommuners digitaliseringsstrategier

Johan Magnusson

Emil Jäderqvist

Maxine Olsson

Forskningskonsortiet Digital förvaltning

Swedish Center for Digital Innovation

Institutionen för Tillämpad IT

Göteborgs universitet

Sammanfattning

I denna studie undersöks hur Sveriges samtliga kommuner förhåller sig till digitalisering i sina mål- och resursplaner (MRP) för 2022 i jämförelse med 2021. Under antagandet att dessa styrdokument är av stor betydelse för kommunerna, visar studien på frekvens och riktning i mål- och resurssättning för digitalisering. Genom detta härleds Sveriges kommuners individuella digitaliseringsstrategier och dess utveckling 2021-22. Resultaten visar att det råder en stor spridning i termer av hur kommuner mål- och resurssätter digitalisering. 83% av kommunerna uppvisar någon form av mål- och/eller resurssättning av digitalisering i sina MRP. Detta innebär att 50 kommuner och 846 000 invånare (en ökning från 600 000 invånare 2021) i dagsläget inte har en uttalad målsättning med digitalisering i sin MRP. Vidare har 1 av 10 kommuner och 851 000 invånare (en minskning från 1,1 miljoner invånare 2021) en digitaliseringsstrategi som är helt fokuserad på internt riktad effektivisering. Med andra ord är sammantaget 1,7 miljoner invånare (samma siffra som för 2021) i en situation där de löper risk för utanförskap i digital välfärd. Studien visar vidare på skillnader i digitaliseringsstrategi på basis av geografisk placering/storlek, politiskt styre och ekonomisk situation, där mindre kommuner med ekonomiskt underskott utmärker sig genom att satsa mer på innovation än större kommuner och kommuner med ekonomiskt överskott. Den genomsnittliga digitaliseringsstrategin för svenska kommuner är fortfarande inriktad på intern effektivitet snarare än ökad/förbättrad service till invånare, men det föreligger en övergripande tendens till ökat fokus på extern innovation. Detta diskuteras i relation till Regeringens målsättning och potentiella lösningar för att säkerställa jämlik och god tillgång till digital välfärd.

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|-----------------------------------|----|
| 1 | Inledning | 4 |
| 2 | Metod | 5 |
| 3 | Resultat..... | 6 |
| 3.1 | Frekvens | 6 |
| 3.2 | Riktning..... | 8 |
| 4 | Analys och rekommendationer | 13 |
| 4.1 | Rekommendationer | 17 |
| 5 | Avslutande kommentarer | 18 |

1 Inledning

En digitaliseringsstrategi fångar hur man som organisation arbetar med digitalisering som metod för verksamhetsutveckling¹. Med andra ord är det inte en fråga om vad våra strategiska styrdokument (strategi, policy, agenda, vägkarta) säger att vi skall göra, utan snarare vad vi i realiteten gör. Detta antagande är centralt inom det fält som beskrivs som ”strategi som praktik”², och utgör även grunden för denna studie.

Tidigare forskning har identifierat en rad olika dimensioner för att kunna beskriva ”hur” vi arbetar med digitalisering³. Aktiviteter kan t.ex. vara internt- eller externt riktade. Internt fokuserade aktiviteter syftar ofta till att automatisera existerande rutiner och processer för att på så sätt minska ledtider och personalbehov, medan externt fokuserade aktiviteter syftar till att skapa direkt nytta för våra externa intressenter (invånare, brukare etc). Aktiviteter kan vidare vara strategiska eller operativa, dvs skilja sig åt i termer av tidshorizonten av satsningarnas hållbarhet och verkanskraft. Om vi t.ex. byter ut en plattform för meddelandehantering som ett led i att skapa helt nya förutsättningar framgent är detta ett strategiskt initiativ, medan om vi utvecklar ett nytt formulär för försörjningsstöd är det ett operativt initiativ. Aktiviteter kan också vara orienterade mot effektivitet eller innovation. Effektiviteten handlar om att vi söker utnyttja existerande förutsättningar (måluppfyllande, vidmakthålla existerande praxis) och innovation handlar om att utforska nya möjligheter (målsökande, skapa nya tjänster).

På basis av klassificering av aktiviteter (och resurser) kan vi skapa en översikt av hur en organisations faktiska digitaliseringsstrategi ser ut och i vilken riktning den strävar just nu. Om man tex har som uttalat enda mål att digitalisering skall verka för ökad effektivitet genom rationalisering och strömlinjeformning av interna processer är detta ett val av strategi där man aktivt valt att ej verka för ökad digital välfärd för invånarna. Målsättningen är därmed första steget i ramarna för digitaliseringsstrategin, och ett steg till vänster utesluter ett samtida steg till höger.

I en kommun fastställs årligen övergripande mål- och resurssättning av politiken. Detta styrdokument (MRP eller motsvarande) innehåller således ett formellt ställningstagande. I denna studie har vi valt att samla in och analysera samtliga 290 kommuners MRP dokument och ur dessa identifiera hur digitalisering mål- och resurssätts. Vi väljer att se detta som ingångsvärden och ram-sättning av kommunens aktuella digitaliseringsstrategi. Utifrån formuleringarna härleder vi därefter frekvens och riktning i landets samtliga kommunala digitaliseringsstrategier för att analysera eventuella mönster.

Vi vill med denna rapport ge en ögonblicksbild av hur landets kommuners digitaliseringsstrategier är riktade, hur de förändrats sedan 2021 samt diskutera resultatet utifrån perspektivet ändamålsenlighet. Rapporten lyfter ett flertal starka observationer som vi hoppas kan inspirera vidare analys, beslutsfattande och policy.

¹ <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-digitaliseringsstrategi/>

² Whittington, R., 2006. Completing the practice turn in strategy research. *Organization studies*, 27(5), pp.613-634.

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

2 Metod

Denna studie belyser samtliga svenska kommuners digitaliseringsstrategier utifrån kommunernas Mål och Resursplaner⁴ (MRP) 2021 och 2022. Av den totala populationen av 290 kommuner föll 16 kommuner bort som effekt av att MRP ej kunde tillhandahållas alternativt att kommunen ej rapporterat demografiska faktorer i Kolada. Sammanslaget empiriskt underlag är därmed 274 MRP dokument. I en första runda av databearbetning identifierades uttalanden som innehöll ”digital*”.

I termer av målformulering kodades uttalanden från MRP utifrån identifiering av ”digital*” efter om de 1) innefattade målformulering 2) ej innefattade målformulering. I termer av resurssättning kodades uttalanden från MRP som booleansk variabel, dvs om det resurssattes eller inte. I termer av riktning kodades uttalanden från MRP med utgångspunkt i tidigare framtagna metodik för innehållsanalys inom ambidextrositetsforskningen⁵. Det empiriska arbetet har genomförts inom ramen för två av rapportförfattarnas avslutande uppsatsarbete som studenter på det Systemvetenskapliga programmet vid Göteborgs universitet. För vidare detaljer kring metod och vidare analys, se uppsatsen⁶.

I skrivandet av denna rapport återanvänder vi till delar text från föregående rapport⁷ om kommunernas digitaliseringsstrategier från 2021 där så är passande, varvid vissa överlapp i formuleringar och rekommendationer föreligger.

⁴ Mål- och resursplaner, budget och verksamhetsplan likställs under benämningen MRP.

⁵ March, J.G., 1991. Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization science*, 2(1), pp.71-87. 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.

⁶ Jäderqvist och Olsson. 2022. UTVECKLING AV SVERIGES KOMMUNERS DIGITALISERING: En jämförande populationsstudie av svenska kommuner. Göteborgs universitet.

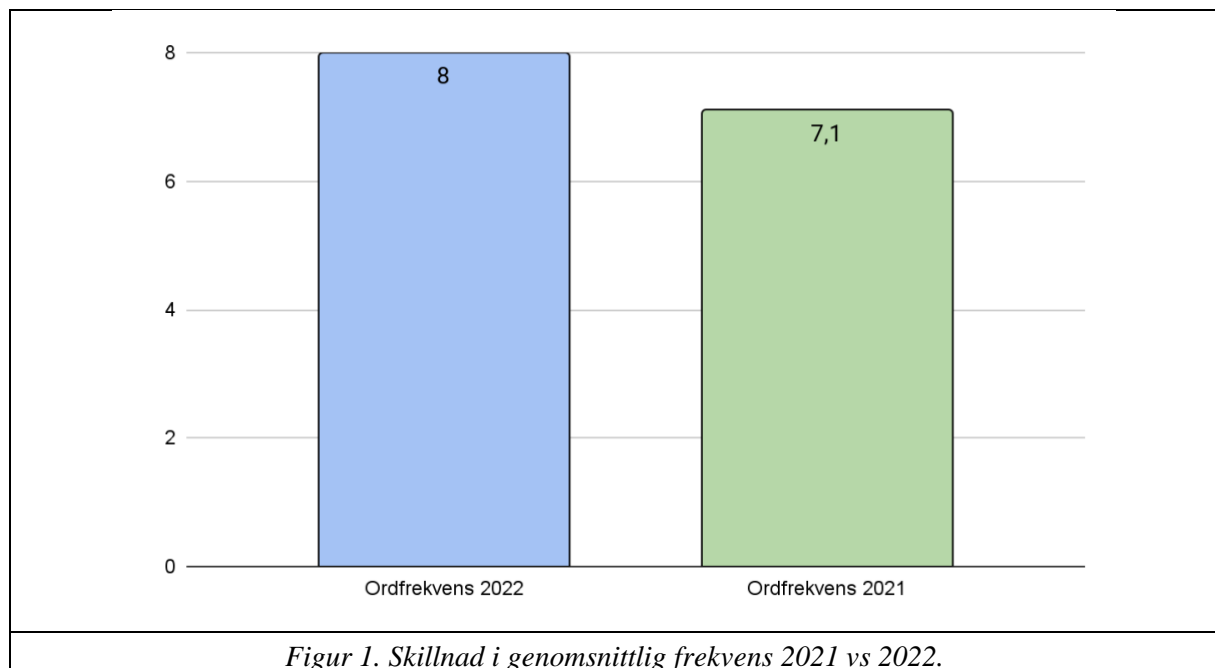
⁷ <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/sveriges-kommuners-digitaliseringsstrategier/>

3 Resultat

Resultaten presenteras uppdelat efter frekvens och riktning i form av sex sammanfattande observationer. Observationerna presenteras övergripande med konsekvenser organiserade efter frekvens och riktning.

3.1 Frekvens

Resultaten relaterade till frekvens bygger på en analys av hur ofta begreppet ”digital*” återfinns i MRP dokumenten 2021-22.



Observation 1:

Den genomsnittliga förekomsten av ”digital” har ökat i MRP sedan 2021.*

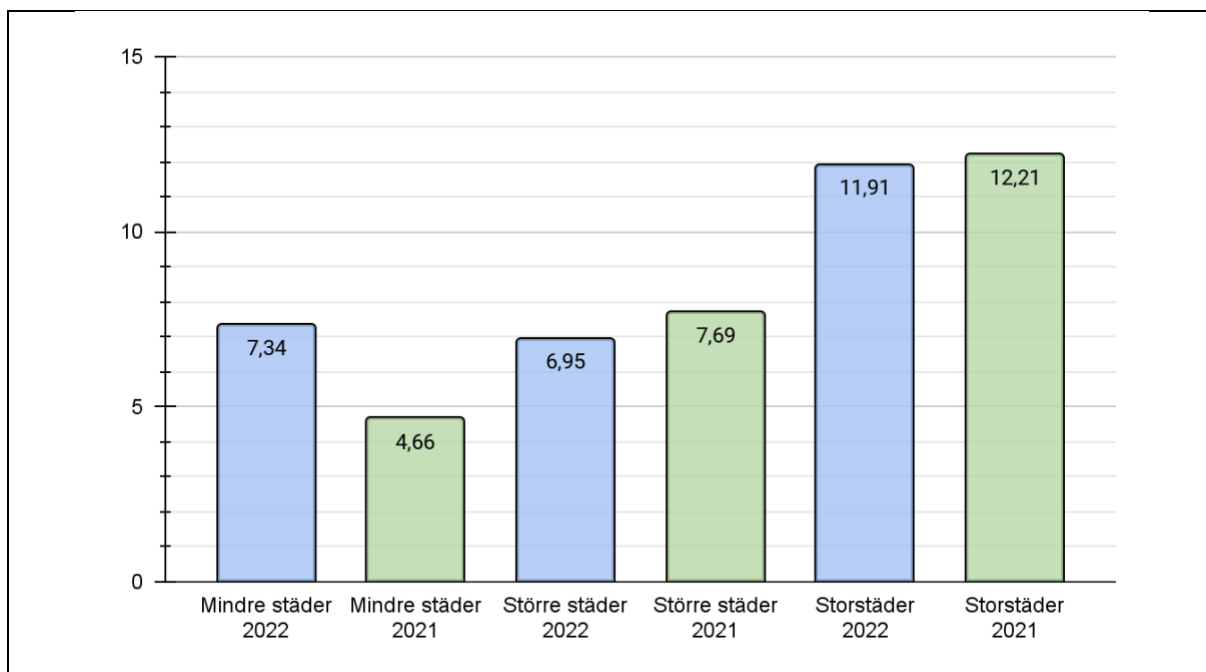
Studien finner att en överväldigande majoritet (83%) antingen både mål- och resurssätter digitalisering i sina MRP, samt att den genomsnittliga frekvensen av ”digital*” ökat med 13%.

Konsekvensen av att en kommun ej berör digitalisering i sin MRP är i de fall där kommunen ej fastställer ingångsvärden för digitalisering så föreligger en hög risk att man underutnyttjar digitaliseringens möjligheter. Alternativet till denna tolkning skulle vara att digitalisering ej är politiskt förankrat utan drivs uteslutande av tjänstepersoner utan demokratiskt förankrad målsättning. I båda dessa fall föreligger det en risk att kommunernas invånare (totalt 846 000 år 2022) får sämre förutsättningar än invånare i kommuner som mer målmedvetet söker tillvarata digitaliseringens möjligheter. Dessa invånare löper därmed risk att få tillgång till sämre digital välfärd än övriga medborgare⁸.

Observation 2:

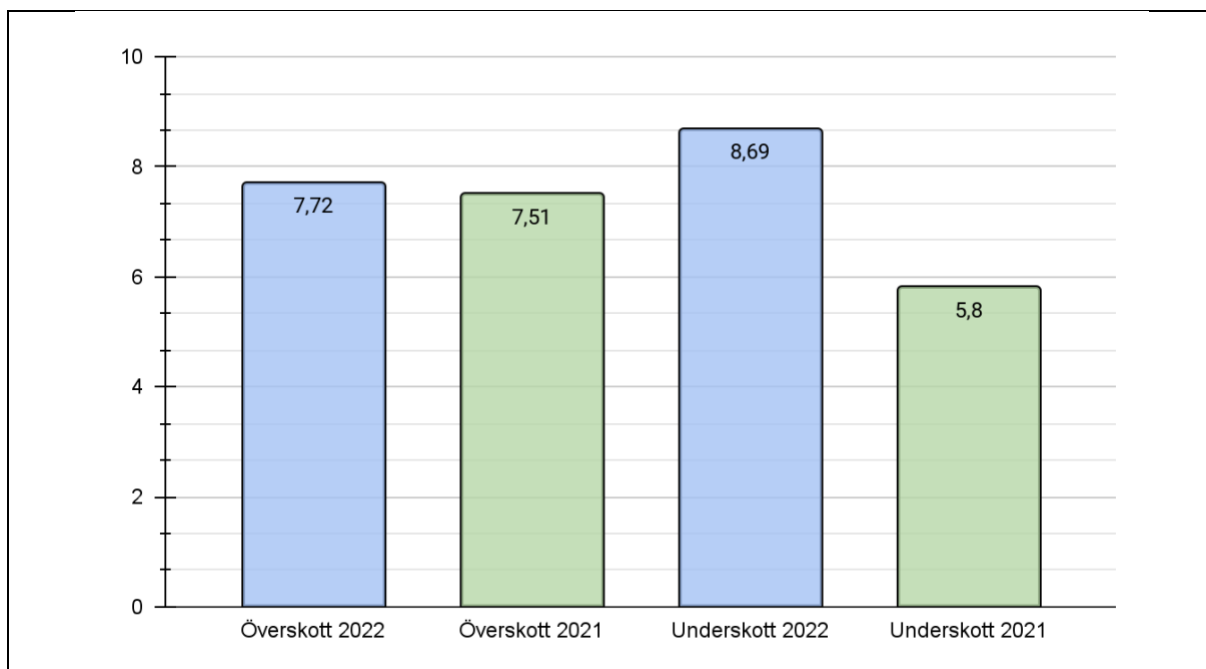
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner uppvisar en ökad omnämning av ”digital”, och större städer och storstäder uppvisar en minskad omnämning.*

⁸ Exakt siffra baserad på befolkningsstatistik från 2021.



Figur 2. Skillnad i frekvens utifrån storlek och geografisk placering.

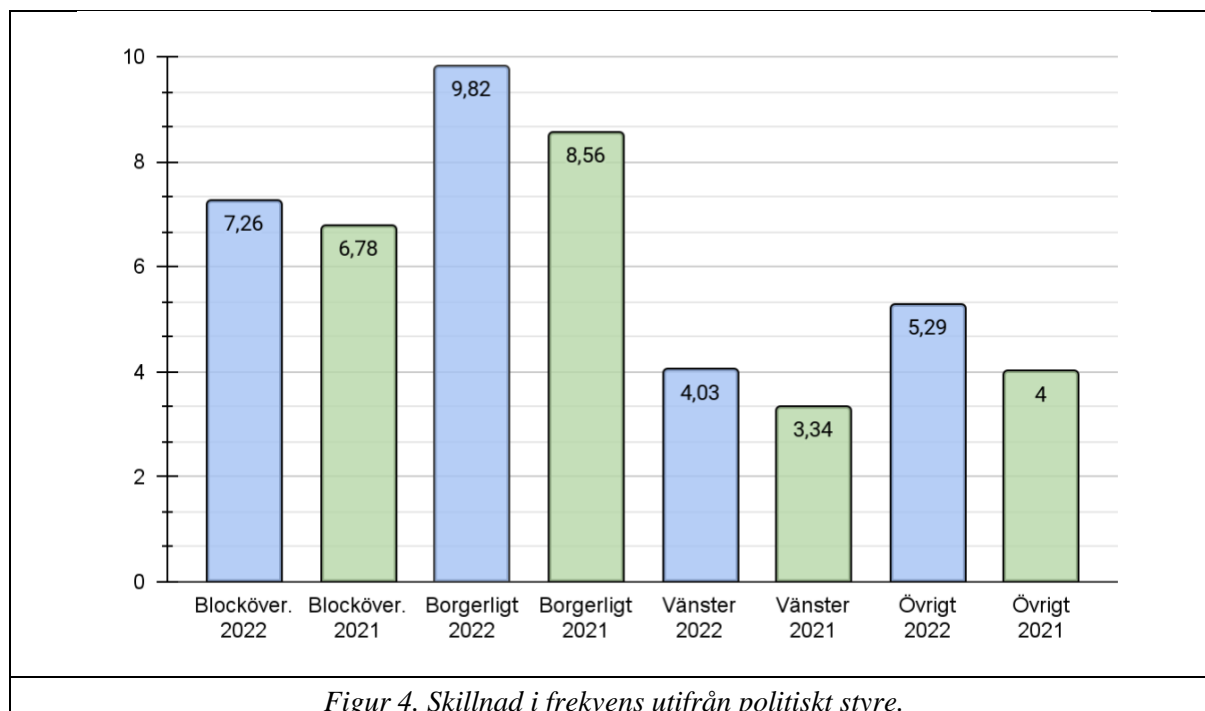
Studien visar på tydliga skillnader i frekvensen av nyttjandet av digitalisering mellan mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner (7,34) och storstäder och storstadsnära kommuner (11,91). Digitalisering nämns med andra ord nästan dubbelt så ofta i MRP från storstäder och storstadsnära kommuner än från mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner (Figur 2). Samtidigt visar Större städer och Storstäder på en negativ utveckling sedan 2021 till skillnad från Mindre städer som nästan dubblar antalet omnämningar av digital* i sina MRPs mellan 2021 och 2022.



Figur 3. Skillnad i frekvens utifrån ekonomiskt utfall.

Studien visar även ett tydligt mönster i termer av ekonomiskt utfall, där kommuner med ekonomiskt underskott nu gått om kommuner med överskott i användningen av digital* i MRP (Figur 3). En tolkning

av detta är att digitalisering ses som en lösning på konkreta utmaningar, vilka är mer framträdande i kommuner med ett ekonomiskt underskott.



Figur 4. Skillnad i frekvens utifrån politiskt styre.

Studien visar att kommuner med borgerligt majoritetsstyre nämner digitalisering mer än dubbelt så ofta som kommuner med vänsterstyrda (Figur 4). Samtliga koalitionsformer uppvisar en ökning av användningen av digital* i MRP sedan 2021, med en högre relativ ökning i vänstermajoritetsstyrda (21%) jämfört med högermajoritetsstyrda (15%).

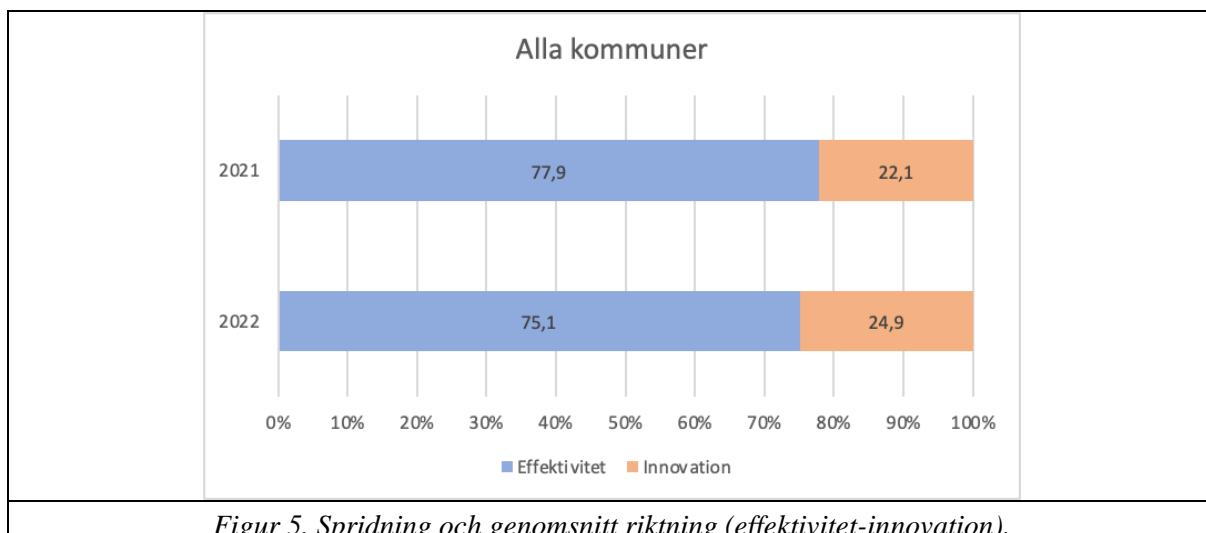
Konsekvensen av resultatet avseende vilka faktorer som påverkar kommuners formulering av mål- och resurssättning för digitalisering är att den långsiktiga tillgången till digital välfärd kommer att se olika ut mellan kommuner. En vänsterstyrd mindre kommun i glesbygd med ekonomiskt överskott kommer ha fundamentalt sämre möjligheter för att skapa ändamålsenlig digitalisering än vad tex en borgerligt styrd större stad med ekonomiskt underskott. Detta hotar jämlikhetsprincipen avseende tillgång till välfärd, och givet vikten av ett långsiktigt arbete med att modernisera bl.a. digital infrastruktur är detta mycket oroväckande. I och med att digitalisering ses som en metod för verksamhetsutveckling skapar en bristfällig mål- och resurssättning en uppskjuten skuld i termer av nödvändig omställning. Alla möjligheter till såväl intern effektivisering och säkerställande av långsiktig relevans genom förfinande och utvecklande av välfärdstjänster riskeras om kommunen inte målmedvetet och ändamålsenligt arbetar med dess mål- och resurssättande.

3.2 Riktning

Resultaten kring riktning presenteras på basis av de två identifierade dimensionerna effektivitet-innovation och internt-externt värdeskapande.

Observation 3:

Sveriges kommuners digitaliseringsstrategier uppvisar ett tilltagande fokus på innovation.



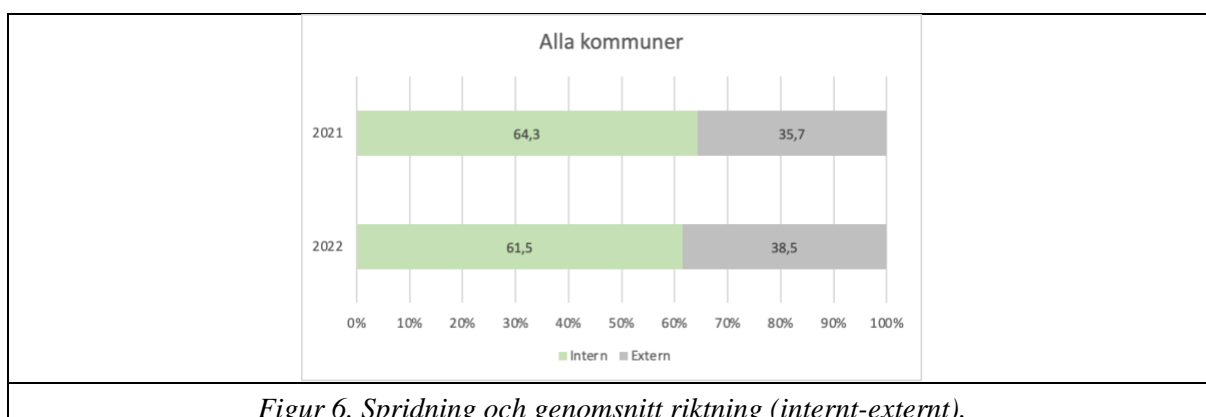
Figur 5. Spridning och genomsnitt riktning (effektivitet-innovation).

Vid en närmare analys av det totala datasetet framgår att det råder ett totalt fokus på effektivitet (100%) i en tredjedel (34%) av landets kommuner (jämfört med 50% år 2021). Detta innebär att det saknas mål- och resurssättning på annat än att vidmakthålla och kontinuerligt förbättra existerande verksamhet, istället för att utforska nya möjligheter som digitaliseringen för med sig. Den genomsnittliga balansen mellan effektivitet och innovation är 75 respektive 25 procent (78 respektive 22% år 2021), dvs över tre-fjärdedelar av resurserna i genomsnittskommunen kan förväntas läggas på att vidmakthålla existerande ordning snarare än utveckling och förändring. Samtidigt visar utvecklingen att kommuner riktar in mer resurser mot innovation än föregående år (3 procentenheter).

Konsekvensen av detta är att man i kommuner med ett dominerande likställande av digitalisering med effektivitet inte har politiskt sanktionerade mål kopplade till målsökande aktiviteter som t.ex. att utveckla helt nya tjänster eller att på andra sätt omvärdera vilken typ av service som kommunen skall ge. Givet teknikens exponentiella utveckling och invånarnas snabbt förändrade förväntningar på kommunen (till stor del pådrivet av deras konsumtion av digitala tjänster från privat sektor) innebär detta att man i dessa kommuner riskerar att missa enorma möjligheter med digitalisering. Alternativkostnaden för utebliven innovation märks såväl i missade möjligheter till kostnadsbesparingar och ökad kvalitet, men mer allvarligt i en tilltagande risk av att bli uppfattade som irrelevanta. Detta urholkar kommunens roll som välfärdsaktör.

Observation 4:

Sveriges kommuners digitaliseringsstrategier uppvisar ett tilltagande fokus på externt värdeskapande.



Figur 6. Spridning och genomsnitt riktning (internt-externt).

Studien visar ytterligare att det i var sjätte kommun råder ett totalt internt fokus i mål- och resurssättningen av digitalisering (jämfört med var fjärde kommun 2021). Med andra ord likställs digitalisering i dessa kommuner med en metod för att skapa bättre förutsättningar för medarbetare och inre effektivitet snarare än direkt nytta för invånaren.

Konsekvensen av detta är en tilltagande risk av att kommuner med enskilt internt fokus misslyckas med att bibehålla relevans som välfärdsaktör. Givet avsaknaden av externt fokus så blir perspektivet inifrån-ut snarare än uifrån-in, och risken ökar att man som kommun fel-utnyttjar digitaliseringens möjligheter⁹.

Observation 5:

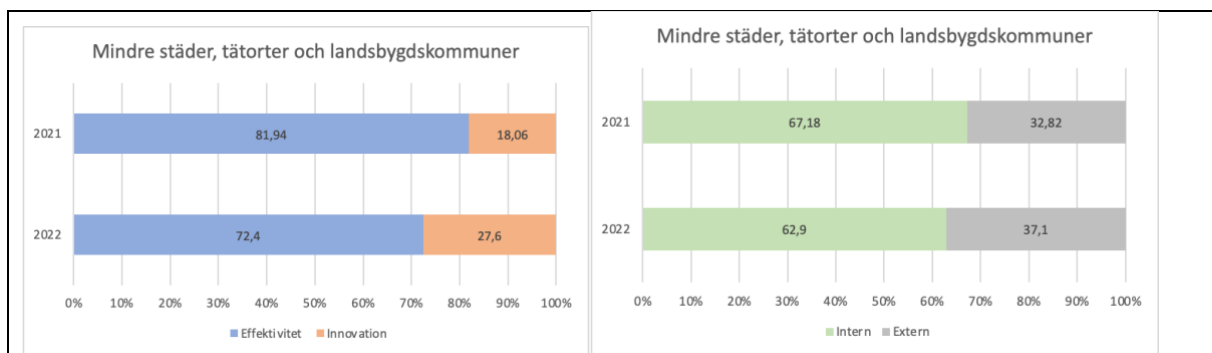
Den genomsnittliga kommunala digitaliseringsstrategin i Sverige utmärks av ett primärt fokus på intern effektivitet, men detta genomgår en förändring mot mer fokus på extern innovation.

Majoriteten av Sveriges kommuners digitaliseringsstrategier utmärks fortfarande 2022 av att i huvudsak nyttja digitaliseringen för internt riktad effektivisering. En av fem kommuner (18,5%) har en digitaliseringsstrategi som är helt fokuserad på internt värde och effektivitet. Vi ser här en tudelad utveckling, där sett ur genomsnittet på kommunnivå så ser utvecklingen positiv ut med 2,8 procentenheters ökning i fokus på externt värde och innovation (respektive). Sett ur perspektivet befolkning, så ser utvecklingen negativ ut givet att det endast är de minsta kommunerna som uppvisar en ökning i fokus på innovation, medan övriga uppvisar en minskning. Med andra ord är fler invånare bosatta i en kommun som minskar sitt fokus på innovation än som ökar sitt fokus, vilket i förlängningen utgör ett problem associerat med avstannande av framtagning av nya digitala välfärdstjänster.

Konsekvensen av detta är tudelad. För de 850 808 invånare¹⁰ i de kommuner som utmärks av en strategi helt fokuserad på intern effektivitet (jämfört med 1 064 127 år 2021) föreligger det en hög risk att man över tid kommer att få tilltagande brister i digital välfärd och en växande irrelevans.

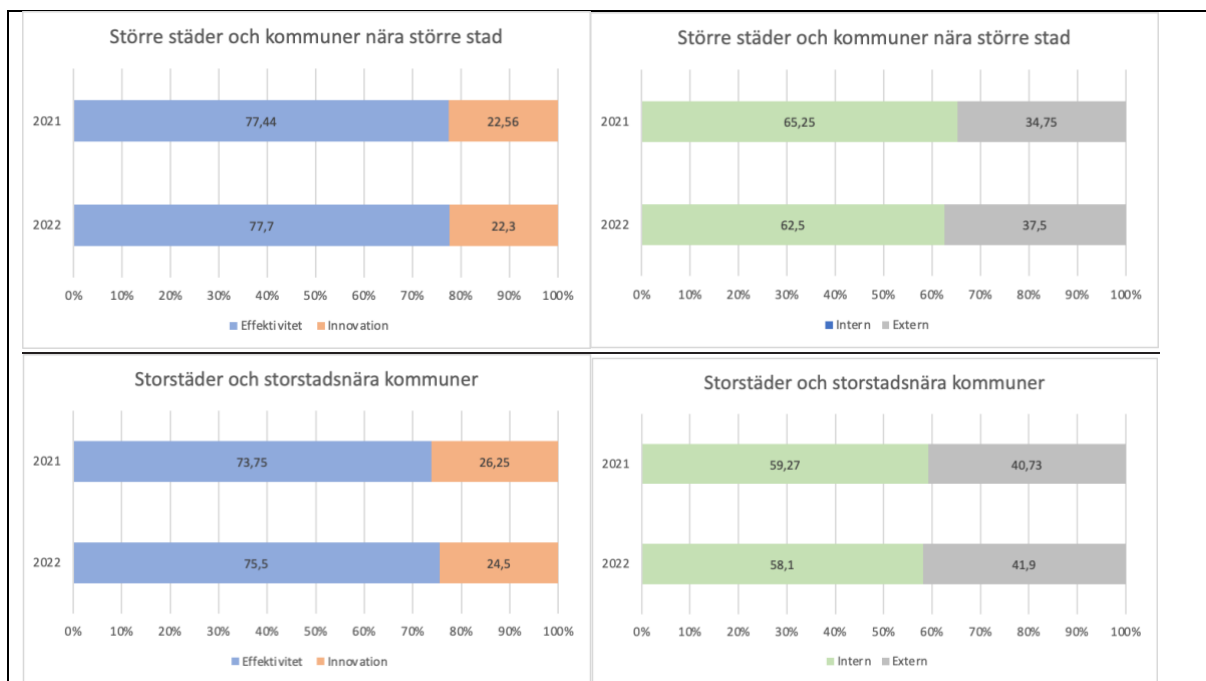
Observation 6:

Kommunernas digitaliseringsstrategier är beroende av storlek, geografisk placering, politiskt styre och ekonomisk situation.



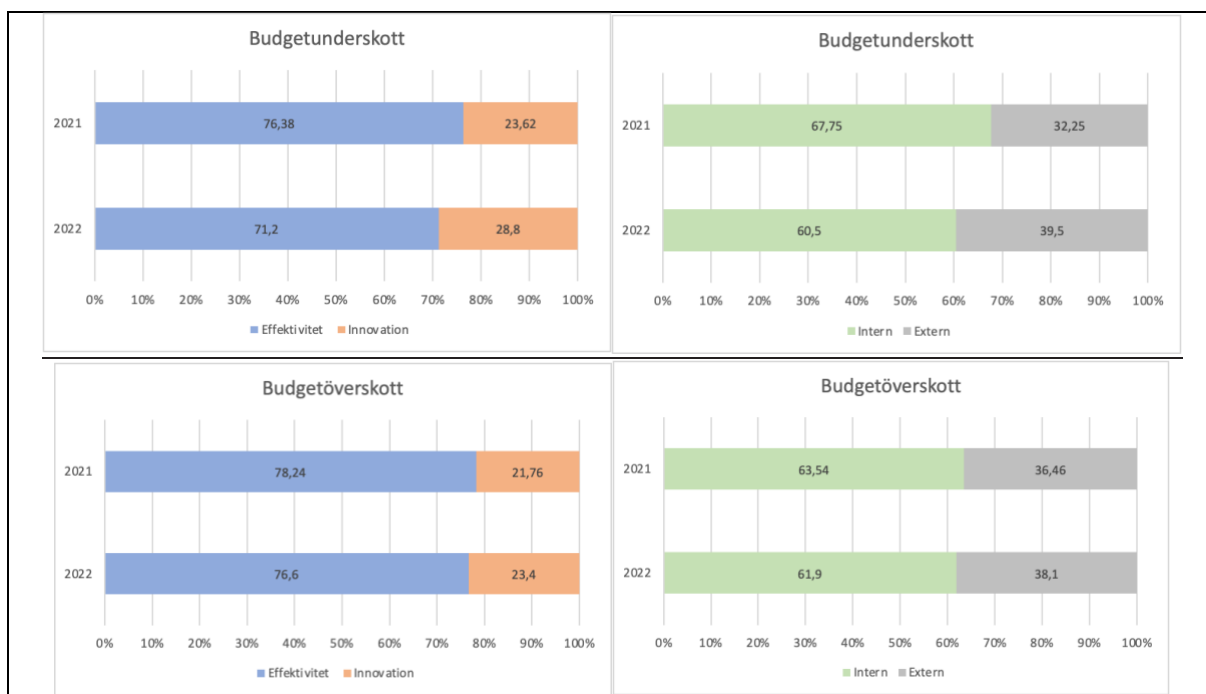
⁹ Se principerna för digital förvaltning från Storbritannien via <https://www.gov.uk/guidance/government-design-principles>

¹⁰ Exakt beräkning baserat på befolkningsstatistik för berörda kommuner 2021.



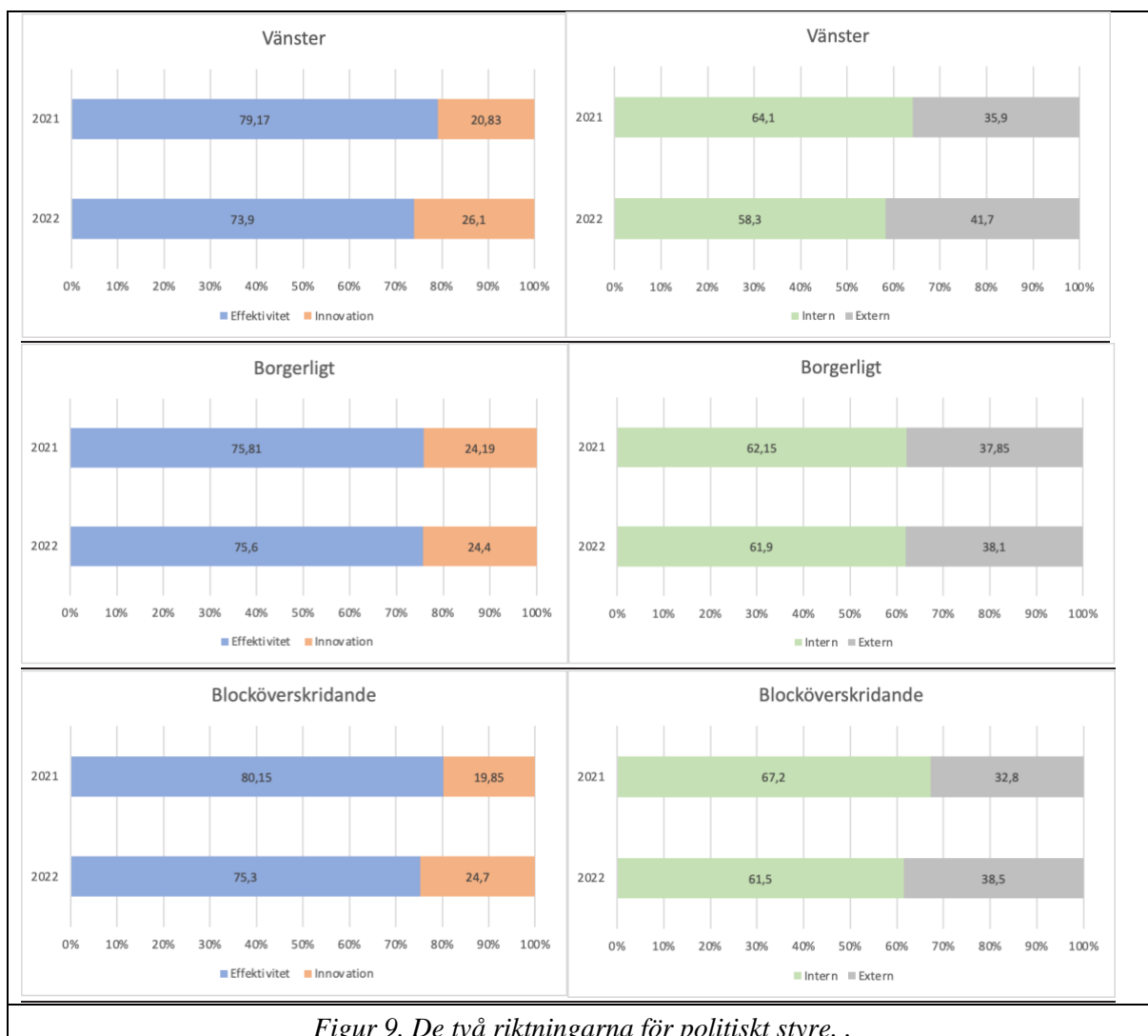
Figur 7. De två riktningarna för storlek och geografisk placering.

Som framgår av resultatet påverkar storlek och geografisk placering riktningen i digitaliseringsstrategi (Figur 7). Avseende fokus på effektivitet kontra innovation uppvisar mindre städer, tätorter och landsbygdskommuner störst fokus på innovation men minst fokus på externt värdeskapande. Jämfört med 2021 uppvisar detta en betydande förändring, där mindre städer gått från minst till mest fokuserade på innovation och större städer ochorstäder minskat sitt fokus på innovation. Samtidigt uppvisar samtliga tre typer av kommuner en ökning i fokus på externt värdeskapande.



Figur 8. De två riktningarna för storlek och ekonomiskt utfall. .

Som framgår av resultatet påverkar ekonomiskt utfall riktningen i digitaliseringsstrategi (Figur 8). Kommuner med ekonomiskt underskott är nu mer benägna att fokusera på innovation och externt värdeskapande än kommuner med ekonomiskt överskott. Kommuner med budgetunderskott uppvisar störst svängning i strategi 2021-22.



Figur 9. De två riktningarna för politiskt styre. .

Som framgår av resultatet påverkar politiskt styre riktningen i digitaliseringsstrategi (Figur 9). Borgerligt styrda kommuner är mindre benägna att fokusera på innovation och externt värdeskapande än höger- och blocköverskridande styrda kommuner. Resultatet uppvisar här ett tydligt skifte från motsatt relation 2021.

Konsekvenserna av dessa tre faktors påverkan på riktningen i digitaliseringsstrategi är att vi kan förvänta oss att se en tilltagande spridning i val av digitaliseringsstrategi i landet. Givet tendensen att fokusera på intern effektivitet i majoriteten av fall kommer endast ett fåtal kommuner att klara av utmaningen med extern innovation. Dessa kommuner kommer enligt resultaten från 2022 att i huvudsak vara vänsterstyrda mindre kommuner med ekonomiskt underskott, vilket kommer bidra till tilltagande ojämlikhet i tillgång till digital välfärd i en stor del av landets kommuner.

4 Analys och rekommendationer

Tabell 1 innehåller en sammanfattning av de faktorer som analyserats i denna studie samt hur dessa har förändrats 2021-22. Vi använder oss av benämningen ”driv” (från engelska forskningens ”drift”) för att beskriva skiftningar över tid.

| | År | Effektivitet-Innovation | Intern-Extern | Driv mot Innovation (pe) | Driv mot Externt värde (pe) |
|--|------|-------------------------|---------------|--------------------------|-----------------------------|
| Alla kommuner | 2021 | 22,1% | 35,7% | | |
| | 2022 | 24,9% | 38,5% | 2,8 | 2,8 |
| Mindre städer och landsbygdskommuner | 2021 | 18,1% | 32,8% | | |
| | 2022 | 27,6% | 37,1% | 9,5 | 4,3 |
| Större städer och angränsande kommuner | 2021 | 22,6% | 34,8% | | |
| | 2022 | 22,3% | 37,5% | -0,3 | 2,8 |
| Storstäder och angränsande kommuner | 2021 | 26,3% | 40,7% | | |
| | 2022 | 24,5% | 41,9% | -1,8 | 1,2 |
| Budgetunderskott | 2021 | 23,6% | 32,3% | | |
| | 2022 | 28,8% | 39,5% | 5,2 | 7,3 |
| Budgetöverskott | 2021 | 21,8% | 36,5% | | |
| | 2022 | 23,4% | 38,1% | 1,6 | 1,6 |
| Vänstermajoritet | 2021 | 20,8% | 35,9% | | |
| | 2022 | 26,1% | 41,7% | 5,3 | 5,8 |
| Högermajoritet | 2021 | 24,2% | 37,9% | | |
| | 2022 | 24,4% | 38,1% | 0,2 | 0,3 |
| Koalition | 2021 | 19,9% | 32,8% | | |
| | 2022 | 24,7% | 38,5% | 4,9 | 5,7 |

Som framgår är den övergripande trenden 2021-22 ett tilltagande fokus på innovation och externt värde som strategiska ingångsvärden för digitalisering bland kommuner. Denna kontrasteras av Större städer samtorstäder och angränsande faktorer, där samma tendens till ökat fokus på externt värde föreligger men där fokus på innovation minskar. Samtidigt uppvisar mindre städer och landsbygdskommuner den kraftigaste förändringen avseende fokus på innovation, varvid vi drar slutsatsen att storlek i dagsläget verkar negativt på strategiskt fokus på innovation.

Övriga betydande rörelser uppvisas av vänstermajoritetsstyrda kommuner där ett ökat fokus mot externt värde och innovation vida överstiger rörelsen bland högermajoritetsstyrda kommuner. Högermajoritetsstyrda kommuner uppvisar fortfarande ett större fokus på extern innovation, men vänstermajoritetsstyrda kommuner rör sig snabbt i samma riktning.

I analysen av föregående år var ett fokus på externt värde och innovation mer framträdande i kommuner med ekonomiskt överskott, men i årets analys har detta skiftat. Nu är kommuner med ekonomiskt underskott ett högre fokus på externt värde och innovation. Vi tillskriver detta en tilltagande förståelse för att större grepp än tidigare krävs för att möta samhällets utmaningar, varvid en kommun med budgetunderskott kan antas vara mer krismedveten än en kommun med budgetöverskott. Denna länk mellan transformation och krismedvetenhet är väl belagd i tidigare forskning¹¹. Vidare är budgetunderskott vanligare i mindre kommuner än i större, varvid tidigare analys av storlek och ekonomisk status bör analyseras ytterligare.

Som ett led i analysen har vi genomfört en omtolkning av det uppvisade drivet till faktiskt allokerade finansiella resurser i kommunsektorn. Givet den procentuella förändringen, presenterar vi en översikt av hur detta återspeglas i faktiska pengar under antagandet att varje kommun centralt avsätter en promille av totala kostnader på digitalisering.

| Tabell 2. Driv av allokerade finansiella medel under antagandet 1 promille av totala kostnader. | | |
|---|-------------------------------------|--|
| | Driv mot Innovation (allokering) | Driv mot Externt värde (allokering) |
| Alla kommuner | 22 470 980 | 22 470 980 |
| Mindre städer och landsbygdskommuner | 76 561 840 | 34 348 500 |
| Större städer och angränsande kommuner | - 2 086 590 | 2 206 971 |
| Storstäder och angränsande kommuner | - 14 044 360 | 9 389 660 |
| Budgetunderskott | 41 571 310 | 58 183 790 |
| Budgetöverskott | 13 161 570 | 13 161 570 |
| Vänstermajoritet | 42 293 600 | 46 547 030 |
| Högermajoritet | 1 685 320 | 2 006 340 |
| Koalition | 38 922 950 | 45 744 500 |

Som framgår innebär drivet en omallokering av 22MSEK till innovation och externt värde (respektive). Detta motsvarar 75 000SEK per organisation, vilket kan anses vara i det närmaste försumbart. Siffrorna bör dock tas med en nypa salt. Under antagandet att majoriteten av digitaliseringsaktiviteter genomförs lokalt och frikopplat från centrala digitaliseringsbudgetar blir förändringen mer betydande. Givet att det i dagsläget saknas översikt (såväl inom kommuner som nationellt) av digitaliseringsaktiviteter och kostnader blir vidare analys svår. Vi hoppas att vi kan återkomma efter ökad spridning av vårt pågående initiativ kring portföljstyrning, där en nationell databas för samtliga digitaliseringsrelaterade initiativ etableras¹².

¹¹ Fink, S.L., Beak, J. and Taddeo, K., 1971. Organizational crisis and change. The Journal of applied behavioral science, 7(1), pp.15-37.

¹² www.digitalforvaltning.se/pios_aktuell_inom_kort

Som framgår av resultaten är den genomsnittliga kommunala digitaliseringsstrategin en strategi som likställer digitalisering med i huvudsak intern effektivisering. Det digitala ses som en möjliggörande teknik för att förstärka kärnan genom att öka graden av automatisering, snarare än att nyttja tekniken för att utforska nya möjligheter för att vara relevant för invånarna. I linje med SKRs ”Utveckling i en digital tid”, ser vi att denna strategi är behäftat med betydande risker.

En kommun som uteslutande fokuserar på att nyttja digitalisering som ett sätt att reducera kostnader, rationalisera och frigöra personal från manuella rutiner gör antagandet att digitaliseringen uteslutande är ett verktyg för att effektivisera existerande verksamhet. Detta ligger helt i linje med tidigare syn på IT, bäst fångat av Gordon Moore’s klassiska uttalande om vad mikroprocessorn: ”Detta är hjärtat i kostnadsreduktionsmaskinen.”. Tyvärr så kan endast kostnadsreduktion genom automatisering och effektivisering vara relevant under antagandet att det vi vill automatisera och effektivisera är stabilt, och kommer att fortsätta vara så även i framtiden. Det är endast då vi kan få den avkastning på vår investering som vi eftersträvar. Om till exempel processen vi automatiserar inte längre är relevant, så har vi egentligen bara hållt flytande cement in i organisationen och försvårat framtida verksamhetsutveckling.

Det är detta dilemma som kommunerna står inför: vad skall vi automatisera och vad skall vi förändra? Var skall vi eftersträva skalekonomiska fördelar och var behöver vi bygga upp kombinationsekonomiska fördelar? Ett likställande av digitalisering med uteslutande effektivitet, är med andra ord ett ställningstagande emot förändring av kommunens värdeerbjudande. Varje krona vi väljer att lägga på effektivisering är en krona mindre på innovation.

Jämfört med föregående år har antalet invånare som bor i kommuner som ej resurs- eller målsätter digitalisering i sina MRP ökat, från 600 000 till 846 000 invånare. Denna utveckling är oroväckande under alla andra antaganden än att kommunerna uppnått en betydande digital mognad och där digitalisering är så naturligt att det inte behöver nämnas. I linje med våra tidigare analyser kan vi med säkerhet säga att så ej är fallet.

När det gäller invånare som bor i en kommun som helt likställer digitalisering med intern effektivisering, har detta minskat från 1,1 miljoner till 851 000 invånare. Denna utveckling är positiv, och visar att förståelsen för vad ändamålsenlig digitalisering innefattar generellt sett har ökat. I linje med föregående års rapport innebär dessa siffror att individer som lever under risk att nedprioriteras i termer av tillgång till digital välfärd dock är konstant på 1,7 miljoner. Dessa invånare kommer på sikt lida av bristande service, kraftigt eftersatt infrastruktur och undermålig digital välfärd.¹³ Detta kommer att utgöra ett betydande problem för principen om att tillgången till välfärd inte skall begränsas av vilken kommun du bor i¹⁴.

Denna studie finner att nuvarande kommunala digitaliseringsstrategier är icke-ändamålsenliga i efterlevnad av regeringens målsättning om att bli bäst i världen på att nyttja digitaliseringens

¹³ För en parallell till Internetstiftelsens senaste undersökning kring digitalt utanförskap, se <https://svenskarnaochinternet.se/rapporter/digitalt-utanforskap-2020/>

¹⁴ Enligt SKR är 77% av invånarna positivt inställda till digitaliseringens möjligheter för kommunens- och regionens verksamhet. Den positiva inställningen har blivit mer och mer tydlig under senare år, särskilt bland kvinnor och åldersgruppen 35-49 samt 65-79. 83% upplever att det är positivt om kommunen eller regionen erbjuder digital service. Se <https://skr.se/skr/naringslivarbetedigitalisering/digitalisering/sammanhallendigitalservice/invanarnasinstallningdigitalservice.16155.html>

möjligheter. Kommunerna brister i balanseringen mellan effektivitet och innovation, och deras fokus är överväldigande internt. Kommunerna lider av ett arv där de likställt digitalisering med IT, och en sammanblandning av korten.

Givet de fundamentala skillnaderna mellan kommuners digitaliseringsstrategi ser vi två potentiella lösningar för att säkerställa jämlik tillgång till digital välfärd och service i Sverige framgent. Den första lösningen ligger i att Sverige skapar en central funktion för tillgängliggörande av digital innovation. Denna lösning ligger i linje med idéerna om ”offentlig sektor som en plattform”¹⁵, där respektive kommun får sin innovation genom externa parter efter man enats om en gemensam teknisk plattform. Fördelarna med denna lösning vore att innovationer skulle vara brett tillgängliga för samtliga kommuner, och att vi tillsammans skulle kunna dra nytta av det som i dagsläget är disparat och fragmenterad, dvs innovationsaktiviteterna. Nackdelen med denna lösning är att det skulle kräva betydande resurser i termer av modernisering av det digitala arvet i respektive kommun samt kräva en öppenhet och förändringsvilja som i dagsläget lyser med sin frånvaro. Det skulle med andra ord kräva en omställningsförmåga i kommunerna för att inte resultera i att innovationerna lämnas därhän. Till syvende och sist är denna lösning beroende av viljan och förståelsen i respektive kommun kring behovet av en betydande och kontinuerlig förändring av välfärdsuppdraget.

Den andra lösningen är i linje med det som Kommunutredningen föreslog 2020¹⁶, dvs en tilltagande konsolidering av kommuner. Mindre kommuner utan tillräckliga resurser för digital omställning skulle här få stöd från mer resursstarka kommuner i sin närhet, vilket skulle kunna skapa nödvändiga förutsättningar för ökad innovation. Fördelarna med denna lösning vore lokala kraftsamlingar som tillsammans skulle kunna bygga upp Sveriges förmåga kring digital innovation, med förhoppningsvis en större benägenhet av lokalt anammande. Nackdelen vore att även dessa konsoliderade utvecklingsinsatser eventuellt inte räcker för att skapa en kritisk massa för att kunna driva innovativ digital utveckling, varvid lösningen inte ses som fungerande som nationell strategi. Vi kommer genomföra fyra projekt där vi undersöker olika samverkansformers nytta och styrning under 2022-23 som en del av satsningen på en forskarskola¹⁷.

I grund och botten ser vi, genom denna studie och andra, ett fundamentalt felgrepp kring offentlig sektors digitalisering i Sverige. Vi har idag i grund och botten samma definition och inställning till digitalisering som vi hade till datorisering. Vi har inte förstått den fundamentala skillnaden mellan e-förvaltning och digital förvaltning, att det inte längre räcker med ”e-tjänster” utan att vi behöver digitala tjänster som får större effekt på underliggande logik. Det är detta missförstånd som ligger till grund för Sveriges bottenplacering i OECDs senaste mognadsmätning¹⁸. Det är detta länder som Finland förstått, och nu driver på genom initiativ som Kanta¹⁹ och det kommande omtaget på underliggande

¹⁵ Cordella, A. and Paletti, A., 2019. Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case. *Government Information Quarterly*, 36(4), p.101409.

¹⁶ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/02/sou-20208/>

¹⁷ www.scdi.se/forskarskolan

¹⁸ <https://www.oecd.org/gov/digital-government-index-4de9f5bb-en.htm>

¹⁹ <https://www.kanta.fi/en/what-are-kanta-services>

förvaltningsmodell²⁰. Digitalisering för med sig nya antaganden, antaganden som till del går i direkt konflikt med våra tidigare antaganden. Kostnaden för att inte förstå detta är enorm redan idag, och blir bara större och större ju längre vi väntar.

4.1 Rekommendationer

På basis av de resultat utredningen identifierat kan följande generella rekommendationer ges:

- Kommuner bör, på basis av analysen presenterad i denna studie, göra en sekundäranalys av sina egna formuleringar för att säkerställa att de skapar förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering genom sin mål- och resurssättning.
- Digitaliseringsstrategier eller motsvarande bör ta och ges aktiv delaktighet i formuleringen av målsättningar för digitalisering i MRP.
- För kommuner med en avsaknad alternativt låg frekvens av digitalisering i MRP bör detta åtgärdas för att undvika bristande politisk styrning av digitalisering och potentiella demokratiproblem.
- Regeringen bör ställa tydliga krav på tillgängliggörandet av digital välfärd för landets kommuner.

²⁰ <https://www.kometinfo.se/kronika/ny-finsk-strategi-for-offentlig-forvaltning-inspirerar/#.YKjadpMzbPY>

5 Avslutande kommentarer

Hur kommuner mål- och resurssätter utgör ingångsvärden för kommunens förmåga att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering. I de fall kommunen väljer att inte lyfta digitalisering som en viktig metod för verksamhetsutveckling är detta ett ställningstagande inte bara i direkt konflikt med Regeringens målsättning, utan även i direkt konflikt med välfärdsuppdraget. Om vi inte nyttjar nya tekniska möjligheter för detta med sig en kostnad, en kostnad som till syvende och sist belastar invånaren genom långsiktigt försämrad välfärd.

I relation till sättet vi talar om digitalisering har forskningskonsortiet länge varnat för ett överdrivet kortsiktigt intern effektiviseringsfokus. Givet ekonomistyrningen i kommuner föreligger det en betydande risk att vi inte klarar av att ta höjd för de mer långsiktiga förändringarna som digitalisering kräver, varvid vi över-investerar i att uppnå kortsiktiga nyttor. Detta är särskilt tongivande i de fall där primärt fokus i mål- och resurssättning ligger på intern effektivitet. Vidmakthållande av existerande praxis, synen på att kommunen skall fortsätta leverera exakt det man levererade tidigare även i framtiden kommer i många fall visa sig leda till såväl förlupna kostnader som förlust av relevans för invånarna. Digitalisering skapar unika förutsättningar för oss att bli bättre och bättre på att bli mindre relevanta.

För att undvika detta behöver det finnas en informerad dialog i respektive kommun. Individer involverade i formuleringen av MRP behöver vara införstådda i vad digitalisering är och vilken roll digitala lösningar har i framtidens kommun. Detta samtal lyser ofta med sin frånvaro, och i dess avsaknad ökar risken för strategisk felriktning av insatser. Det skapar en icke-ändamålsenlighet i digitalisering där vi kommer se betydande nedsidor. I de insatser forskningskonsortiet är involverade i har vi funnit att det första steget till en fruktbar dialog ligger i att enas om en definition av digitalisering som ligger i linje med SKRs Utveckling i en digital tid. Därefter för vi dialog kring riskerna med ett överdrivet kortsiktigt fokus i arbetet med digitalisering, med utgångspunkt i de dimensioner vi lyft i denna rapport. Ur detta kommer det nästan alltid en dialog som skapar bättre förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering.

Avslutningsvis är det viktigt att förtydliga att digitalisering inte utgör ett självändamål, utan att det i linje med den definition vi använt oss av är en metod för verksamhetsutveckling. Att liksom 17% av Sveriges kommuner ej uttryckligen beröra digitalisering i sina MRP skulle kunna tyda på att man i dessa kommuner uppnått en nivå av digital mognad där digitalisering är fullständigt naturligt och därmed inget som behöver lyftas explicit utan till fullo är integrerat i verksamheten. Givet de bristfälliga förutsättningar för digitalisering som forskningskonsortiet kontinuerligt fastställt via DiMiOS²¹ är sannolikheten för detta mycket låg. I fall där tjänstemän agerar utan politisk sanktionering kring digitaliseringsfrågorna har vi ett betydande demokratiproblem.

Vi ser den nuvarande skalningen av DiMiOS under ledning av SKR²² som ett viktigt steg för att säkerställa digital mognad och därigenom god digital välfärd för Sveriges samtliga invånare. Det vi lärt oss än så länge är att genom att tala om rätt saker, om de nödvändiga förutsättningarna för att

²¹ Digital mognad i offentlig sektor. Metod och verktyg framtaget vid forskningskonsortiet, för vidare info se www.digitalforvaltning.se/dimios.

²²

<https://skr.se/skr/naringslivarbetedigitalisering/digitalisering/ledningstyrningorganisationdigitalisering/digitalmognad.53098.html>

tillgodogöra oss nyttorna med digitalisering frigörs en kraft för ändamålsenlig digitalisering. Vår förhoppning är att framtida mätningar av kommunernas digitaliseringsstrategier kommer att uppvisa en genomsnittlig strategi mer i linje med det vi vet behövs för att rädda välfärden.

Göteborg 2022-08-17

Johan Magnusson, Emil Jäderqvist och Maxine Olsson