

Kompetenser att leda digitalisering i kommuner

- *En intervjustudie med politiker och tjänstepersoner i relation till SKR:s kompetenslyft*

Fredrik Carlsson, Lotta Gröning, Cecilia Nordqvist och Elin Wihlborg

Med bidrag av Helena Iacobeaus, Aneta Kulanovic och Johanna Sefyrin.

Förord

Idag gör vi en mängd aktiviteter digitalt, som att betala parkeringsavgifter, söka information om återvinningsstationens öppettider, förnya recept och boka tider i vården. Alla dessa nya sätt för medborgare att ha kontakt med kommuner och regioner utmanar även hur kommunala och regionala verksamheter ledes. Än mer digitala har vi blivit i och med nedstängningarna med anledning av pandemin. Därför har det varit så intressant att få arbeta tillsammans med SKR kring kompetenslyftet för digitalisering i kommuner och regioner under denna period.

Vårt samarbete inleddes hösten 2018 när vi i forskargruppen DINO – Digitalisering i Nya Offentligheter – fick en fråga från Anders Nordh vid dåvarande SKL om att göra en mindre intervjustudie kring kommunala ledares kompetenser att leda för digitalisering. Vi grundade arbetet i en översikt av forskning kring hur kommunala ledare styr och utveckla digitalisering sina verksamheter. Flera av oss i forskargruppen har sedan dess på olika sätt bidragit till SKR:s kompetenslyft vid föreläsningar på plats och digitalt, med inspelade föreläsningar och genom att resonera om och utveckla upplägget på kompetenslyftsaktiviteter. När vi mött kommunala ledare har vi även samlat in deras reflektioner och svar på frågor om hur de leder digitaliseringen. Därtill har vi i gruppen gjort flera uppföljande intervjuer. I den här rapporten analyserar vi och presenterar våra resultat, samt sammanfattar våra slutsatser och diskuterar våra erfarenheter om vad kommunala ledare kan lära sig av arbetet.

Vi tackar SKR och alla er som deltagit i utbildningarna och svarat på våra frågor för ett gott samarbete. Vi hoppas att vi på nya sätt kan fortsätta att växa och utveckla våra kompetenser att leda för digitalisering.

Linköping i maj 2021,

Elin Wihlborg

Professor och forskningsledare

Innehåll

FÖRORD	2
1 INLEDNING	5
1.1 Studiens syfte och rapportens disposition	7
1.2 Ett par inledande kommentarer om centrala begrepp	8
1.3 Metoder som vi arbetat med för att fånga in kompetenser kring digitalisering	9
2 VAD SÄGER TIDIGARE FORSKNING OM DIGITAL KOMPETENS OCH LEDARSKAP I OFFENTLIGA VERKSAMHETER, SÄRSKILT I KOMMUNER?	12
2.1 Metoder för att identifiera tidigare forskning	12
2.2 Digital transformation – när ny teknik ändrar samhället	13
2.3 Ledarskapets värden har betydelse	14
2.4 Betydelsen av ledares strategiska beslut	16
2.5 Ledarskapet möter digitalisering på olika sätt	17
2.6 Kommunal digitalisering som smarta städer	18
3 VAD SA KOMMUNLEDNINGAR OM SINA KOMPETENSER? – INTERVJUSTUDIE 1 INFÖR KOMPETENSLYFTET	20
3.1 Delstudiens genomförande	20
3.2 Organiseringen av digitalisering i kommuner och regioner	21
3.3 Styrkor och möjligheter i kommunernas digitaliseringsarbete	23
3.4 Svagheter och utmaningar	25
3.5 AI, en helt ny nivå av digitalisering	28
3.6 Sammanfattning av förstudiens SWOT-analys	29
3.6.1 Möjligheter	29
3.6.2 Hinder	29

3.6.3	Skillnader som kan ses mellan små och stora kommuner	30
3.6.4	Legitimitet förutsätter kompetens	30
3.6.5	Tjänstepersoner styr	31
4	KOMMUNFULLMÄKTIGES ROLLER I LEDNING MOT ETT DIGITALT SAMHÄLLE – PRESIDIERNAS NYA LEDARSKAP	32
4.1	Metoder för delstudien	32
4.2	Kompetens att leda i en digital tid	34
4.3	Digitalisering handlar om praktiska förändringar – nya lösningar	36
4.4	Vilka stöttar dem som leder kommunen i en digital tid?	39
4.5	Sammanfattande diskussion om fullmäktigeledarnas digitala kompetenser	41
5	LEDARSKAPET KRING DIGITALISERING I ANSLUTNING TILL COVID-19	43
5.1	Ramar för demokratiskt beslutsfattande	44
5.2	Hur genomförs fullmäktige digitalt?	45
5.3	Bristande digital kompetens kan hota beslutsformerna	46
5.4	Erfarenheter av nya behov av digital kompetens för att klara fullmäktiges digitala anpassningar kring Covid-19	47
6	SAMMANFATTANDE DISKUSSION: VEM BEHÖVER KUNNA VAD OM DIGITALISERING I KOMMUNERNA?	48
6.1	Sammanfattande slutsats	48
6.2	Hur ser ledarna på sin digitala kompetens?	49
6.3	Kommunerna digitaliseras på olika sätt	51
6.4	Förslag för fortsatt kompetenslyft i takt med fortsatt digitalisering	51
7	REFERENSER	54

1 Inledning

Demokrati är grunden för all offentlig verksamhet i Sverige. Både lokal politik och offentlig förvaltning vilar på demokratiska värden. Dessa värden behöver kunna kommunicera både med dem inom en organisation och människor i samhället för att bygga det gemensamma. I ett digitalt samhälle krävs utvecklade och nya kompetenser för att kunna kommunicera och bygga tillit till offentliga värden och demokratins organisationer. I den här rapporten presenteras resultat av och reflektioner kring kommunala ledares, både förtroendevalda och tjänstepersoner, kompetenser att kommunicera och leda kommuner och regioner i en digital tid.

Digitalisering av samhället utförs också av vår egen användning av ny digital teknik. Det påverkar våra relationer med andra människor och organisationer. Den svenska regeringen har i sin digitaliseringsstrategi lagt fast ambitionen att Sverige ska nyttja digitaliseringens möjligheter på bästa sätt. Regeringens digitaliseringsstrategi samlar en mängd politiska initiativ och beslut under en gemensam övergripande ambition. Strategin samlas kring fem mål för ett hållbart digitalt samhälle: digital kompetens, digital trygghet, digital innovation, digital ledning och digital infrastruktur (Regeringskansliet, 2017). Dessa mål vägleder och stödjer även kommuners och regioners digitalisering.

Det är avgörande att offentliga digitala tjänster är tillgängliga för alla. En över och vägledande princip för både Sveriges och Europas digitalisering av offentliga verksamheter är principen ”Digitalt först” (Regeringskansliet, 2017). Det innebär att alla offentliga verksamheter i första hand ska vara tillgängliga digitalt och utformas så att digital kommunikation faller sig som det naturliga förstahandsvalet. Det handlar exempelvis om att vi ska vilja välja att lämna in våra inkomstdeklarationer till Skatteverket digitalt. Vi uppmuntras att göra just det genom att de som deklarerar digitalt snabbare kan få tillbaka eventuellt överskott från sitt skattekonto. Men det är inte alltid enkelt och det har visat sig i tidigare studier att kommunerna ofta får stötta medborgare och brukare för att klara av tjänster som tillhandahålls digitalt (Nordqvist & Wihlborg, 2019).

Digitalt kan betyda många olika saker. Det kan handla om att offentliga tjänster tillhandahålls i avancerade system på webben som kräver säker inloggning, eller enklare system där vi kan söka information om till exempel öppettider för en kommunal verksamhet. I begreppet digitala tjänster ingår även mer kommunikativa tjänster som exempelvis när föräldrar delar information med skolan eller förskolan om sina barn via digitala plattformar. Då, liksom i

andra digitala kanaler, krävs att lärare och annan personal, föräldrar, barn och alla andra involverade litar på att informationen hanteras säkert och att de digitala systemen fungerar. Tillit i alla dessa relationer och tillit till teknik är avgörande för en fungerade demokrati och legitim förvaltning (se tex SOU 2018:38) därför krävs att förtroendevalda, medarbetare och medborgare har kompetens att använda digital teknik och bädda in den i sina verksamheter. Tillit till tekniken kan även ses som en del av den idag vanliga ambitionen att offentliga verksamheter ska ledas genom tillitsbaserad styrning.

Traditionellt har tillit setts som en del av demokratisk legitimitet. Legitimitet har främst ansetts skapas genom att medborgare har tillit till politikerna, genom att de representerar och står för medborgarnas intressen och värderingar. Men på senare år har det blivit alltmer tydligt att hög kvalitet och legitimitet i det politiska systemet bygger på god offentlig service som möter medborgarnas behov och önskemål (se tex Holmberg, Rothstein & Nasiritousi, 2009).

Frågor kring digitalisering skiljer sig från många andra kommunala politikområden, eftersom de är så genomgripande och påverkar alla olika sakområden. Digitalisering är också ett verktyg som påverkar hur vi gör olika saker, exempelvis hur vi betalar för parkering, hur brukare får information och kunskap om kommunala verksamheter och hur automatiserade beslutsstödsystem kan stötta personal i socialtjänsten. Det är därför inte bara ett uppdrag till kommunerna för vilket en kan skapa en förvaltning eller nämnd. Digitalisering är frågor som behöver bäddas in alla verksamheter och därför krävs att alla har kompetenser att arbeta med digitalisering och särskilt att de som leder verksamheterna har förståelse för utmaningarna. Därför har vi i samarbetet med SKR fokuserat på att beskriva och analysera kompetensbehov kring digitalisering och digital ledning i kommuner och några regioner. Här sätter vi alltså fokus på ledarskapet kring digitalisering. Frågor om hur digitalisering kan användas för bättre kommunal service och tjänster beskrivs i andra sammanhang.

En stor del av den offentliga servicen idag utförs av kommuner och regioner, dels på uppdrag av staten för att vara lika i hela landet, dels på lokala initiativ som motiveras av det kommunala självstyret. Kommunerna och regionerna har en hög grad av självbestämmande. Samtidigt varierar de i storlek och har olika förutsättningar, resurser och behov. Det lokala självstyret kommer till uttryck genom att direktvalda politiker i kommunerna är de som styr och leder verksamheterna. Det får betydelse för hur det politiska systemet kan och bör (om)formas i en digital tid. Därför är det mycket viktigt att de som leder kommuner och

regioner har kompetens att leda, använda och förstå digitaliseringen för att på så sätt bygga det gemensamma och bidra till legitimitet för det offentliga i en digital tid.

För att vi fortsatt ska kunna välja digitalt först och nyttja digitaliseringens möjligheter krävs kompetensstöd för politiker och tjänstepersoner. För att förverkliga digitaliseringsstrategin och lyfta kommuners digitala kompetens har Sveriges kommuner och regioner¹ (SKR) ingått en överenskommelse med regeringen (Regeringsbeslut, dnr N2018/04602/D) för att stödja ett kompetenslyft hos ledningarna i kommuner och regioner. Denna kompetenssatsning har genomförts i samarbeten med kommunerna och regionerna, samt konsulter och forskare. Utbildningsinsatserna påbörjades under våren 2019 och avslutas sommaren 2021. Vår forskargrupp har stöttat genomförandet av kompetenslyftet genom att synliggöra andras forskning och dessa frågor, medverka vid föreläsningar, i filmer och för att ta fram utbildningsmaterial. Men vi har även följt kompetenslyftet genom att ställa frågor till de som deltagit, genom enkäter och intervjuer. I denna rapport redovisas våra resultat kring det nationella kompetenslyftet och vi diskuterar behov och möjligheter för fortsatt kompetensstöd.

1.1 Studiens syfte och rapportens disposition

Den här rapporten redovisar dels forskningsresultat om kompetens kring digitalisering i offentlig sektor, dels resultat av enkätfrågor och telefonintervjuer på temat digital kompetens i kommunal offentlig förvaltning. Syftet med dessa redovisningar är att kunna resonera om betydelsen av ett kompetenslyft för hållbara digitalisering i kommuner och regioner och att peka på fortsatt möjliga kompetenshöjande åtgärder i kommuner.

Eftersom studien genomförts parallellt med kompetenslyftet har vi samtalat med kommunala och regionala ledare under olika tidsperioder. Vi har tidigare lämnat delrapporter till SKR avseende dessa olika delar, men här sammanfogas alla resultat från projektet och vi kan på så sätt i slutet lyfta lite mer generella lärdomar om digitalisering i kommuner.

Rapporten redovisar våra delstudier i den ordning de har genomförts och svarar på så sätt på följande fyra frågor:

¹ Den 27 november 2019 beslutade Sveriges kommuner och landsting att byta namn till Sveriges kommuner och regioner.

1. Vad sägs i nordisk och internationell forskning om digital kompetens och digitalt ledarskap i offentliga verksamheter och särskilt i kommuner? (Kapitel 2 – en forskningsöversikt)
2. Vilka styrkor, svagheter, möjligheter och begränsningar kunde ledande politiker och tjänstepersoner i kommuner se innan kompetenslyftet sjösattes? (Kapitel 3 – en intervjuundersökning inför kompetenslyftet)
3. Hur såg fullmäktigepresidier på sina kompetenser och uppdrag att leda i en digital tid? (Kapitel 4 – dialoger vid seminarier och uppföljande intervjuer)
4. Hur har det kommunala ledarskapet utvecklats i relation till chockdigitalisering i samband med Covid-19 vilket lett till att många möten hålls i digital form? (Kapitel 5 – uppföljande telefonintervjuer)

Avslutningsvis diskuteras generella lärdomar av den kompetenshöjande resan och särskilt intervjuer med tjänstepersoner och förtroendevalda (kapitel 6), för att kunna peka på fortsatt möjliga kompetenshöjande åtgärder i kommuner (kapitel 7). Vi diskuterar dessa lärdomar i relation till tidigare forskning om digitalisering i kommuner.

1.2 Ett par inledande kommentarer om centrala begrepp

I den här studien använder vi **begreppet kommuner** för både primärkommuner, som vi dagligt tal kallar kommuner, och regioner, som formellt kallas sekundärkommuner. De lyder båda under kommunallagen. Genom den senaste revideringen av kommunallagen som trädde i kraft 2017 (SFS 2017:725) har kommunerna fått ökade möjligheter att samverka, vilket flera kommuner även gör kring digitaliseringsfrågor. Även andra samverkansformer mellan kommuner är vanliga. Därför kan vi tala om kommunala verksamheter även när de sker i samverkan mellan kommuner. Sedan länge bedrivs även många kommunala verksamheter i andra verksamhetsformer, genom upphandlingar, entreprenader eller andra samverkansformer. Här gör vi ingen direkt skillnad på sådana verksamheter utan kallar dem alla kommunala.

När vi talar om **digitalisering** här så handlar det om mer än de tekniska prylarna och systemen. Med digitalisering menar vi alla de nya sätten att organisera verksamheter och vårt samhälle i stort. Det handlar om hur vi kommunicerar, söker information och förhåller oss till varandra. Professor Katarina Gidlund vid Mittuniversitet, som också medverkat vid utbildningstillfällena i detta kompetenslyft fångar digitaliseringens olika delar med begreppen saker, sätt och samhällen (Gidlund & Sundberg, 2021). Med det resonemanget visar de att digitalisering kan förstås som saker som vi använder, hur vi använder dem och att våra samhällen förändras av digitaliseringen och att vi då behöver diskutera hur sätten och samhällen behöver utvecklas med de nya sakerna. Vi vill också betona att tekniken aldrig är

neutral utan bäddas in våra värderingar och normer som präglar olika sammanhang. Det innebär att när vi designar teknik, liksom när vi tar in teknik i olika sammanhang, fogas de in i sociala normer och förhållningssätt. Det kan leda till att teknik blir utestängande i sin design (Winner, 1980).

Ett vanligt exempel på detta idag är bank-ID. För dem som inte har eller klarar av att använda Bank-ID, så blir det en teknik som kan bli utestängande eller sätta onödigt höga trösklar för att komma in i olika sammanhang. Men för dem som har tillgång till Bank-ID och kan använda det förenklas många tjänster samtidigt som säkerheten ökar. Men teknik formas också av de sammanhang där de används och ges då olika betydelser (Latour, 2005). Ett vanligt exempel kring digitalisering och sådana konsekvenser är att de som designar ett system tänker på verksamhetens behov men inte på dem som kanske använder systemet någon gång då och då. Ett vanligt kommunalt exempel kan vara att en invånare ringer till kommunen för att be om en blankett och får som svar att den finns på hemsidan. Men för att hitta rätt blankett måste invånaren då själv kunna använda hemsidan och inte sällan avkoda hela kommunens organisation för att klicka till rätt sida.

1.3 Metoder som vi arbetat med för att fånga in kompetenser kring digitalisering

De intervjustudier som redovisas här har genomförts i tre faser med något olika fokus och där olika personer genomfört delar av studien. I detta avsnitt redovisas projektets delstudier och övergripande metoder, några mer specifika diskussioner om metoder och tillvägagångssätt som vi använt för varje delstudies redovisas nedan i respektive avsnitt.

Hela den studie som redovisas här initierades av SKR. De tog kontakt med vår forskargrupp under hösten 2018 för att skapa en forskningsbaserad bakgrund och förstudie om behov av digital kompetens för ledare. Den första förfrågningsen från SKR fokuserade på artificiell intelligens (AI) i kommuner och regioner och en forskningsöversikt. Den delen kallar vi nedan **delstudie ett** (kapitel 3). Resultaten från delstudie ett avseende AI i kommuner och tidigare forskning har redovisats i en mastersuppsats (Kulanovic, 2019). Intervjuerna med kommundirektörer, digitaliseringsstrateger och några politiker om deras kompetens att leda digital transformation relaterades även till en samtidig studie med fokus på kommunalt ledarskap för digital inkludering (Nordqvist & Wihlborg, 2019). Resultaten från dessa studier indikerade en generellt sett låg medvetenhet om digitalisering och AI bland kommunala ledare. Framför allt de minsta kommunerna visade ett behov av mer kompetens och stöd för att kunna förstå och nyttja de möjligheter som finns idag.

Hösten 2018 fick SKR regeringsuppdraget att arbeta med ett kompetenslyft för kommunala ledare och högre tjänstepersoner. Sedan dess kom vår forskargrupp och andra forskare att vid olika tillfällen medverka med att hålla föreläsningar och diskussioner. Vi använde även de första av dessa tillfällen, som genomfördes på plats i konferenslokaler i kommuner, för att ställa uppföljande frågor. Deltagarna, ledande kommunpolitiker och tjänstepersoner, fick dels svara på diskussionsfrågor i webbverktyget Mentimeter, dels anmäla intresse för att bli uppringda för ytterligare djupintervjuer. De frågor vi ställde i webbverktyget Mentimeter, gav totalt 1 123 svar. I de uppföljande telefonintervjuerna var fokus i frågorna mer på den egna kompetensen att leda samt strategiska frågor kring digitalisering i kommuner. Denna delstudie har även redovisats i ett vetenskapligt och publicerat konferenspapper (Kulanovic, Carlsson & Wihlborg, 2020). Här presenteras denna studie som **delstudie två**, i kapitel fyra.

I samband med restriktionerna med anledning av Covid-19 under våren 2020 ändrades verksamheterna i kommunerna på många sätt och i vissa avseenden radikalt. Det kan kallas för en slags chockdigitalisering (Wihlborg, 2020). I de flesta kommunerna förändrades mötesformerna och digitala verktyg kom att användas på nya sätt. Dessa förändringar fångade vi in genom telefonintervjuer under hösten 2020. Denna **tredje delstudie** redovisas i kapitel fem och genomfördes av två forskare som riktade sig till delvis olika målgrupper. Dessa intryck har publicerats i en vetenskaplig artikel på svenska (Carlsson, Iacobeaus & Wihlborg, 2021).

För att hålla isär alla de personer vi har intervjuat, men som inte presenteras med namn i denna rapport, hänvisar vi till dem med två siffror. Den första siffran anger inom vilken delstudie de har intervjuats och den andra är ett löpnummer i denna grupp. För att exemplifiera avser ip 1:5 den femte intervjupersonen i delstudie ett.

Tabell 1 De delstudier som redovisas i denna rapport

Delstudie i projektet	Tidsperiod då den huvudsakligen genomfördes	Forskare som huvudsakligen arbetat med delstudien	Antal intervjuer
Delstudie 1: Förstudie om behov och utmaningar	Senhösten 2018.	Cecilia Nordqvist, Lotta Gröning	25
Delstudie 2: Fullmäktigepresidierna	December 2019 och våren 2020	Fredrik Carlsson, Aneta Kulanovic	17
			Citeras som ip1:x
			Citeras som ip2:x
			+ 1123 svar i mentimeter

Sammanfattningsvis har vi intervjuat 42 personer i 34 kommuner och regioner av olika karaktärer så som framgår av tabell 2

Tabell 2 Kommuntyper i vårt urval

Kommuntyp	Delstudie 1	Delstudie 2	Delstudie 3
Storstäder och storstadsnära kommuner	-	5	5
Större städer och kommuner nära större stad	6	6	6
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	11	4	4
Regioner	-	2	2

Parallellt med dessa delstudier har framförallt prof. Elin Wihlborg deltagit i SKR:s utbildningsdagar för kommuner och regioner. Dessa utbildningar har under 2020 och 2021 huvudsakligen genomförts digitalt, som olika online arrangemang. På så sätt har resultat av dessa studier redan flera gånger presenterats för många av dem som är verksamma i kommuner och regioner.

2 Vad säger tidigare forskning om digital kompetens och ledarskap i offentliga verksamheter, särskilt i kommuner?

I detta avsnitt ramar vi in de övergripande frågor som står i fokus för uppdraget genom att relatera till tidigare forskning om digitalisering, demokrati, förvaltning och kompetens. Vi beskriver först hur vi har identifierat och valt ut tidigare forskning och därefter presenterar vi den. Vi fokuserar på forskning som handlar om *offentligt ledarskap i relation till digital transformation*, men först förklarar vi kort hur vi hittat och valt ut tidigare forskning.

2.1 Metoder för att identifiera tidigare forskning

Initialt i projektet, redan i förstudien under hösten 2018, gjorde vi en strukturerad forskningsöversikt. Då använde vi sökorden: digital, competence, public, education, e-learning, public administration, e-government, e-knowledge i två av de ledande vetenskapliga databaserna Scopus och IEEE. Det första urvalet gav oss 1153 träffar med olika kombinationer av sökorden, men endast 16 artiklar hade relevans för kommunal/lokal ledning. En stor del av artiklarna exkluderades för att de fokuserade enbart privata sektorn, länder som saknar demokratisk flernivåförvaltning eller låginkomstländer. Även artiklar som redovisar studier av utbildningar för specifika professioner som tex tandläkare och lärare har exkluderats. Vi sökte även i den internationella forskningsdatabasen DGRL (tidigare EGRL), som fokuserar på forskning kring digitalisering i demokrati och offentlig förvaltning (e-government) och har utvecklats av forskare vid University of Washington i USA. Databasen innehåller ca 11 000 referenser med artiklar, böcker, konferensbidrag och här sökte vi med referenshanteringssystemet Zotero ut de artiklar som innehöll följande sökord: inter-organisation; competence; knowledge sharing; digital innovation; public sector; governance; leadership; knowledge; e-governance knowledge. Här exkluderades de artiklar som inte var på engelska eller nordiska språk, vilket ledde till att vi fick framsju artiklar. Därtill har vi sökt efter rapporter, utredningar och böcker och andra analyser från de nordiska länderna genom att söka på websidor för respektive regering, myndigheter och intresseorganisationer.

Det är tydligt att det här är ett framväxande forskningsfält och det finns inga tydliga kärnreferenser som andra forskare i fältet återkommande förhåller sig till. Digital förvaltning är ett mer etablerat område, men inom det forskningsfältet finns få studier som fokuserar på kompetens, lärande och politisk styrning. Där dominerar istället studier som mer handlar om de tekniska systemen, dess utformning och användning. De politiska aspekterna i dessa studier är oväntat få. Det finns dock en trend att forskningen inom detta fält på senare år allt

mindre handlar om teknik och fysisk infrastruktur, till att alltmer handla om frågor som ledning, styrning, inkludering och delaktighet, ansvarstagande, transparens, samverkan, ledarskap och användbarhet.

2.2 Digital transformation – när ny teknik ändrar samhället

Begreppet digital transformation används ofta i forskningen för att peka på att det inte är den digitala tekniken i sig som är den stora förändringen utan alla de processer och organisationer som utvecklas och hittar nya sätt att lösa problem med digital teknik. Det är ett begrepp som fångar att tekniken ses i olika sociala sammanhang och ges betydelse av de sammanhang där den nyttjas (Latour, 2005). Begreppet digital transformation pekar på att digitalisering får omfattande betydelser och har inte minst betydelse för hur vi kan förstå experter och professionella, liksom hur expertkunskap delas i samhället (Susskind & Susskind 2015). På så sätt påverkas och utvecklas även roller, handlingsutrymmen och krav på kompetenser bland dem som leder och styr offentliga verksamheter. Det är således viktigt att i kommuner Sverige idag i alla politikområden integrera en medvetenhet om digital transformation både i verksamheterna och i dess omvärld.

Digitaliseringen av den offentliga sektorn ses ofta som en politisk topp-prioritering (OECD, Europeiska kommissionen 2020). Det studeras utifrån mer systemvetenskapliga perspektiv i det interdisciplinära forskningsfältet *digital government* (Meyer m.fl., 2010; Yildiz 2012). I Sverige forskar vi kring digitalisering på många sätt, som anknyter till den bredd och omfattning som präglar digitaliseringsstrategin (Regeringskansliet, 2017). Med digitaliseringsstrategin har regeringen valt att fokusera just transformationen av samhället snarare än att ta enskilda beslut kring tekniska lösningar. I strategin samlas en sammanhållen ambition kring fem teman: digital kompetens, digital trygghet, digital innovation, digital ledning och digital infrastruktur. Det kompetenslyft som vi arbetat med här kan sägas vara en del av transformationen av den digitala ledningen som syftar till att:

I Sverige ska relevant, målmedveten och rättssäker effektivisering och kvalitetsutveckling ske genom digitalisering [...] Politiskt ledarskap behövs för att skapa en säker och robust digitalisering som människor känner tillit till. Politiskt ledarskap behövs också för att samordna offentlig sektors utvecklingsarbete. Det kan till exempel ske genom strategier och målsättningar som specifikt adresserar digitalisering inom olika områden. Det är också viktigt att skapa bättre förutsättningar på områden där digitalisering i dag inte används fullt ut. (Regeringskansliet, 2017)

Det här ställningstagandet i Regeringens digitaliseringsstrategi kan sägas grundas i den forskning som pekar på att digital transformation ska ses som flera genomgripande förändringar i samhället och i de offentliga organisationerna. En tysk forskargrupp (Mergel m.fl., 2019) har sammanställt flera studier och gjort intervjuer med experter på offentlig digital transformation i flera länder och de konstaterar att digital transformation avser holistiska perspektiv på hur vi kan ändra organisationers uppdrag, verksamheter och till och med kulturer. De anser att det handlar om hela organisationen, inte bara enskilda digitala system, och det förändrar byråkrati och styrning i grunden, men även det offentligas relationer till andra aktörer och organisationer i samhället.

De tekniska förändringarna som digitaliseringen innebär kan verka hotfull mot den egna professionen när expertis utmanas, visar flera studier (Susskind & Susskind, 2015). När omgivningen är i konstant förändring blir det viktigt att skaffa nya kunskaper och färdigheter, att vara flexibel och lära sig att kommunicera på nya sätt. Därför framhåller forskning kring digital transformation flera uppmaningar kring behovet av kompetensutveckling och relaterar till livslångt lärande som lyfts fram i många policyer. Den snabbt ökande möjligheten att samla in, analysera och sprida information och data, håller på att förändra offentlig verksamhet (Lavertu, 2014:864). Det finns dock få studier som fokuserat innovationer i offentliga verksamheter. Men det finns de som pekar på att digitala innovationer i offentliga verksamheter kan bidra till demokratiska resultat som ökad transparens och offentligt deltagande (även om det finns många studier som visar på enskilda avgränsade test av sådana innovationer), liksom kunskapsutbyte och samarbete mellan organisationer (Karkin m.fl., 2018).

2.3 Ledarskapets värden har betydelse

I takt med att offentlig sektor genomgår en rapp digitalisering av både verksamhet och tjänsteutbud har kompetensgap och krav på kostnadseffektivitet lett till outsourcing av digital infrastrukturutveckling och underhåll till tredjepartsleverantörer. Det här har, som OECD påpekar, genererat inlåsnings effekter och förminskat organisationernas interna förmåga att styra och leverera service (Welby, 2019). Dessa konsekvenser har en direkt inverkan på hur politiska strategier och målsättningar kan förverkligas som praktiskt utfall i kommuner och regioner. Men trots det ställs ofta krav på att offentliga organisationer ska utveckla och använda digitala innovationer även för hållbar utveckling, som FN:s hållbarhetsmål. Det är dock svårt och här ses i en dansk studie att ledarskapet kring digitaliseringen av största vikt

(Sørensen & Torfing, 2015). Digital förvaltning understryker behovet av att tänka nytt och omformulera hur politiskt styrda organisationer kan underlätta öppen, innovativ och samverkande styrning baserad på användardrivna tillvägagångssätt och operationella transformationer (Sancino m.fl. 2020).

Digital transformation, som den pågående digitaliseringen av arbete och service, öppnar upp för ett paradigmskifte inom det offentliga strategier, och bygger på ett socio-tekniskt perspektiv, där teknologi och samhälle betraktas som ömsesidigt konstituerande (Bijker m.fl., 1987; Latour, 2005). Den här aspekten reflekteras i nuvarande forskning om digitalisering och offentliga värden. I en internationell forskningsöversikt identifierades att offentliga värden adresseras i digitaliseringen av offentlig förvaltning för att förbättra den offentliga servicen, administrationen och även den offentliga servicens legitimitet bland allmänheten (Twizeyimana m.fl., 2019). Hur digital offentlig service designas är kritiskt för inverkan på offentliga värden och hur lagstiftning tillämpas (Cordella m.fl. 2019). Vidare kan orkestreringen av offentlig service på digitala plattformar möjliggöra för den offentliga förvaltningen att leverera service i samklang med offentliga värden (Twizeyimana m.fl. 2019). Litteraturöversikten konkluderar även att det finns en brist på jämförande studier och att lite fokus har lagts på organisatorisk förändring och på hur service kan levereras i linje med offentliga värden (Twizeyimana m.fl. 2019). Därför är det relevant att studera hur ledare i det offentliga, i kommuner och regioner, förhåller sig till värden i relation till digital transformation.

Kommuner och regioners förmåga att upprätthålla kommunalt självstyre och ändå upprätthålla universalism och likabehandling i sin leverans av service är ett nyckelargument. Det används ofta för att motivera att digitaliseringen har effektivitetsvinster och därför torde större enheter kunna ge bättre service till brukare. Det har varit ett av många argument för den stora kommunreformen i Danmark. Men studier visar att kommunsammanslagningarna i Danmark hittills inte har lett till varken ökad politisk legitimitet eller ekonomiska framgångar (Bhatti m.fl., 2019; Aaskoven 2018). Kommunstorlek får betydelse på nya och komplexa sätt när det kommer till digitalisering av offentlig service. Det finns barriärer som uttrycks som användbarhetsbedömningar av teknologi för specifik service, ägarskap av processer, ansvarighetstryck och parallella nätverks inflytande (Gustafsson, 2017).

De nordiska välfärdsstaterna är bland de mest avancerade digitala samhällena, med digital förvaltning högt upp på de politiska agendorna. Digital förvaltning förändrar hur, var, av vilka

och varför välfärdsservice är organiserad och levererad (Gonzales m.fl., 2019), vilket medför nya utmaningar för offentliga värden som inkludering och opartiskhet (van Deursen m.fl., 2019; Bernhard m.fl., 2019), för flera aktörer som medborgare/invånare, tjänstepersoner och politiker. Forskningen om digital förändringsledning visar på ojämlika utfall som medför att ambitionerna med universella och inkluderande värden i välfärdsstaten riskerar att omkullkastas. Därför är det kommunala ledarskapet en nyckel i transformationsarbetet mot digitala kommuner med värden baserade på universalism.

2.4 Betydelsen av ledares strategiska beslut

Som en konsekvens av ovanstående behöver offentligt ledarskap i kontrast till ledarskap inom näringslivet och privata marknadsdrivna organisationer byggas med offentliga värden som grund och leverera resultat och utfall som demokratisk legitimitet och förtroendeskapande offentlig service (Joyce, 2012; Bergström och Eklund, 2019).

Skillnaden mellan det privata näringslivet och offentliga verksamheter framträder tydligt i relation till digital transformation. Värden som är viktiga inom det privata som exempelvis ökad tillväxt eller ekonomisk vinst, skiljer sig från offentliga värden där inkludering, demokrati och ansvarsskyldighet är viktigare hävdar en ledande grupp av forskare inom digital förvaltning i USA (Gil-Garcia m.fl., 2018). I en tysk studie visar Hoffman och Ogonek (2018) på olika kompetenser som behöver utvecklas för att hantera digitaliseringen, och hur dessa skiljer sig åt mellan offentlig och privat sektor. I det föregående fallet handlar det om mjuka färdigheter (soft skills), som att ha tid, vara flexibel och ha mod att använda digital teknik. En amerikansk forskargrupp (Gil-Garcia m.fl., 2018) ser ett gemensamt intresse av att förstå hur den explosionsartade ökningen av digital information och digitalisering påverkar uppfattningar om administration, förvaltning, organisation, ansvar och engagemang. De menar att det har skett en förskjutning från tidigare studier som främst fokuserade på hur digitaliseringen kan hjälpa stater att bli mer effektiva och minska kostnader, till att studera de faktorer som hänger samman med effektivitet, nämligen ledarskap och tilltro, samt social och politisk påverkan på fenomen som transparens och deltagande (Gil-Garcia m.fl., 2018: 641). För att upprätthålla medborgares höga tillit till den lokala demokratin och välfärdsutförandet i en digital era finns ett behov av att skapa en ny typ av ledarskap för förändring. Nuvarande ledarskap för digital transformation är influerat av marknadsdrivna organisationer (Dunleavy m.fl. 2006; Ranerup m.fl. 2016) och behöver omformuleras i en svensk kommunal kontext.

Ledarskapsforskningen är omfattande och politiskt ledarskap har stått i fokus för offentlig policyanalys. Men det finns få studier som explicit sammanfogar politiskt kommunalt ledarskap med digital transformation. Det finns ett behov av att analysera ledarskapsstilar inom den kommunala kontexten genom ett reflexivt perspektiv på ledarskap som kombinerar ledarens individuella perspektiv med ett perspektiv på de situationer som hen befinner sig i (Alvesson m.fl., 2017; Askim och Baldersheim, 2012). En sådan ansats drar nytta av offentliga värdenas relevans och av den unika institutionella kontexten som omgärdar det offentliga ledarskapet (Bergström och Eklund, 2019; Rhodes m.fl., 2007). Ledarskap i kommunal digital transformation uttrycks genom strategiska beslut, likväl som i många olika dagliga praktiker, som kan handla om allt från informationssäkerhet till dagliga utmaningar med lärarplattformar inom skolan. I samtliga sådana situationer behöver ledare tolka, översätta och agera i linje med offentliga värden för att upprätthålla den särskilda nordiska välfärdsmodellen i en digital era (Gustafsson, 2017).

Offentliga värden, som vägleder den digitala transformationen i offentliga verksamheter, är även viktiga för det handlingsutrymme som tjänstepersoner behöver för att utöva sina uppdrag, det som på engelska kallas discretion. En forskningsöversikt av Busch och Zinner Henriksen (2018) visar att det internationellt har uppmärksamats att bristande politisk och professionell ledning kring digital transformation leder till att tjänstepersoner kan göra olika tolkning av regler, en minskad acceptans av auktoriteter och otillräcklig eller inkorrekt information till medborgare. Den här forskningsöversikten visar att om ledarskapet brister, blir förvaltningen mer kostsam och ineffektivt och till och med att det tas felaktiga beslut. Den studien kan således ses som ett viktigt argument för att fortsatt stödja förtroendevalda och tjänstepersonal att utveckla kompetens om och för att leda digital transformation.

2.5 Ledarskapet möter digitalisering på olika sätt

Digital transformation ställer nya krav på olika former av ledarskap. Det finns en mängd forskning kring ledarskap och digitalisering i allmänhet, men få om lokala offentliga organisationer. En studie som sammanställt många andra studier kring digitalisering och ledarskap använder begreppet e-ledarskap. De visar att de färdigheter som en ledare behöver sällan uppmärksammas då det snarare är organisationernas interna processer och ledarskapets betydelse för organisationsutveckling och rutiner som står i fokus (Roman m.fl., 2018). De identifierar att e-ledarskap skiljer sig från traditionellt ledarskap på fyra sätt: betydelsen av högkvalitativa kommunikationsfärdigheter, som i sin tur hänger ihop med färdigheter att ta

beslut, behovet av att kunna utforma visioner samt förmågan att skapa tillit, bygga team och att informera. De visar att vanliga problem för e-ledarskap i digital förvaltning handlar om för mycket e-post- och dataöverbastning, att anställda fjärmas från verksamheten och inte blir del av den sociala gemenskapen, låg tilltro, ineffektiv tidsanvändning, otillräcklig teknisk kompetens, och oförmåga att övertyga medarbetare om att engagera sig i de organisatoriska förändringarna utan tvång. För att skapa ett gott ledarskap i digital transformation framhåller de att ledare behöver kunna stimulera till ständig förändring, men också att skapa ansvarstagande team med tillit genom digitala medier. Det finns några studier från våra nordiska grannländer på dessa teman, men här finns behov av mer forskning.

2.6 Kommunal digitalisering som smarta städer

Ett begrepp som på andra sätt fångar in hur digitaliseringen påverkar kommuner är smarta städer. Det är ett forskningsfält som växer och i hög grad drivs av företag och ingenjörer. Smarta städer, på engelska smart cities, är ett begrepp som inom forskningen används för att beskriva utmaningar kopplat till användningen av digital teknik som städer har att hantera (Sancino & Hudson, 2020). Det är ett begrepp som används för att inkludera allt som sker i staden och på så sätt foga samman de offentliga (i Sverige kommunala) verksamheterna med en mängd olika tjänster och system som tillhandahålls även av marknadsaktörer som bostadsbolag, butiker, handelsplatser, energibolag, transportföretag med mera. Det här är ett snabbt växande forskningsfält som drivs av nya tekniska lösningar och potentialen att sälja dessa.

Smarta städer byggs lokalt på strukturer och strategier formade genom en komplex interaktion mellan offentliga värden, teknologi, offentlig styrning och det digitala lokalsamhället. Nya smarta städer bygger till stor del på nya tillämpningar av AI som t.ex. Robot Process Automation (RPA) i kommuner (Makridakis, 2017).

Nya applikationer inom smarta städer är övervägande baserade på nya former av AI där även maskinlärning och robotstyrd processautomation (RPA) inkluderas (Makridakis, 2017). Dessa teknologier är baserade på globala marknadslogiker och marknadsprinciper samt de nätverkande styrningsprinciper som guidar sociala medier och andra nätverksbaserade organisationer. I takt med att städer blir smartare behöver teknologierna styras på nya sätt för att främja demokratiska värden som är centrala i den offentliga styrningen. Därför finns ett behov av att offentligt ledarskap utvecklar dessa teknologier i smarta städer att bli hållbara komponenter i demokratiska välfärdsstater. Det finns en hel del forskning kring kommunala

innovationer och stöd för innovativa processer (Sørensen & Torfing, 2015), med det inkluderas sällan i diskussioner om smarta städer. Det finns ett behov av att studera och utveckla kommunalt ledarskap för digitalisering i riktning mot smarta städer där offentliga värden beaktas (Gröning, Nordqvist & Wihlborg, 2019).

Den nordiska välfärdsstatsmodellen balanserar ekonomisk liberalism och social demokrati, där jämlikt medborgarskap, opartiskhet och välmående är kärnvärden (Morel & Palier, 2011; Esping-Andersen, 1990). Dessa kärnvärden behöver omformuleras i ett digitalt samhälle och ledarskapet av smarta städer. Kommuner och regioner spelar en nyckelroll i den nordiska välfärdsmodellen och tillhandahåller den stora massan av välfärdstjänster som erbjuds i dessa länder (Benner, 2003; Cox, 2004). Därför bör kommunalt ledarskap om digital transformation även inkludera och leda hur, för vem och var smarta städer växer fram. Detta är förstås en komplex praktik som ytterligare kompliceras av kommunernas demografiska och ekonomiska utmaningar, samt även policyer som förändrar organisatoriska strukturer (Johansson, Lindgren & Montin, 2018). I den kontexten presenteras smarta städer som en lösning på många av de utmaningar som kommuner och dess ledare står inför.

3 Vad sa kommunledningarna om sina kompetenser? – Intervjustudie 1 inför kompetenslyftet

Den här första intervjustudien genomfördes innan kompetenslyftet genomfördes, det vill säga under senhösten 2018. Resultaten från denna delstudie användes för att utforma kompetenslyftet och sätta fokus i de föreläsningar som erbjudits till kommuner och regioner. I detta avsnitt redovisar vi vad intervjupersonerna såg som styrkor och svagheter sitt övergripande digitaliseringsarbete i kommunerna, samt hur de organiserade arbetet.

3.1 Delstudiens genomförande

Kommunerna där vi gjorde intervjuer valdes ut i samverkan med SKR och syftade till att skapa spridning över landet, variation i storlek och att de skulle se olika ut i digitalisering och aktiviteter om digitalisering enligt en kartläggning via internet och vår gemensamma kännedom om digitaliseringsarbete. Fyra av kommunerna har färre än 10 000 invånare, två har fler än 100 000 och övriga har invånarantal någonstans emellan.

För att rekrytera intervjupersoner kontaktade vi kommunchef och kommunalråd eller motsvarande via e-post för att boka in intervjuerna. Elva personer tackade nej till intervju och två intervjuer avbröts, de används inte i analysen. Delstudien bestod sammantaget av telefonintervjuer med 15 kommundirektörer eller kommunchef, 10 kommunstyrelseordföranden och två digitaliseringsstrateger. De 27 intervjupersonerna representerar tillsammans 20 kommuner. Intervjuerna genomfördes av två personer som arbetade nära tillsammans under hela processen. På så sätt gjorde de snarlika kompletterande frågor och presenterade studien för intervjupersonerna på snarlika sätt. Intervjuerna tog mellan 30 och 45 minuter.

Vi började intervjuerna med några frågor kring organisationen i kommunen. Sedan ställde vi frågor om styrkor, svagheter, möjligheter och hot i organiseringen av kommunens digitalisering och för intervjupersonen själv. Vi frågade också om artificiell intelligens (AI) för att vidga perspektiven och öppna insikter om att behoven av kompetensutveckling är kontinuerliga. Frågorna var av typen ”Vad ser du som din organisations resurser och kompetenser kring digitalisering och AI?” Intervjuaren lät intervjupersonens berättelse till stor del styra och frågorna besvarades därför i något olika ordning.

Intervjuerna transkriberades och svaren sorterades in i en SWOT-modell för att synliggöra de möjligheter och svårigheter som finns i kommunernas arbete med digitalisering. Syftet var

både att se vanliga och ovanliga företeelser, samt att se om vi i detta material kunde se mönster som tex vad som utmärker större respektive mindre kommuner.

I tillägg till dessa telefonintervjuer har några öppnare personliga intervjuer genomförts kring samma teman med verksamhetsutvecklare, digitaliseringsstrateger och förtroendevalda. Dessa bekräftade de mer strukturerade intervjuerna och ökade på så sätt giltigheten i det resultat som presenteras här.

3.2 Organiseringen av digitalisering i kommuner och regioner

En inledande fråga vi ställde var hur digitaliseringsarbetet organiserades och leddes i kommunerna. Här såg vi tydliga skillnader mellan små och stora kommuner. Som inom många andra områden har större kommuner mer resurser och möjligheter att skapa mer specialiserade och omfattande organisation kring digitalisering.

I de flesta kommuner, som vi intervjuade i denna studie, fanns en central ledningsgrupp i anslutning till kommunstyrelsen som arbetar med frågor kring digitaliseringen.

Kommunallagen tillåter stora möjligheter för kommunerna att utforma sin organisation så som de finner bäst (SFS 2017:725), men det fanns ändå likheter mellan kommunerna. I de flesta kommuner framhöll de som vi har intervjuat att det är skolan samt vård- och omsorgsområdet som är bäst på att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Detta diskuterades på många sätt, en person berättade om styrkan med att organisera arbetet med digitalisering utifrån verksamheternas behov. Hen sa:

...och det skapades ju då ett intresse och ett behov underifrån som har varit jätteviktigt för oss. För digitalisering handlar ju i grunden om verksamhetsutveckling. (ip 1:2)

På den strategiska nivån, gruppen nära kommunstyrelsen, fanns mer fokus på strategisk utveckling av digital transformation och nyttjande av tekniken. De hänvisade tydligt till att det inom områden som skola och vård finns medarbetare som är specialister på både tekniken och verksamheten. De intervjuade på strategisk nivå framhöll att sådana specialister ofta arbetade lokalt även utan så mycket strategiskt stöd.

Det fanns åtminstone någon person som var ansvarig för att arbeta med digitaliseringsfrågorna på den strategiska nivån i nästan alla kommuner, men de hade olika uppdrag, positioner i organisationerna och olika ansvar. I några, främst de större kommunerna, fanns en

digitaliseringsstrateg, en centralt placerad tjänsteperson med ett övergripande ansvar för alla förvaltningar inom kommunen.

I flera av de kommunerna som saknade en digitaliseringsstrateg, så talade intervjupersonerna om en sådan roll som en ”dröm”. De intervjuade lyfte fram behovet och sa att de skulle vilja ha möjligheter att rekrytera en mycket kompetent person för dessa frågor. Detta behov av stöd uttrycktes av en kommunchef i en av de mindre kommun som sa:

... vi har inte råd att rekrytera någon expert. Vi har heller ingen stab runt våra chefer som kan arbeta med frågan och vi har ingen digitaliseringsenhet. Vi har inga verksamhetsutvecklare. (ip 1:8)

Det var en typ av svar som vi fick i många mindre kommuner. Någon av de mindre kommunerna hade en person som gjorde detta på ca 20 procent och fyllde sin tjänst med andra uppdrag. Sådana lösningar framhölls som otillräckliga. Det visar på utmaningarna för mindre kommuner, som inte bara gäller digitalisering. 

I en av de större kommuner där vi gjorde intervjuer fanns det helt andra förutsättningar för digitaliseringen. Där berättade kommunchefen att de hade samlat mycket stark kompetens i en central enhet för att stödja innovation i kommunala verksamheter och näringslivet har där gått in med kompetens såväl som finansiering. Syftet med denna verksamhet var att:

... ett team [i verksamheten ska kunna] få sin tjänst designad och utvecklad under ett par veckor med hjälp av tjänstedesigners och webbutvecklare med mera. (ip 1:2)

Detta arbetssätt beskrevs som möjligheter att skapa en dela-kultur i kommunen och med andra organisationer. Begreppet dela-kultur finns ofta kring digitala tjänster på marknaden och något som intervjupersonerna vill föra in i kommunen kring digitaliseringsarbetet. De ville även framhålla dela-kulturen som en viktig resurs, både inom och mellan kommuner. Kommunchefen fortsatte:

Många av lösningarna går att använda i olika verksamheter. Annars finns risk att verksamheter utvecklar tjänster som ingen annan har någon aning om. (ip 1:2)

Det är således påtagligt att det finns stora skillnader mellan små och stora kommuners organisering och resurser för digitaliseringen. Det syns i de problem och utmaningar likväl som i resurser och möjligheter som kommer till uttryck nedan.

3.3 Styrkor och möjligheter i kommunernas digitaliseringsarbete

Flera kommuner har utarbetat strategier för digitalisering. Dessa strategier framhålls som en styrka eftersom de vägleder arbetet och visar på politisk förankring av besluten. En positiv attityd till digitalisering är nödvändig för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter på bästa sätt. Det är särskilt viktigt att kommunledningen står för en framtidstro och ser positivt på digitaliseringen, enligt många av dem vi intervjuat. Återkommande var också fokuseringen på att digitaliseringen måste ske genom en smidig implementering med enkla verktyg som är kompatibla med varandra och är efterfrågade. De flesta vi talat med framhöll också betydelsen av god överblick över vilka möjligheter som finns och kan nås via samarbete mellan kommuner.

Generellt hade tjänstepersonerna större förståelse för behovet än politikerna, men i stort sett alla intervjupersoner har uttryckt en vilja att utveckla digitala möjligheter. De menade att det är nödvändigt och en naturlig verksamhetsutveckling. En tydlig politisk styrning är ett stöd för verksamhetsutveckling. Den nationella digitaliseringsstrategins övergripande mål att digitaliseringens möjligheter ska nyttjas på bästa sätt, återkom i princip i alla intervjuer. Det är ett tydligt resultat av att den nationella strategin nått ut.

Intervjupersonerna konstaterade att det är viktigt att medborgare och medarbetare är positiva till den nya tekniken. Det är en styrka att de flesta ser digitalisering som något positivt och möjliggörande. En intervjuperson sa: *"Människor vänjer sig vid den nya tekniken och då accepterar de den" (ip 1:1)*. I flera kommuner lyftes arbete för att öka den digitala kompetensen och inkluderingen som en styrka. En kommun deltog i ett projekt för att göra medborgarna digitala med början hos de äldre (65+). Låg- och mellanstadieelever instruerar de äldre om digitala tjänster. Intresset var mycket stort vid tidpunkten för intervjuerna. Digital kompetens är ett tema i den nationella digitaliseringsstrategin och återfanns alltså som ett tema och ett arbetsområde i de flesta kommuner vi talade med.

Ett annat fokusområde i den nationella digitaliseringsstrategin är digital infrastruktur. Infrastruktur framhölls också i många kommuner som en viktig förutsättning och en styrka i de kommuner där intervjupersonerna berättade att täckning och infrastruktur är god. I en av de små kommuner där vi gjorde intervjuer hade kommunen relativt nyligen kopplat ner kopparnätet för telefoni och i intervjun

framhöll intervjupersonen med stolthet att en verklig styrka var att ”...*alla (utom tre hushåll) har bredband, med solidarisk betalning*” (ip 1:7).

I alla intervjuer återkom de ledare vi talade med till medarbetarnas kompetenser som en styrka i kommunens arbete. De som arbetade mer strategiskt och hade förtroendeuppdrag framhöll återkommande att det är viktigt att tekniken som en använder i det dagliga arbetet är enkel att använda. Hen sa:

Det gäller att vi som arbetsgivare kan svara upp och bygga den digitala infrastrukturen så smidig och enkel som ... våra medarbetare har det på fritiden, d.v.s. i hemmet, med, där har dom ofta wifi, dom har iPads, dom har smartphones och dom är ute hela tiden i princip. Och då ... är det ju viktigt när man kommer till jobbet att inte då komplicera det med tunga verksamhetssystem ... med ... inloggningsuppgifter och allting sånt här. (ip 1:2)

Flera intervjupersoner berättade att medarbetarnas kunskap om verksamheterna utnyttjas i digitaliseringsarbetet. Även här lyftes begreppet dela-kultur som en styrka. De framhöll att medarbetarna behöver ha trygghet och kompetens för att dela resurser och erfarenheter för att lösa dagliga problem och utveckla verksamheter. En kommun hade digitala coacher som stöttade medarbetarna. Ett annat viktigt arbetssätt var att ge möjlighet att testa nya lösningar utanför ordinarie verksamhet och att avveckla om systemet inte fungerar, det framhölls i både små och stora kommuner som styrkor för utveckling.

Möjligheterna att samarbeta både med andra kommuner och mellan olika verksamheter i samma kommun framhölls återkommande som en styrka. Särskilt framhölls att samarbete underlättar möjligheterna att se och förverkliga nya lösningar och idéer.

... det är nödvändigt för kommunen att ta till sig nya idéer för att spara pengar vilket förbättrar kommunens möjligheter (ip 1:1)

Intervjupersonerna framhöll att det är viktigt att vara alert för att kunna ta till sig nya idéer från andra kommuner men även från SKR och regionala kommunförbund (ip 1:1, 1:3, 1:4). I många kommuner hade ledningspersoner möjlighet till kompetensutveckling via regionerna, SKR och workshops, dessa framhölls av flera intervjupersoner som viktiga både för direkt kunskap och för att bygga nätverk med

personer som arbetade med snarlika utmaningar. Många påtalade dock att de själva och medarbetare ofta inte hinner utnyttja dessa resurser.

De flesta intervjupersonerna resonerade kring att digitalisering innebär en besparing på sikt som är nödvändig eftersom det är svårt att hitta medarbetare till kommunens verksamheter. Ett återkommande resonemang var att en centralt placerad person kan identifiera generella lösningar som sparar resurser. Att arbeta tillsammans, till exempel i en region, med att få gemensamma resurser och ha utbyte av varandra var en annan möjlighet. Möjligheten att köpa system tillsammans med andra kommuner framhölls av flera intervjupersoner. De mindre kommunerna var mer angelägna att ta del av sådana lösningar än de större. Alla kommuner, oavsett storlek, framhöll betydelsen av statligt stöd, tex inom skolan och utbildningsområdet. Men även om stöden finns så såg kommunerna att de inte alltid hade möjlighet att utnyttja dem för att nå en positiv effekt.

3.4 Svagheter och utmaningar

Om kompetens kring digitaliseringen framhålls som en styrka, så är samtidigt bristande kompetenser den största svagheten i kommunerna. De intervjupersoner som menade att de och deras organisation inte har tillräcklig kompetens för digitalisering pekar tydligt på att det är en svaghet. Flera av dem resonerade om hur mer kompetens hos medarbetare och brukare skulle ha kunnat utnyttjas i dagsläget. De talade om att det inte alltid är enkelt att utveckla kompetens och få den att komma till nytta i organisationen så som en intervjuperson sa:

För att fungera behöver personen kunna de lokala förhållandena, respektive verksamhet och tekniken. Det är mycket som måste funka samtidigt. (ip 1:1).

Det tyder på att kompetens måste vara förankrad i själva organisationen och betydelsen av att bädda in kompetensutveckling i de system och verksamheter som finns i kommunen. Det finns genomgående en förståelse för att digital kompetens inbegriper att kunskap om digitala verktyg kan användas i relevanta sammanhang. Ett övergripande intryck från dessa delar av intervjuerna var att de politiker som inte själva ser sin kompetens i framkant, blir mer osäkra på fördelarna med digitalisering.

De intervjuade framhåller således att de ser det som svårt att generellt kompetensutveckla kring digitalisering. Det var tydligt att intervjupersonerna inte var intresserade av någon specifik utbildning, det är inte mer sakkunskap som behövs var de flesta eniga om. De pekade mer på att begränsningen låg i kompetensen att använda sin kunskap, som en intervjuad person uttryckte det:

Så är det nån kompetensutveckling så är det väl mer att man måste våga, och våga pröva.... (ip 1:2)

En kommunal ledare sa:

... längst fram i verksamheten inom äldreomsorgen eller vad det nu, eller skola eller vad det är så finns det ju dom som inte har tillräcklig kompetens, så klart. Det är ju egentligen det stora hindret att få igång det. (ip 1:3)

Problem enligt intervjupersonerna handlar ofta om systemen, inte om bristande attityd hos användarna, vilket fångades av denna intervjuperson:

Förståelsen har kommit en bit men kompetensen saknas. (ip 1:9)

I stället för utbildning önskar flera intervjupersoner samordning och informationsdelning för att överbrygga utmaningarna i att utveckla verksamheterna med stöd av digitaliseringen. Så här sa en intervjuperson:

... man inte ska behöva sitta i varje kommun eller landsting och hitta på egna lösningar för hur man ska göra saker, ... Utan här måste man ta hjälp av varandra och fråga varandra. Vad har ni gjort som ni är stolta över när det gäller det här området, på vilket sätt gjorde ni det och sen får man se, går det att applicera på samma sätt i vår kommun eller vi behöver göra nånting helt nytt, för så olika är vi inte i den kommunala världen att det måste vara unika, specifika saker i varje kommun, ... vi har jättemycket såna kontakter med andra kommuner. (ip 1:5)

Intervjupersonerna berättade att de ofta inte hinner delta i möten och konferenser därför att det är för lång restid. Den som deltar via länk får inte all information och förlorar möjligheten till informella kontakter, menade intervjupersonerna. Då denna delstudie genomfördes långt innan Covid-19 pandemin var förmågor att genomföra digitala möten begränsad.

Styrkan att ha personer som arbetar strategiskt med digitalisering speglas i bristen på strategier. Även långa besluts- och budgetprocesser framhölls som hinder för förändring. Andra återkommande hinder som lyftes fram var oro hos personalen vid förändringar och generellt bristande kompetens både i att använda digitala arbetssätt och förmågan att se vad digitaliseringen skulle kunna bidra med.

Bristande kommunikation med verksamheten kan vara ett hinder för en god utveckling. En kommunchef sa:

Dom som jobbar med det, vet ju behovet och förstår ju precis vad det är man skulle behöva... Ibland blir det ju tvärtom att dom som bestämmer... cheferna, köper nåt som verkar bra och sen så har man inte kollat vad dom som ska arbeta med det tycker (ip 1:3)

Detta visar således att systemen behöver testas och förstås i relation till de sammanhang där de förväntas användas innan de köps, men att det inte är något som de intervjuade ledarna anser sig ha förmåga att bedöma. Det är svårare för mindre kommuner att ha sådana kompetenser. Små kommuner har mer generella svårigheter, så som vi redan visat ovan. Några av dem som vi talat med i landets mindre kommuner uttryckte sig i stil med att svårigheterna ligger i att:

...vara en liten kommun och behöva lösa allting själv, för det gör man inte... nu sitter vi i en sitts där man har olika system som inte är kompatibla med varandra, som inom hälso- och sjukvården, äldreomsorg vilket egentligen bara försvårar (ip 1:3).

Svårigheten att inte kunna pröva i en del av kommunen återkom och en annan intervjuperson sa:

Små kommuner kan inte pröva och testa, de måste göra rätt från början (ip1:4)

Svårigheten att våga pröva relaterades tydligt till bristande resurser, långa besluts- och budgetprocesser vilket återkommande framhölls som ett hinder för digitalisering i kommunerna.

En illustration på dessa stora skillnader är hur kommunerna hanterar handlingar till förtroendevalda inför möten. I en kommun skickades alla nämndhandlingar per post på grund av låg bredbandsutbyggnad. En annan kommun använde däremot digitala

ärendehanteringssystem inom respektive område och de förtroendevalda tog del av handlingarna online. I några kommuner var digitalisering högt på agendan med en koordinerad strategi. Andra kommuner saknade koordinering och gemensam strategi. Där fanns inga resurser för att anställa en strateg eller att ta fram en strategi. Den senare situationen dominerade i gleset befolkade kommuner, vilket stämmer överens med tidigare forskning (Gustafsson, 2017). Det är viktigt att nationella satsningar på kompetensutveckling tar i beaktande att variationen bland kommuner är minst så här stor.

Samma utmaningar återkom i mindre verksamheter även i större kommuner (ip 1:5), vilket tyder på att en organisations storlek kan vara ett återkommande hinder för digitaliseringen.

I några av de mindre kommunerna var uppgivenheten kring digitaliseringen nästan oöverstiglig och utmaningarna fanns överallt för medarbetarna, vilket kan illustreras av vad en kommunchef i en mindre kommun sa:

Vi har inte råd att rekrytera någon expert. Vi har heller ingen stab runt våra chefer som kan arbeta med frågan och vi har ingen digitaliseringsenhet. Vi har inga verksamhetsutvecklare. (ip 1:8)

Det här är ett mycket typiskt uttalande från de mindre kommunerna. Deras litenhet blir utmanande på så många sätt. Det handlar om förmågan att organisera, resurserna att anställa personer med de rätta kompetenserna, men också om att det är få ärenden och därmed är inte digitaliseringens stordrifts- och samordningsfördelar lika stora som i större kommuner.

3.5 AI, en helt ny nivå av digitalisering

I dialogen med SKR under hösten 2018 var frågor kring AI centrala och de präglade vid den tiden även debatten kring digitalisering i allmänhet. AI är ett brett begrepp som inkluderar flera olika former av tillämpningar kring digital teknik där systemen själva på olika sätt är aktiva och ger stöd för att ta beslut eller till och med tar beslut. Vid den tid då vi genomförde intervjuerna var en modell för beslutsfattande om ekonomiskt bistånd hos de kommunala socialtjänsterna en stor fråga. Trelleborgs kommun hade tillsammans med ett företag utvecklat ett system med inslag av AI som tog delar av besluten (Valcon, 2017). Detta formade i hög grad de höga förväntningarna på AI som fanns vid den tiden. Därför ställde vi

även frågor om AI för att vidga perspektiven och öppna insikter om att behoven av kompetensutveckling är kontinuerliga.

I alla intervjuer var det tydligt att intervjupersonernas kunskaper om AI generellt sett är låga och att AI sågs som ett tekniskt verktyg. Berättelserna bara berörde AI och direkta frågor visade att AI erbjuder hopp om bra stöd i framtiden, men få såg några direkta vinster i närtid. Det fanns ett par undantag där intervjupersonerna hade god kunskap om AI, men de hade inte haft möjligheter att sprida detta på några mer omfattande sätt i sina kommuner.

3.6 Sammanfattning av förstudiens SWOT-analys

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att denna analys visar på stora skillnader mellan små och stora kommuner. Det var tydligt att alla intervjuade satte frågor om digital kompetens i relation till verksamheternas grunduppdrag och alla de verksamheter som ska utföras i kommunerna. Digitalisering sågs som ett verktyg för att stötta grunduppdraget och därför är digital kompetens på alla nivåer i organisationerna avgörande.

3.6.1 Möjligheter

Säkra internetuppkopplingar, enkel tillgång till utbildning och användarvänlig programvara samt intresse från ledningen underlättar digitaliseringen och uppmuntrar en positiv inställning till att använda digitala tjänster enligt intervjupersonerna. Många menade att digitalisering är en normal utveckling som integreras i deras arbete. Särskilt små kommuner gynnas av samarbete med andra organisationer när det gäller att få en översikt av vilka möjligheter som finns med digitalisering och för att få tillgång till resurser. Sammantaget delade de intervjuade grundtanken i den nationella digitaliseringsstrategin att målet är att ta tillvara digitaliseringens möjligheter på bästa sätt. Men de såg en mängd hinder på vägen.

3.6.2 Hinder

Det intervjupersonerna beskrev som hinder i digitaliseringen var vanligtvis motsatsen till vad de beskrev som möjligheter. Annat som beskrevs vara besvärligt är en upplevelse av att det finns fler möjligheter i digitaliseringen än vad de intervjuade och deras medarbetare har tid och resurser att utnyttja, vilket kan vara stressande. De beskrev en brist på resurser för att kunna koncentrera sig på digitalisering. Detta kan leda till brist på kompetens. De rapporterade hindren relaterade emellertid ofta till system, inte till brist på kompetens bland medarbetare. Om de kommunala ledarna saknar kompetenser och inte engagerar sig i tillräckligt hög grad kan de inte uppmuntra kommunens medarbetare att ta sig tid för att

engagera sig i att anpassa sig till de nya möjligheterna. Digitala kompetenser behöver även relateras till en organisations digitala mognad (Iveroth m.fl, 2018; Kane, 2017), vilket är ett begrepp som oftare används inom företag. Idag har det begreppet förts över till de kommunala verksamheterna genom projektet Digital mognad i Sverige

(<https://www.digitalforvaltning.se/>). Här fokuseras dock främst kommunerna som organisation, då modellerna lånas från näringslivet. Modellerna skulle kunna utvecklas och fördjupas för att stödja verksamhetsintegrerad kompetensutveckling där det som är unikt för offentlig verksamhet tydligare tas tillvara genom att fokusera universalism, likabehandling, rättssäkerhet och andra relaterade offentliga värden.

3.6.3 Skillnader som kan ses mellan små och stora kommuner

Det är stora skillnader mellan de studerade kommunerna i digitalisering och hur de hanterar utveckling kring digitalisering. Skillnaderna kan härledas till skillnader i resurser, som i sin tur beror på  skatteintäkter. Andra studier har liknande resultat (Gustafsson, 2017; Pedersen & Tjørnehøj, 2018).

Starkare statlig styrning och stöd för att underlätta överblick av möjligheter i digitaliseringen efterfrågades av intervjupersonerna. Det skulle gynna kommuner med få invånare. Dock måste det ske med hänsyn till det kommunala självstyret. Det innebär att brukarnas och medarbetarnas perspektiv måste kunna integreras med ledning så att det inte är allt för olika verksamhetslogiker. Det är en poäng vi har visat i en tidigare studie om kommunala kontaktcentrum där formuleringen av ett problem hos brukare eller medarbetare sällan enkelt kunde matchas in i den kommunala organisationen och därför försvårades de goda ambitionerna med att samla alla frågor på ett ställe när kommunerna fick hantera en mängd frågor som tillhörde statliga myndigheter och andra (Bernhard & Wihlborg, 2012).

3.6.4 Legitimitet förutsätter kompetens

I dessa intervjuer gjordes få kopplingar till integritet och informationssäkerhet i relation till digitalisering. Förklaringen är troligen svenskars traditionellt höga förtroende för sina makthavare. Tidigare har synen på demokratisk legitimitet varit att den skapas av att beslutsfattare representerar medborgarnas värderingar. Nu visar forskning att legitimitet skapas av att medborgarna får den service de efterfrågar (se tex. Holmberg, Rothstein & Nasiritousi, 2009). Beteendeförändring är generellt svårt. Därför är det viktigt att både tjänstepersoner och politiker har tillräcklig kompetens själva, för att kunna sprida en positiv attityd till digitaliseringen i den kommunala organisationen. Det uppmuntrar medarbetare i

kommunen att ta sig tid att lära sig nya digitala verktyg och tjänster (Nordqvist, 2005). En förutsättning för en sådan effekt är en fungerande kommunikation mellan beslutsfattare och medarbetare. Medarbetarna får då förutsättningar att ge medborgarna bra service som skapar legitimitet för förvaltningen. Här spelar åter kommunens resurser roll och ger större kommuner ytterligare en fördel. Å andra sidan framhöll intervjupersoner från små kommuner att deras möjlighet till flexibilitet är en fördel i utvecklingsarbete.

3.6.5 Tjänstepersoner styr

Tjänstepersonerna presenterade sin egen kompetens som högre än vad beslutsfattarna gjorde i intervjuerna. Resultaten visar att tjänstepersonerna ofta drev digitaliseringsarbetet medan beslutsfattarna förhöll sig mer passiva och litade på förvaltningen. Liknande forskningsresultat finns sedan tidigare (Jansson, 2013). Det innebär att digitaliseringsarbetet till stor del drivs av icke folkvalda fast det i en demokrati bör drivas av folkvalda och deras visioner. Brist på ledning kan vara en orsak till att medborgarna blir digitalt exkluderade (Iacobaeus et al., 2019) vilket även kan bli ett hot mot demokratin.

4 Kommunfullmäktiges roller i ledning mot ett digitalt samhälle – Presidiernas nya ledarskap

När SKR påbörjade arbetet med regeringsuppdraget om ett kompetenslyft integrerades det initialt i redan etablerade nätverk för politiska och professionella kommunala. Därför kom dessa aktiviteter att i första fasen att riktas till dem som leder kommunfullmäktigeförsamlingarna. Vi följde därför utbildningsinsatserna för de som har uppdrag som ordföranden eller vice ordföranden i kommunfullmäktige, dessa roller kallas tillsammans presidierna för kommunfullmäktige. Syftet med den här delstudien är att analysera hur politiska ledare beskriver sina kompetenser att leda digital transformation och diskutera implikationerna för kompetensbyggande och förändringsledning för kommunala ledare.

4.1 Metoder för delstudien

Den här delstudien bygger på en samverkande forskningsdesign där tolkningar och slutsatser formats i nära samverkan för att identifiera och diskutera kompetensbehov kring digitalisering i kommuner. Vi har mött deltagare som har roller i sina fullmäktigespresidier vid ett antal interaktiva föreläsningar som har anordnats av SKR och regionala aktörer. Syftet med föreläsningarna var att stötta fullmäktigepresidier och stärka deras ledarskap samt identifiera ytterligare behov. I designen av en interaktiv forskningsstudie behöver forskarna grunda sig i en förståelse för de praktiska problemen inom praktikens system – i detta fall fullmäktigepresidiernas sammanhang – för att definiera ett forskningsproblem i syfte att vidga det i en forskningsprocess som består av teoretisering och att bidra med ny kunskap (Elg m.fl., 2020).

Denna delstudie, som bygger vidare på vår första delstudie, utformades i nära samverkan med representanter från SKR, för att fördjupa och förstå hur digitalisering tolkas och adresseras av dem som leder kommunfullmäktige. Här sammanfogades vår analys och kunskapsbyggande med föreläsningar om digitalisering och digital ledning som syftade till att stötta dem som leder fullmäktige i kommuner och regioner, närmare bestämt presidierna. Under november och december 2019 gavs de första av fem föreläsningar för totalt 183² politiska ledare för fullmäktigeförsamlingar på SKR:s presidiedagar. Den här studien inkluderar de första fem föreläsningarna. De inbjudna bestod av presidieledamöter, dvs. ordförande, vice ordförande och andre vice ordförande i kommuner och regioner. Forskarna och tjänstepersoner från SKR

² Siffran grundar sig på antalet registrerade svarande i vår interaktiva Mentimeterenkät som vi använde på föreläsningarna. Eftersom alla deltagare inte svarade var antalet deltagare på föreläsningarna något högre än 183.

gav endagsföreläsningar som också inkluderade rundabordssamtal i mindre grupper och återkopplingar genom webb-enkätprogrammet Mentimeter (även kallat Menti), där deltagarna använde sina telefoner och datorer för att enskilt och i grupp ge input. Efter mars 2020 har dessa föreläsningar getts digitalt till de kommuner och regioner som anlitat SKR för att arrangera det tillsammans med SKR. Vid de tillfällena har dock de interaktiva och återkopplande delarna minskats avsevärt när programmet komprimerats och digitaliserats. Därför finns de inte med i denna delstudie.

De resultat som redovisas här från föreläsningar inkluderar totalt 1123 svar i Menti. Vid de olika tillfällena hade vi något olika frågor, men teman handlade om värden de förknippar med digitalisering, möjligheter att styra och risker med digital teknik i offentliga sammanhang. De totala antalen svar redovisas i tabell 3 nedan. Deltagarna hade möjligheten att ge mer än ett svar på vissa av frågorna, därför är svaren i vissa fall flera, å andra sidan svarade inte alla på alla frågor.

Tabell 3 Deltagare genom Menti

Stad	Deltagare	Antal frågor i Menti**	Antal svar
Stockholm	48	5	367
Göteborg	36	7	255
Örebro	20	5	112
Malmö	19	5	114
Norrköping*	60	4	275
Totalt	183		1123

*** I Norrköping deltog endast ledare för regioner, genom ett nätverk för sjukvårdspolitiker.**

Samtliga svar från Menti-enkäterna analyserades induktivt genom att vi skapade kategorier baserade på deltagarnas svar. Kategorierna undersöktes av oss forskare och diskuterades i relation till tidigare forskning samt vår förståelse av den kommunala kontexten. Vi hade alla svar framför oss och de som var liknande eller refererade till samma ämne samlades induktivt i en kategori. Under denna analysprocess prövades olika kategoriseringar och teman. Vi har presenterat en tidigare version av denna analys i ett publicerat konferenspaper (Kulanovic,

Carlsson & Wihlborg, 2020). Som komplement till analysen av resultaten från Menti-enkäten genomförde vi telefonintervjuer med 17 presidieledamöter (de flesta ordförande), som på föreläsningarna anmält intresse för att delta i en fördjupande intervju. Intervjuerna har guidats av enkätresultaten och syftade till att fördjupa förståelsen för ledarskap kopplat till styrning av digitalisering i kommuner och regioner.

Frågorna som ställdes under föreläsningarna var något olika vid varje föreläsningstillfälle, eftersom vi mellan föreläsningarna lärde oss vilka formuleringar som fungerade bra och mindre bra. Mellan föreläsningarna skedde även kunskapsutbyte mellan de som föreläste och företrädare för SKR. Forskaren och den seniora rådgivaren på SKR som höll i de flesta föreläsningarna lärde sig från varandra vart eftersom och justerade sina presentationer för att hänga ihop bättre. På grund av det utvecklades föreläsningsserien. Vid det sista tillfället bestod målgruppen enbart av regionpolitiker från ett separat nätverk, vilka själva hade bjudit in till föreläsningen utan involvering av SKR.

De sammantagna erfarenheterna av alla dessa tillfällen har använts för att utforma de digitala föreläsningar som kom att utgöra SKR:s utbildningstillfällen från och med mars 2020. Denna delstudie var således både interaktiv mellan forskare och deltagare och mellan olika delar av kompetenslyftets genomförande.

4.2 Kompetens att leda i en digital tid

Hela denna studie och det uppdrag som SKR har fått från regeringen handlar om att kompetensutveckla kommunala ledare kring digitalisering och då särskilt ledning och styrning av digitala omställningar i kommunala verksamheter.

När vi mötte presidieledamöterna ställde vi i Menti frågan: ”Tycker du att du har tillräcklig kompetens för att leda KF/RF i en digital tid?” Totalt 108 respondenter svarade på frågan. Varje respondent kunde här välja att kryssa för ett av tre olika svarsalternativ.

Tabell 5 Svar på frågan ”Tycker du att du har tillräcklig kompetens för att leda KF/RF i en digital tid?”, n= 108

Kategori	Antal	Procent
Ja	44	40,7
Osäker	36	33,3
Nej	28	25,9

I intervjuerna ställde vi samma fråga som ovan ”Tycker du att du har tillräcklig kompetens för att leda fullmäktige i en digital tid?”. Till skillnad från mentisvaten kunde de intervjuade utveckla sina svar och förklara varför de hade svarat som de hade gjort tidigare i Menti. En av respondenterna svarade:

Det är emot mitt DNA att säga att jag inte är kompetent. Jag säger så här, de situationer jag har ställts inför har jag klarat och i förekommande fall har jag vetat var jag ska få hjälp om jag inte har klarat det. (ip 2:11)

Majoriteten av respondenterna (6 av 10) svarade att de är osäkra eller att de anser sig inte tillräckligt kompetenta att leda i en digital tid. Denna osäkerhet diskuterades i flera av intervjuerna och en av dem sa:

Jag är väldigt ödmjuk och säger att jag tror inte jag har en bra kompetens att leda digitala möten i motsats till analoga möten där jag uppfattar att jag är duktig. (ip 2:9)

En annan respondent som var verksam som ledare av regionfullmäktige sa under intervjun:

Det tar ju tid. Och då är det ju så att de flesta är ju inte 30 åringar. Utan de härstammar i en tid från en analog värld då. (ip 2:15)

I flera intervjuer diskuterades digital kompetens i relation till ålder. Flera intervjupersoner uttryckte att beroende på vem de omger sig själv med, så ser de olika på hur digitalt kompetenta de känner sig. De resonerade om att det är lättare för yngre människor att lära sig digitala verktyg. Flera intervjuade pekade även på att den äldre generationen har problem med digitaliseringen och att digitala verktyg borde vara enklare så att de kan använda dem. Exempelvis lyfte en av de intervjuade fram detta tydligt när hen sa:

...långt ifrån alla men en stor grupp utav äldre människor, dom är inte digitaliserade överhuvudtaget, dom förstår inte hela metodiken runt det hela, dom kan inte ta till sej det hela va. (ip 2:8)

Snarlika problem uppmärksammades i flera kommuner och en av presidieledamöterna berättade att det kan vara svårt att leda möten när inte alla deltagare kan hitta rätt i dokument och andra handlingar. En av dem sa:

... Ja, jag kan ju säga så att vi har ju alla en padda, en iPad idag, och vi har ju inga papperskopior över huvud taget som delas ut på våra möten. Och det finns en del som är ... ja, dom lyckas inte klara av det här med paddan, dom har svårt att logga in, dom har svårt att liksom bläddra mellan olika funktioner och sånt... (ip 2:2)

Svårigheten att leda möten var en typ av utmaning som många av dem återkom till och i hög grad kopplade samman med att ledamöterna i genomsnitt har en högre medelålder än befolkningen. En av de intervjuade ordförandena sa:

Nej men det handlar väldigt mycket om tekniken, hur man använder systemen .. Jag är uppväxt med penna och papper, och pärmar och flikar (skratt) Och jag är ... tycker att det är ... alltså vi är nog ... vi är för dåliga på att egentligen att inse att det är skillnad i vårt kunnande bland politikerna i alla fall, om hur systemen fungerar för att kunna tillgodogöra oss dom ordentligt. (ip 3:6)

De flesta intervjuade resonerade om digitaliseringen kopplat till tekniska aspekter av att leda ett fullmäktigesammanträde i en digital tid. Att leda ett fullmäktigesammanträde är givetvis en central uppgift för presidiet, men det kan samtidigt indikera att det möjligtvis finns ett särskilt behov av att öka kompetensen kopplat till mer strategiska aspekter av digital omställning av både mötesformer och verksamheter i kommuner.

Överlag hade de intervjuade en positiv inställning till digitalisering och de flesta av dem var förtroga med sin egen förmåga att hantera tekniken och leda möten. Däremot reflekterade flera deltagare vid föreläsningarna under fullmäktigepresidiedagarna om hur de upplevde sin egen kompetens. De såg behovet av att lära sig mer även om de upplevde att de hade vad som krävdes för att klara av det just nu. Flera av dem resonerade kring att de själva uppfattade sin egen kompetens som tillräcklig, men de trodde att andra skulle värdera deras kompetens något otillräcklig.

4.3 Digitalisering handlar om praktiska förändringar – nya lösningar

Det var påtagligt i de första öppna frågorna om att värden intervjupersonerna kopplade till digitalisering kom att handla mer praktiska utmaningar. Det övergripande resultatet var att de allra flesta relaterar digitalisering till praktiska företeelser, exempelvis mindre användning av papper. I en av intervjuerna förklarar den intervjuade:

Vi behöver inte spara ett enda papper som fritidspolitiker. Allt finns åtkomligt i min ipad. Bara fördelar! (ip 2:11)

Många av dem fokuserade således på den egna användningen av digitala lösningar först. Men det återkommande var också svar som synliggjorde och lyfte fram att digitaliseringen ökade kvaliteten i den offentliga servicen. Exempelvis lyfte flera upp enkelheten i att kommunicera med kommunen, som en ledande kommunalpolitiker sa:

För de som kan ta till sig och använda digitala tjänster så är det klart att det underlättar ju i kontakten med kommunen. (ip 2:14)

Andra svar berörde en minskad mängd mänskliga fel som kan göras i anslutning till handläggning och beslut. Respondenten betonade att det var en av de viktigaste positiva effekterna som digitaliseringen kan föra med sig för att skapa förtroende för kommunen. Det framhölls bland annat på detta sätt av en politiker i en större kommun:

Vi har ett sjunkande förtroende, upplever jag. Och jag tror att ska vi återhämta det så måste vi va mer tydliga och det tror jag digitaliseringen kan hjälpa oss med. (ip 2:3)

Det var ett sätt att tydliggöra att digitaliseringen relaterar till frågor om kvalitet och kommunikation, vilket även var tydligt i vår första delstudie. Vi ser således återkommande kopplingar mellan god kvalitet och legitimitet för det offentliga och digitalisering av kommunala och regionala verksamheter.

I Menti ställde vi frågan ”Vilka positiva värden kopplar du samman med digitaliseringen?”. Varje respondent hade möjlighet att skriva flera ord i svarsrutan, vilket resulterade i att 85 procent av respondenterna svarade med mer än ett ord. 122 respondenter fyllde i minst ett ord. Vi strukturerade sedan upp svaren i olika värden. Exempelvis hade en respondent svarat med tre ord: ”effektivitet” tillgänglighet” och ”snabbhet”. Det gav oss tre distinkta värdeord för respondentens svar, i detta fall ”effektivitet” tillgänglighet” och ”snabbhet”. I det här steget korrekterade vi stavfel där det var möjligt harmoniserade grammatiken, exempelvis lät vi ”tillgängligt” och ”tillgänglighet” ingå i kategorin ”tillgänglighet”. Detta gav oss totalt 294 ord. I nästa steg kategoriserade vi de 294 orden i fem huvudkategorier.

Tabell 3 Svarskategorier på frågan ”Vilka positiva värden kopplar du till digitaliseringen?”, n = 122.

Kategori	Antal	Exempel på uttryck i Menti
Tillgänglighet	65	Tillgänglighet, överbygga avstånd, närhet, användarstöd, geografiskt oberoende
Förenkling	52	Enkelt, förenkla, frihet, fritid, 24 timmar
Effektivitet	50	Effektivitet, effektivt, kostnadseffektivt, ekonomi, billigare, personalsparande, rationellt, tidsbesparing
Snabbhet	44	Snabbhet, snabbt, omedelbart, snabba svar
Demokrati	10	Demokrati, delaktighet, öppenhet, transparens, lika för alla

Andra svar som var vanliga inkluderade information (5 gånger), frihet (4 gånger), service (4 gånger) och flexibilitet (4 gånger). Självbetjäning framkom två gånger. Svaren är i linje med offentliga kärnvärden. Noterbart är att enbart två svar kunde kopplas till rättssäkerhet.

Effektivitet som ett kärnvärde formulerades som ett populärt och positivt värde bland deltagarna på föreläsningarna under fullmäktigepresidiedagarna. Här diskuterades möjligheten att förse medborgarna med 24-timmars service, att vara flexibel med enkla digitala verktyg. Några av deltagarna fann det komplicerat och svårt att använda nya digitala verktyg och menade att de var för gamla för ny teknologi, även om ny teknik skulle göra dem mer effektiva i sitt arbete.

Flera av de intervjuade lyfte upp vikten av fysiska möten som viktigt för att skapa kvalitet i möten med invånare. Exempelvis resonerade en informant kring att fysiska möten framför digitala möten är bättre lämpade när det gäller att diskutera politik.

Vi som är förtroendevalda vill gärna träffas fysiskt för att diskutera olika saker och det missar man ju när det digitaliseras. Det är det personliga mötet missar och det kan man inte ta bort helt och hållet. Så jag tycker att digitalisering kan man ägna sig åt ganska mycket och få de positiva effekter det har men att vi måste ju ändå ha fysiska möten i politiken rätt mycket faktiskt. Det är en sektor som inte är helt lämpad för digitalisering fullt ut tycker jag. Människor måste träffas. (ip 2:13)

En annan informant resonerade om att fysiska möten kan bidra till en trygghet hos vissa invånare. Det är många som upplever att kvaliteten i mötet med kommunen eller regionen, eller dess tjänster förstärks av att det sker på riktigt i fysiska möten. En förtroendevald i en större stad uttryckte det så här:

Jag tror att många känner en trygghet i att få prata med en tjänsteman, alltså dom har sitt ärende här och då vill dom prata. Och hänvisar vi då till digitala lösningar som gör det rättssäkrare så tror jag att många känner sej lite alienerade på nåt sätt, dom trycks in i nån instrumentell digital värld som inte är riktigt är så att dom litar på det. (ip2:3)

Dessa utmaningar om att kombinera fysiska och digitala tjänster återkom i flera olika diskussioner. Våra intervjupersoner pekade då särskilt på svårigheten att styra och leda på ett klokt sätt för att möta olika behov hos invånare och medarbetare.

På frågetemat om att styra och styras av digitaliseringen resonerar en informant att digitaliseringen inte går att styra över och att det handlar snarare om att anpassa sig till den. En regionpolitiker (ip 2:15) resonerade så här kring dessa viktiga utmaningar:

Överlag är det ju positivt. Det är ju samhällsutveckling. Det är ju som när bilen kom. Det är bara att anpassa sig. Det är inget negativt med anpassning. Så är det ju med allting. Eller bara anpassa sig, men vi måste ju vara medvetna om att vi själva är med och att vi delvis kan styra framtiden dit vi vill ha den. Men digitaliseringen som sådan den kommer vara och fortgå.

Intervjuaren: - *Tror du att vi kan styra digitaliseringen?*

Nej det tror jag inte. Eller det beror på vad man menar. Eller nej, fan, det kommer ju inte gå att göra och det är väl ingen mening med att styra digitalisering heller tycker jag.

Digitalisering är således ett område som är svårt att styra och få grepp om för dem som leder de kommunala verksamheterna. Det är inte helt tydligt vad som är det demokratiska uppdraget i en digital tid. Det är många saker som handlar om digitalisering och de blandas lätt ihop. Det praktiska och synliga blir då framträdande. Det kan handla om tekniken som lösningar för att klara av att ha dialog och ta beslut. Men det kan också handla om nya digitala lösningar för att tillhandahålla tjänster för medborgare och andra eller till och med genomgripande nya sätt att se på digitaliseringen som en samhällsomvandling. Dessa enkätsvar och intervjuer pekar på att det än så länge inte finns någon konsensus eller kärna i dessa frågor som de kan landa kring och därför är även uppdraget att kompetensutveckla svårt att adressera.

4.4 Vilka stöttar dem som leder kommunen i en digital tid?

Då SKR:s uppdrag primärt handlar om att stötta kommunala ledares kompetensutveckling så är en central fråga vilka som ger stöd i vardagen. Hur utvecklar ledarna sina kompetenser och av vem får de stöd när den egna kompetensen inte räcker till.

I Menti ställde vi frågan ”Av vem får du stöd för att leda en demokratisk arena i en digital tid?” Totalt 67 respondenter svarade på frågan. Vissa gav flera exempel i sina svar, vilket resulterade i totalt 102 unika svar.

Tabell 4 Fångar svar på frågan ”Av vem får du stöd för att leda en demokratisk arena i en digital tid?”

Kategori	Antal	Exempel på uttryck i Menti.
Tjänstepersoner	42	Förvaltningen, kommunledningsförvaltningen, IT-avdelningen,

Förtroendevalda	20	Kollegor, styrelsen, fullmäktige
Allmänheten	7	Allmänheten, kommuninvånarna, medborgarförslag
Den egna partiorganisationen	3	Partiorganisationen, partikamrater,
Presidiet	3	Fullmäktigepresidiet
SKR	3	SKR
Från egen erfarenhet	3	Arbetsrelaterad erfarenhet, egna misslyckanden
Övrigt	13	Utbildning, vänner, forskning
Vet ej	8	Vet ej, okänt

Lite mindre än hälften av svaren, 42 stycken, kan kategoriseras i gruppen som vi har valt att kalla tjänstepersoner. Vissa av dessa svar var mer specifika och pekar exempelvis på en särskild tjänsteperson eller avdelning inom förvaltningen. Flera svar kan kategoriseras i vad vi har valt att kalla förtroendevalda. Dessa inkluderar svar som pekar på både individuella kollegor och grupper som exempelvis kommunstyrelsen, fullmäktige eller specifika beredningar som demokratiberedningen. Vi noterade även att fyra respondenter svarade ”ingen”, det skulle kunna tyda på att de inte anser sig behöva hjälp, men om det är motsatsen är det oroväckande.

De intervjuade framhöll att de får stöd från flera olika aktörer, vilket inkluderar bland annat förvaltningen och andra förtroendevalda. En respondent ville separera frågan i två delar, där teknisk support är en aspekt som skiljer sig från att leda fullmäktige.

...att leda är inte samma sak som att använda teknik. Det vet jag inte riktigt om jag känner att jag tar stöd av nån, jag har ju förebilder i politiken ”Hur gör dom” så försöker jag lära mig av dem som gör det bra. Men jag tar nog inte stöd på det viset, om det inte gäller tekniska frågor som det rör sej. Ibland kan det va nån juridisk fråga som har med säkerhet att göra, men då får man väl prata med juristen, men det är inte ofta det händer. (ip 2:3)

Sammantaget indikerar detta att förvaltningen på flera sätt stöttar de förtroendevalda i deras politiska beslutsfattande. Det är ett stöd som sträcker sig långt utöver att ta fram underlag och beslutsförslag, det kan handla om konkreta sätt att hitta information, utforma dialoger med medborgare och andra. Stödet från partiorganisationer verkar vara mindre viktigt bland dem som har svarat här. Flera av de intervjuade framhöll att det inte var helt enkelt att separera vad som handlade om partipolitiken och de kommunala besluten när de behövde hjälp med

digitala system. Det indikerar att det finns ett behov av att fortsatt digital kompetensutveckling, eftersom det kräver kompetens både avseende tekniska förändringar och avseende demokratiskt ledarskap.

4.5 Sammanfattande diskussion om fullmäktigeledarnas digitala kompetenser

I det här kapitlet har vi presenterat resultaten från den tredje delstudien om hur fullmäktigeledare (presidiemedlemmar) bedömer och resonerar kring sin egen kapacitet och kompetens att leda sina verksamheter i en digital transformation. Vi visar här på att de ser behov av kompetensutveckling både avseende strategiska frågor och tekniska frågor kopplat till digitaliseringen.

Det övergripande intrycket är att de flesta fullmäktigeledarna i den här studien uppfattar att de har tillräcklig digital kompetens och förmåga att leda sitt fullmäktige i en digital tid. Det är också tydligt att de reflekterar över utmaningar och möjligheter. De berättar även att de har gott stöd från förvaltningen, politikerkollegorna och andra i sin omgivning. I alla intervjuer målade de intervjuade upp en bild av att digitaliseringen inte är valbar utan obligatorisk och att samtliga kommuner behöver anpassa sig till den. De förmedlar en bild av att det behöver göras, **men att de som ledare har resurser och kompetenser att fundera på hur det kan göras på ett bra sätt**. De visar att de tar hjälp av andra och ser olika möjligheter att möta svårigheterna. Deltagarna i den här studien visar sammantaget på ett reflexivt perspektiv på ledarskap kombinerat med ett individuellt perspektiv på sina egna uppgifter.

De förtroendevalda som deltog i den här studien lyfte upp frågor som är tydligt kopplade till den institutionella inramningen av digitaliseringen i kommuner och att det behöver adresseras inom såväl forskning som politik och praktik. När centrala demokratiska institutioner i samhället – som kommunfullmäktige – arbetar med fler digitala verktyg behövs mer kunskap om offentliga värden och den unika institutionella inramning som offentliga ledare verkar i (Bergström & Eklund 2019; Rhodes m.fl. 2007).

Under föreläsningarna diskuterade deltagarna att de, trots att de får stöd från förvaltning och kompetensbyggande insatser, kommer tillbaka till frågor som berör vad som behöver göras lokalt och vad som kan standardiseras på nationell nivå. Det är flera saker som de lyfter som att alla kommuner borde möta samma problem och utmaningar och de funderar kring om inte mer enhetliga och lika lösningar skulle kunna vara ett sätt framåt. Det finns ett behov av mer

interaktiv forskning för att kunna ge svar på om sådana lösningar kan vara var motiverade. Om de är politiskt motiverade är däremot en politisk fråga.

Deltagarna i den här studien lyfte fram att de mötte många andra förtroendevalda som var osäkra på eller ansåg sig inte ha tillräcklig kompetens att leda i en digital tid. Många av de förtroendevalda och då främst fullmäktigeledamöterna, som vi talat om i den här studien, kämpade med att klara tekniken vid dagliga möten. Det gäller främst de äldre men många har svårt att klara alla former av dialoger, hantering av dokument och inloggningar i olika system. De strävar trots det efter att bidra till diskussioner om hur centrala offentliga värden, som öppenhet, delaktighet och dialog kan bäddas in i den pågående digitala transformationen. De som vi intervjuat visar att de strävar efter att digitaliseringen ska kombineras med demokratiska värden.

5 Ledarskapet kring digitalisering i anslutning till Covid-19

Under våren 2020 då vi genomförde kompetenslyftet för kommunala ledare drabbades världen av Covid-19-pandemin. Vi behövde snabbt anpassa alla verksamheter för att minska smittspridningen. Kompetenslyftet kom att flyttas till digitala kanaler. Svenska kommuner påverkades i hög grad av detta. I den omfattande kommunala servicen, som vård, skola och omsorg gjordes många kommuner snabba förändringar för att kunna upprätthålla det kommunala uppdraget på den nivå som förväntas. Digitala verktyg blev en nyckel i omställningen för att kunna få dessa verksamheter att fungera genom att exempelvis kunna kommunicera och mötas digitalt. Även om kommunerna redan har infört olika digitala verktyg i service och administration kan den här omställningen liknas vid en ”chockdigitalisering” (Wihlborg, 2020).

Sedan pandemin bröt ut har Sveriges 310 fullmäktigeförsamlingar arbetat hårt efter en gemensam devis – att ställa om istället för att ställa in. Digitala mötesverktyg har varit viktiga för omställningen. Det innebär att de kommunala ledare som var målgrupp för detta kompetenslyft mötte ytterligare digitala utmaningar. Deras förmåga att strategiskt leda för hållbara lokaldemokrati i en digital tid kom också att handla om att göra det via digitala kanaler. Många möten har blivit digitala och flera kommuner och regioner har haft sina fullmäktigesammanträden digitalt. Detta bör förstås i sammanhanget där alternativet, att ställa in sammanträdena, inte är ett hållbart alternativ. Kommunerna tvingades därför ställa om till digitalt i stället för att ställa in och chockdigitaliseringen för de politiska sammanträdena blev därmed ett faktum, vilket vi ytterligare analyserat i en artikel publicerad i *Statsvetenskaplig tidskrift* (Carlsson, Iacobaeus och Wihlborg, 2021).

Under hösten 2020 har vi därför gjort ytterligare telefonintervjuer med 6 ordföranden eller vice ordförande för fullmäktige, samt 17 politiska sekreterare. Vi valde att intervjua politiska sekreterare som arbetar nära de förtroendevalda för att vi fått indikationer på att de ofta stöttade de förtroendevalda med tekniska frågor och problem. De politiska sekreterarna i regioner och större kommuner har annars främst en roll att stötta förtroendevalda ledare genom att ta fram underlag, skriva inlägg och hantera kontakter mellan partiet och den verksamhet de leder. Men när mötena övergått till digitala kanaler för att möta restriktionerna för minskad smittspridningen har de politiska sekreterarna fått nya utmaningar för att stötta de förtroendevalda även med digitala möten och kontakter.

5.1 Ramar för demokratiskt beslutsfattande

Det demokratiska beslutsfattandet måste ske i enlighet med centrala demokratiska styrningsprinciper som det kommunala självstyret som regleras i 1974 års regeringsform och även annan lagstiftning, främst Kommunallagen. Digitala verktyg har därför varit viktiga för att den demokratiska styrningen och ledningen under covid-19-pandemin. I Norge, vars lokala demokratiska styre liknar vårt svenska, genomfördes snarlika anpassningar i kommunerna med anledning av pandemin. Där har tidiga analyser visat att koordinerat och gemensamt beslutsfattande på samordnade möten var kritiskt för att medborgarna fortsatt skulle ha tillit till det offentligas hantering av krisen (Christensen, 2020).

Allt ansvar för de kommunala verksamheterna utgår från den lokala fullmäktigeförsamlingen, enligt kommunallagen. Fullmäktige är också det enda direktvalda organet på kommunal nivå, vilket ger det en särskild status i det demokratiska beslutsfattandet. Fullmäktige ska, enligt lag, vara öppet för allmänheten. Kommunallagen vägleder hur beslut kan fattas i kommuner och gör inte någon skillnad mellan olika former av kommunala beslut eller mellan kommuner (primärkommuner) och regioner (sekundärkommuner). Kommunallagen gör det möjligt för ett fullmäktige att fatta beslut om att representanter kan delta i fullmäktigemötet på distans, detta under förutsättning att varje fullmäktigeledamot kan delta på lika villkor samt att de som befinner sig på distans kan ses och höras i realtid under fullmäktigemötet (SFS 2017:725, 5 kap. 16 §). Kommunallagen ställer krav på minsta antalet ledamöter i fullmäktige i förhållande till befolkningen. Antalet ledamöter, enligt kommunallagen, behöver uppgå till minst 21 i de allra minsta kommunerna och minst 101 i de allra största (SFS 2017:725, 5 kap). Innan den nya kommunallagen trädde i kraft år 2017 var minimiantalet 31, även i de minsta kommunerna. Flera kommuner, men inte alla, har sedan dess valt att behålla ett högre antal ledamöter än vad lagen kräver (SCB 2020), vilket påverkar förutsättningarna för socialt distanserade möten. I utredningen *Vital kommunal demokrati* (SOU 2012:30) diskuterades potentiella fördelar med att låta kommunerna bestämma om möjliggörande av deltagande på distans. De viktigaste argumenten för tillåtande av distansdeltagande var att underlätta för unga förtroendevalda och för att minska resorna till möten. Men fysiska mötet framhölls som viktiga för demokratin och distansdeltagande sågs som komplement snarare än en ersättning. Men distansbeslut har varit ovanliga. 2014 hade endast ett par kommuner och (dåvarande) landstingen beslutat att möjliggöra ett beslutsfattande på distans (SOU 2016:5). Men med pandemin kom läget i ett helt nytt ljus.

SKR sammanställde snabbt när pandemin kom en PM (2020) för att vägleda kommunernas omställning till digitala möten. Då kommunerna inte får hindra åhörare från att närvara vid fullmäktigesammanträden, så uppmanades de här att webbsända sammanträden och uppmuntra allmänheten att följa mötena på distans snarare än genom fysiskt deltagande för att minska smittspridning. SKR har på så vis stöttat kommunerna med vägledning kring den digitala omställningen med anledning av pandemin. Men hur har då kommunfullmäktige utvecklat sina digitala kompetenser genom att anordna digitala möten under pandemin?

5.2 Hur genomförs fullmäktige digitalt?

Det övergripande intrycket, så här ett halvår in i pandemin med digitala möten, är att distansdeltagandet har gjort att fullmäktige har tappat viktiga demokratiska diskussioner och deliberativa värden. Det beror på att dialog och samtal försvåras, agendan reduceras och debatten förlorar en del av sin tidigare glöd. En av de intervjuade fullmäktigeordförande sa:

Normen för det svenska .. fullmäktigesystemet är ju den gamla grekiska agoran där du möttes och argumenterade för din sak.... Men jag kan konstatera att jag tycker man tappar värden på det. (ip 3: 4)

De flesta fullmäktigen hade under början av hösten 2020 skapat möjligheter för deltagande på distans, men få hade tydliga regler, utan mer av tillfälliga anpassningar, vilket exempelvis en intervjuperson sa:

Nej, det har vi inte möjlighet att göra eftersom vi då befinner oss i en extern lokal då valde vi istället att halvera fullmäktige till det här sammanträdet (ip 3:5)

Men de när de talade om möten på distans var det andra mer tekniska utmaningar som lyftes fram som hinder för den demokratiska debatten. Ett genomgående intryck var att de digitala fullmäktigemötena förändrade debatten, med mindre engagemang och ett mer splittrat fokus, där de folkvalda hade svårt att koncentrera sig på uppgifterna och de politiska sekreterarna berättade att de behövde stödja flera förtroendevalda även under möten. Även debattformen förändrades och flera talade om att det inte längre gick att hålla engagerade långa inlägg. De hade inte kompetenser att använda de digitala verktygen så att deras vanliga retoriska förmågor kunde komma till uttryck. De förtroendevalda sökte istället efter nya sätt att hitta en fungerade "zoomretorik". En av dem sa:

Det är ju lite svårare att hålla brandtal om man sitter i sitt vardagsrum än vad det är om man står i en talarstol inför åttio personer. (ip 3:13)

Det visar att pandemins chockdigitalisering också kommer att ställa än högre krav på de kommunala ledarnas digitala kompetenser. Det kommer att handla även om hur de själva använder tekniken för att klara av sina uppdrag på bra sätt. Det kan vara så att detta omfattande användande av digitala lösningar förändrar hur de ser på möjligheter att använda digital teknik även i olika kommunala verksamheter. Men det återstår att se.

5.3 Bristande digital kompetens kan hota beslutsformerna

Flera intervjuade lyfte fram att digital teknik har möjliggjort distansdeltagande samtidigt som det fanns tekniska begränsningar gällande bland annat hur många deltagare som kunde synas på skärm samtidigt i de system som har upphandlats av respektive kommun.

... och det har med det systemet som vi använder, det är Microsoft. Så som vi har det så innebär det fyra stycken finns på skärmen om man ska kunna se dom samtidigt. (ip 3:1)

Särskilt voteringar och personval lyftes fram av de intervjuade som exempel på utmaningar med koppling till regelverk. En av dem vi intervjuade sa:

Sen har vi då gjort försökt med digital närvaro på mötena, men det är ganska svårt när det handlar om omröstning t.ex. och personval måste dessutom, det är sluten omröstning, så då måste man fysiskt lägga en lapp i en urna när man har personval. (ip 3:8)

Det framhölls att det varit svårt att med upprätthålla ordning under möten med deltagande på distans och att skapa förutsättningar för deltagande på lika villkor bland ledamöterna. En av ordförandena beskrev det utmaningar:

Och sen återigen då, enligt kommunallagen så måste alla kunna delta på lika villkor i realtid och man måste kunna se varandra, och har du då 61 ledamöter som sitter i ett sånt här möte som du och jag har nu, då blir det väldigt rörigt, det blir väldigt svåröverskådligt, så att säga... Det är viktigt att det där sker på lika villkor, att man uppfattar att alla kan komma till tals på lika villkor. Och det där har inte riktigt funkat så här långt i fullmäktige ... (ip 3:8)

Här framhölls i flera kommuner att det ofta var äldre ledamöter som hamnat i kläm. För att undvika smitta ska de inte delta på plats och de har samtidigt ofta lägre digital kompetens vilket gjort det svårare för dem att delta både på plats och digitalt. En annan viktig fråga är

ledamöternas möjligheter att väcka egna frågor, genom verktyg som frågor, interpellationer och motioner, vilket i flera kommuner hade nedprioriterats för att ha kortare möten digitalt.

5.4 Erfarenheter av nya behov av digital kompetens för att klara fullmäktiges digitala anpassningar kring Covid-19

Att arrangera digitala fullmäktigemöten som lever upp till kraven i Kommunallagen, upplevs dock som svårt av många av intervjupersoner. Vi ser att kommunerna inledde en chockdigitalisering under devisen att ställa om fullmäktige istället för att ställa in. De intervjuade berättade om hur fullmäktige har anpassats för att kunna genomföra sina sammanträden under pandemin och reflekterade kring både digitala och analoga anpassningar. Även om pandemin förhoppningsvis går mot sitt slut har den medfört en chockdigitalisering som kan betraktas som ett formativt moment för fullmäktigen där förutsättningarna och arbetsformerna drastiskt har förändrats, vilket troligtvis kommer bestå efter pandemin.

Digitala verktyg har haft stor betydelse för omställningen enligt de intervjuade. Det finns både tekniska och sociala utmaningar av chockdigitaliseringen som behöver adresseras. Bland de mer tekniska aspekterna framkommer att de system som har upphandlats av kommunerna i vissa fall har svårt att leva upp till de krav som ställs på ett fullmäktigesammanträde. Det handlar bland annat om att alla ledamöter ska kunna synas och höras i realtid på lika villkor, vilket inte har varit möjligt i vissa fall på grund av tekniska begränsningar. Även voteringar har uppfattats som utmanande utifrån tekniska begränsningar. Bland de mer sociala utmaningarna har flera lyft fram att det finns värden kopplat till att träffas på plats som går förlorade med deltagande på distans. Det handlar bland annat om att samtalen har försvårats och att agendan har reducerats. Fullmäktigeledarna har också lyft fram att det kan vara svårt att hålla ordning under ett digitalt sammanträde och att många äldre ledamöter har svårt att hantera den digitala tekniken, vilket kan medföra att de får svårare att göra sin röst hörd i förhållande till yngre ledamöter. Det finns ett stort behov av att öka den digitala kompetensen i fullmäktige. Det handlar både om individuell kompetens att hantera digital teknik och om kompetens att leda ett fullmäktige i en digital tid. Chockdigitaliseringen ställer nya krav på fullmäktigepresidiernas förmåga att leda. Det visar tydligt att det fortsatt behövs ett kompetenslyft kring digitalisering i kommuner och regioner.

6 Sammanfattande diskussion: Vem behöver kunna vad om digitalisering i kommunerna?

I den här studien har vi på olika sätt analyserat digitalisering utifrån ett kommunalt ledarperspektiv. Vi har främst talat med och mött ledande politiker och tjänstepersoner, i samband med att SKR har genomfört ett kompetenslyft kring digital kompetens och ledarskap. I detta kapitel sammanfattas först intrycken från delstudierna, vilka genomförts över flera år, för att visa att det har handlat om att bidra till ett kompetenslyft. Därefter poängterar vi ledarnas behov av kompetensutveckling och att kommuner har olika förutsättningar för digitalisering innan vi avslutar med några implikationer för fortsatt arbete.

6.1 Sammanfattande slutsats

Sammanfattningsvis vill vi framhålla att alla behöver förstå att vi lever i ett digitalt samhälle och dess betydelse för hur vi vårdar och utvecklar vår demokrati i en digital tid. För kommunala ledare är det viktigt att visa hur de på effektiva och tillgängliga sätt skapar offentlig service som styrs demokratiskt och som invånarna har tillit till. Tekniken kommer alltid att utvecklas och därför behöver kontinuerligt kunskapen om hur vi bygger hållbara demokratiska samhällen utvecklas. Vi kommer aldrig att vara klara med kompetenslyftet. Vi behöver snarare ett livslångt lärande om tekniken och hur vi lever i ett samhälle som i hög grad vilar på digital teknik.

Det kommunala demokratiskt grundade självstyret behöver även i ett digitalt samhälle hålla isär vad som är de förtroendevalda och tjänstepersonernas olika roller. Det innebär att de förtroendevalda behöver kunna uttrycka och diskutera mål som vi strävar mot även i ett digitalt samhälle. Det är viktigt att de alla inser att teknik sällan är neutral, utan bäddas in i organisationer och politiska strukturer. Därför behöver de som har fått förtroendet att företräda väljarna, även ha kompetens för att se hur teknik inte bara skapar nya möjligheter utan även utmaningar och kanske till och med utestänger individer och verksamheter. Kompetens att ställa frågor om och även kunna se risker och negativa effekter av nya tekniska lösningar behöver vara en politisk kompetens för att leda i en digital tid.

Tjänstepersoner i kommuner å andra sidan behöver kompetenser att kunna använda digitaliseringens möjligheter på bästa sätt inom sina områden för att bidra till de mål som de förtroendevalda i kommunen enats om. De behöver kompetens om hur tekniken kan användas och bäddas in i organisationerna. De behöver kunna använda digitala verktyg och förstå utmaningar som skapas i ett digitalt samhälle. De behöver utveckla kompetenser för att

upprätthålla grundläggande offentliga värden. Det handlar om rättssäkerhet, vilket nu också handlar om informationssäkerhet. De behöver kompetens för att skapa system som är tillgängliga och transparenta och även förmåga att stötta dem som ändå faller utanför och situationer där tekniken blir ett hinder. Men de behöver även kompetens att arbeta för effektiv hushållning med begränsade resurser utan att ge avkall på krav som lika behandling och transparens. Därför behöver de digital kompetens att växa professionellt i sin profession.

Tillsammans behöver förtroendevalda och tjänstepersoner kunna tydliggöra gränserna mellan det privata och offentliga, vilket blir allt svårare när vi gör allt mer digitalt. För att upprätthålla legitimiteten, både lagligheten och tilliten, för det offentliga måste det vara tydligt att offentliga verksamheter skiljer sig från marknadslösningar. Det innebär också att både förtroendevalda och tjänstepersoner måste jobba för att alla invånarnas digitala kompetenser utvecklas i takt med tekniken och att de kan förstå på vilka sätt och varför tekniken nyttas på olika sätt. Den digitala kompetensen behöver alltid utvecklas för att vi kritiskt och engagerat ska kunna utveckla vårt samhälle, kommunal service och helt enkelt leva tillsammans i en digital tid.

För att klara detta behöver vi se att kommuner idag i Sverige varierar på många sätt, främst vad gäller storlek och ekonomi. Men det finns även skillnader som handlar om struktur som geografi, näringslivet, befolkningen och politisk ledning. Det här måste få komma till uttryck även i ledningen av digitaliseringen för att teknikens möjligheter ska kunna tas tillvara på bästa sätt i varje kommun. Men samtidigt finns det mycket att vinna på att samarbeta mellan kommuner. De bör än mer lära av varandra, koordinera lösningar och standarder, göra gemensamma upphandlingar av teknik för att tillitsfullt utforma digitala system och gränssnitt som bygger demokratisk delaktighet.

6.2 Hur ser ledarna på sin digitala kompetens?

Kommunala ledare har, i våra studier, återkommande uttryckt behov av fortsatt kompetensutveckling kring digitaliseringen. Men det är inte tydligt vad en behöver lära sig när det handlar om en genomgripande samhällsomvandling som transformerar vad vi gör och hur vi gör.

Digitaliseringsstrategins mål kring digital ledning behöver grundas i en kompetent förståelse att ledningen av ett digitalt samhälle är politisk och ledarskapet bidrar till de andra målen om digital innovation, trygghet och kompetens. Det krävs ett fortsatt kompetensstöd för att

kommunala ledare ska kunna känna sig trygga i sina digitala kompetenser. De behöver förstå att de delvis får nya roller och relationer i ett alltmer digitalt samhälle. Kompetensen behövs för forma nya arbetssätt och organisationer där demokrati, rättssäkerhet och effektivitet fogas in i kommunal digital transformation. Samtidigt behöver sådana förändringar ske i relation till och bäddas in varje kommuns egna särdrag och förutsättningar. Det finns många goda exempel, men det behövs kompetenser att dela dessa lärdomar, bygga nya strukturer och hitta former för hur digitaliseringens möjligheter kan tas tillvara på bästa sätt.

Flera av de intervjuade pekar på svårigheterna att få grepp om den digitala utvecklingen i allmänhet. Det är de inte ensamma om och de flesta av oss kan känna lite förlorade i alla de nya system, ord och verksamheter som i rask takt bygger nästan ett nytt typ av samhälle. Det är mycket som händer på en gång. Det hänger ihop med globalisering, förändringar på arbetsmarknaden, integrationsutmaningar och mycket annat. Därför har många av dem svårt att se hur de kan styra digitaliseringen i sin kommun. Särskilt de förtroendevalda ger en bild av att de känner sig utelämnade till experter, både inom kommunen, i andra organisationer och myndigheter och inte minst i förhållande till de företag som levererar teknik och tjänster. Här anser vi att det behövs fortsatt dialog och stöd, särskilt för de förtroendevaldas kompetenser och förmågor att demokratiskt och hållbart leda kommunerna i en digital tid.

Vi har också sett att många kommunala ledare diskuterar och arbetar med digitalisering på en detaljeringsnivå som vi sällan ser i andra kommunala frågor. Om vi skulle jämföra med exempelvis bygglovshanteringen så diskuteras inte byggtekniska detaljer kring hållbarhet och standarder i politiska beslut. Men det är inte ovanligt att politiska beslut kring digitalisering landar i mer tekniska frågor kring val av teknik, säkerhetsnivåer och programvaror. Här ser vi att det behövs mer stöd för att lyfta och utveckla mer målstyrd lokal digitaliseringspolitik som håller isär tjänstepersoners och förtroendevaldas uppdrag.

Det är viktigt att kommunala ledare, både i politik och förvaltning, förstår att teknik bär på värden och därmed har makt. Exempelvis hur mjukvarurobotar är programmerade, styr vilka beslut som fattas och vilket handlingsutrymme som finns för dem som använder systemen. De kommunala ledarna behöver kompetens att se tekniken som en del av det politiska och kunna identifiera och diskutera det politiska i digitaliseringen, för att skapa demokratisk och hållbar digitalisering.

6.3 Kommunerna digitaliseras på olika sätt

Kommuner hanterar digitaliseringen mycket olika, det är det övergripande intrycket av hela kompetenslyftet och våra studier av det. De har olika strukturella förutsättningar och därmed hanterar de digitaliseringen olika. Variationen handlar i hög grad om skillnader mellan små och stora kommuner. Större kommuner har mer resurser och fler och mer specialiserade och kvalificerade medarbetare. Men mindre kommuner återfinns i glesbygd, med äldre befolkning och lägre inkomster i genomsnitt. Därför är det viktigt att fortsätta beakta att kommunerna har olika behov av stöd för att ta tillvara digitaliseringen på hållbara sätt. Således behöver kompetenshöjande åtgärder möta kommuner där de är.

Mindre kommuner har oftast svårare att hantera de utmaningar som digitaliseringen medför, men de samverkar å andra sidan oftare och på så sätt får de tillgång till mer resurser och kan även dela till exempel personal med spetskompetens eller göra gemensamma upphandlingar. Men det är inte alltid så att de större kommunerna med mer resurser klarar det bättre och enklare. Här är det tydligt att det politiska ledarskapet i större kommuner hamnar längre ifrån de praktiska verksamheterna, vilket skapar andra utmaningar.

Precis som kommunerna har olika förutsättningar att nyttja digitaliseringens möjligheter på bästa sätt så har alla invånare olika kompetenser och förmågor att nyttja tekniken. Därför behöver de kommunala ledarna särskilt utveckla kunskap om risker som gör att det skapas hinder och kanske till och med nya former av utanförskap när digitala tjänster och lösningar införs. De kommunala ledarna behöver kompetens att möta olika brukare som har olika behov och önskemål om trygg, säker och tillgänglig digital offentlig service som upprätthåller tilliten till det offentliga.

Kompetensen att leda kommunerna i en digital tid behöver integreras i en mängd andra mål och utmaningar som kommunala ledare möter. Det är viktigt att deras digitala kompetens utvecklas i relation till de uppdrag som var och en har i sin kommun. Då kan digitaliseringens möjligheter tas tillvara på bästa sätt för att bidra till den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd, som ett av målen för våra offentliga verksamheter uttrycks i vår grundlag (Regeringsformen 1 kap, 2 §).

6.4 Förslag för fortsatt kompetenslyft i takt med fortsatt digitalisering

SKR erbjöd kommuner och regioner möjligheterna att få del av ett kompetenslyft. Det har för de som valt att tacka ja, organiserats i samverkan mellan SKR:s representanter och

kommunala/regionala samordnare. Oftast har det resulterat i en halvdagsutbildning för både politiker och tjänstepersoner och under senaste året har det varit i ett digitalt möte. Det har varit korta inslag av diskussioner där långt ifrån alla hunnit komma till tals. Men det stora kompetenslyftet i kommunerna kommer nog av de samtalen och var och ens kunskapsutveckling efter utbildningstillfället. Det behövs därför fortsatta former för kompetenslyft i den egna vardagen och som en integrerad del i verksamheterna. Det är svårt att se vilket strategiskt lärande som kan ha kommit att förändra och lyfta de kommunala verksamheterna hittills, men vi ser att det är viktigt att lyfta frågorna och fortsatt kunna söka kunskap och dialog kring utmaningarna. Detta första steget har skapat utrymme för lokala dialoger och stöttat mer genomgripande nytänkande för att tillvara digitaliseringens möjligheter i flera kommuner. Men det behövs mer långsiktigt förändringsarbete och kunskapsstöd till det som upplevs som hinder och utmaningar i kommunerna. Vi vill därför ge fem medskick till vad som fortsatt bör tas vidare.

Led kommunen i ett digitalt samhälle. **Se** målet att kommunen ska vara en hållbar, demokratisk organisation som invånarna har tillit till i ett digitalt samhälle. Det behövs ett tydligt ledarskap med utrymme för politiska diskussioner om vilka värden som vägleder god, likvärdig och tillgänglig service där digitala saker används på bra sätt. Vi ser också att det är viktigt att tydliggöra politiker och tjänstepersoners olika roller i ledningen av digitaliseringen. Det behövs utrymme och kompetens för lokal digitaliseringspolitik. Lagg fortsatt resurser för lärande vid sidan av politiska diskussioner och beslut både lokalt, regionalt och nationellt.

Fortsätt utveckla kompetenser om digitalisering. **Se** att kompetenslyftet får fortgå för att fortsatt kunna leda på demokratiska och inkluderande sätt. Det innebär att alla ledare behöver få stöd och kunskap om ny teknik och hur den fogas i verksamheterna. **fortsatt få lära sig om och med digital teknik.** Det behövs dialoger och diskussioner som stöttar lärande och kritiska debatter om vårt digitala samhälle. Skapa mer utrymme för och hitta metoder som underlättar dialog mellan dem som deltar från olika kommuner. Lär av varandra och jämför i samverkan och genom koordinering. Här behövs strukturer för lärande mellan kommuner inom olika verksamhetsområden, strukturer som stöttar sådan samverkan skulle kunna tas fram inom flera områden som skolan, socialtjänsten och exempelvis naturvårdsarbete.

Samverka kring digitaliseringen. Identifiera vad kommunen inte behöver lösa själva, utan kan göra tillsammans med andra. Det är viktigt att prioritera det som är unika utmaningar i varje kommun för att inte behöva uppfinna hjulen i alla kommuner. Det behövs arenor för att

samverka och lära av varandra. Ge utrymme för att lära av varandra, men glöm inte varje kommuns egna unika styrkor och svagheter. Stötta kommunerna att översätta hur tekniska lösningar kan bidra till bättre verksamheter och välfärd i den egna kommunen. Det krävs mer möjligheter till gemensamma lösningar som genom ramupphandlingar, koordinering och lagstiftning stöttar sådana resurseffektivare lösningar.

Den digitala klyftan sluts inte. För att på bästa sätt kunna ta vara på digitaliseringens möjligheter krävs att alla hela tiden lär sig nytt. Det gäller även invånare och medarbetare. Skapa därför strukturer som kontinuerligt stöttar att alla kan nyttja och få tillgång till digitala tjänster och system. Utveckla integrerade mikroutbildningar för medarbetare. Utveckla stödstrukturer som bidrar till invånarnas digitala kompetenslyft, genom att skapa stabila verksamheter för detta vid biblioteken, medborgarkontor och snarlika verksamheter.

Skapa långsiktighet i digitaliseringsarbetet. Då tekniken hela tiden utvecklas och det går fort, så behöver vi hela tiden diskutera hur ny teknik kan eller kanske inte ska integreras i kommunala verksamheter. Det behövs en tydlig och stabil grundläggande struktur för kommunens digitalisering, både i kommunens egen organisation och i hela samhället. Båda dessa områden behöver mötas upp med politisk ledning för ett demokratiskt digitalt samhälle och professionell ledning av förvaltningar som skapar rättssäker och effektiv digitalisering som är tillgänglig för  alla.

7 Referenser

Aaskoven, Lasse (2018). Polity age and political budget cycles: Evidence from a Danish municipal re-form. *European Journal of Political Economy*, 52, 75-84.

Agency for digitization, Danmark, <https://en.digst.dk/>. Tillgänglig: 2019-01-28.

Alvesson, Mats; Blom, Martin & Sveningsson, Stefan (2017). *Reflexive leadership: Organising in an imperfect world*. London: Sage.

Askim, Jostein & Baldersheim, Harald (2012). Policy Learning in Local Government. The Role of Reflexive Leadership, *Croatian & Comparative Public Administration*, 12(3), 319–338.

Bergström, Tomas & Eklund, Niklas (2019). *Ett annorlunda ledarskap – Chef i politiskt styrd verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.

Bernhard, Irene; Gustafsson, Mariana; Hedström, Karin; Sefyrin, Johanna & Wihlborg, Elin (2019). A Digital Society for All?. *Proceedings from HICSS*, 3067-3076.

Bhatti, Yosef & Hansen, Kasper. M. (2019). Voter turnout and municipal amalgamations—evidence from Denmark. *Local Government Studies*, 45(3), 1-27.

Bijker, Wiebe E.; Hughes, Thomas Parke & Pinch, T. J. (red.) (1987). *The Social Construction of Technological Systems: New directions in the Sociology and History of Technology*. Cambridge: MIT Press.

Busch, Peter André & Zinner Henriksen, Helle (2018). Digital Discretion: A systematic literature review of ICT and street-level discretion. *Information Polity*, 23, 3-28.

Cordella, Antonio & Gualdi, Francesco (2019). Law, Technology and Policies: A Complex Negotiation to Generate Value. ICEEG 2019: Proceedings of the 2019 3rd International Conference on E-commerce, E-Business and E-Government, 21–28.

Carlsson, Fredrik; Iacobaeus, Helena & Wihlborg, Elin (2021). ”Demokratiska beslut i Corona-tider – digitala verktyg för att ställa om snarare än ställa in”. *Statsvetenskaplig tidskrift*.

Dunleavy, Patrick; Margetts, Helen; Tinkler, Jane & Bastow, Simon (2006). *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government*. Oxford: Oxford University Press.

Gidlund, Katarina L. & Sundberg, Leif (2021). Undisclosed creators of digitalization: A critical analysis of representational practices. *Information Polity*, 26(1). 3-20.

Gil-Garcia, J Ramon; Dawes, Sharon S & Pardo, Theresa (2018). Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review*, 20(5), 633-646.

Gonzales, Amy (2016). The contemporary US divide: from initial access to technology maintenance. *Information, Communication & Society*, 19(2), 234-248.

Gröning, Lotta; Nordqvist, Cecilia & Wihlborg, Elin. (2019). *Needs for digitalization in Swedish municipalities*. Paper presenterat vid *EGPA Annual Conference*, Belfast, September 2019.

Gustafsson, Mariana (2017). *Reassembling Local E-Government*. Doktorsavhandling. Linköping University Electronic Press, Linköping.

Hofmann, Sara & Ogonek, Nadine (2018). Different but Still the Same? How Public and Private Sector Organisations Deal with New Digital Competences. *The Electronic Journal of e-Government*, 16(2), 127-135.

Holmberg, Sören; Rothstein, Bo, & Nasiritousi, Nagmeh (2009). Quality of government: What you get. *Annual Review of Political Science*, 12, 135-161.

Iacobaeus, Helena, Francisco, Marie, Nordqvist, Cecilia, Sefyrin, Johanna, Skill, Karin., & Wihlborg, Elin. (2019). *Digitalt utanförskap. En forskningsöversikt*. Linköping University Electronic Press.

Iveroth, Einar, Lindvall, Jan, Magnusson, Johan (2018). *Digitalisering och styrning*. Lund: Studentlitteratur.

Jansson, Gabriella (2013). *En legitim (elektronisk) förvaltning? Om IT-utveckling i kommunal förvaltning*. Doktorsavhandling. Linköping University Electronic Press.

- Johansson, Vicky; Lindgren, Lena & Montin, Stig (2018). *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. (Upplaga 1). Lund: Studentlitteratur.
- Joyce, Paul (2012). *Strategic leadership in the public services*. Routledge.
- Karkin, Naci; Yavuz, Nilay; Buse, Ecem; Cubuk, Sevinc; Golukcetin, Ece (2018). The Impact of ICTs-related Innovation on Public Values in Public Sector: A Meta-Analysis. *Digital Government Research: Governance in the Data Age*, 1–9.
- Kulanovic, Aneta (2019). *Det offentliga ledarskapet av artificiell intelligens: Hur kan utmaningar med AI hanteras?*. Mastersuppsats, Linköpings universitet.
- Kulanovic, Aneta; Carlsson, Fredrik & Wihlborg, Elin (2020). Local Leadership for Public Digital Transformation Towards Smart Cities–Reflections from Leaders. *EGOV-CeDEM-ePart 2020*, 145-153.
- Latour, Bruno (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Lavertu, Stephanie (2014). We All Need Help: “Big Data” and the Mismeasure of Public Administration. *Public Administration Review* 76(6), 864–872.
- Makridakis, Spyros (2017). The forthcoming Artificial Intelligence (AI) revolution: Its impact on society and firms. *Futures* 90, 46-60.
- Meijer, Albert & Thaens, Marcel. (2010). Alignment 2.0: Strategic use of new internet technologies in government. *Government Information Quarterly*, 27(2), 113-121.
- Mergel, Ines; Edelmann, Noella, & Haug, Nathalie (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385.
- Nordqvist, Cecilia & Wihlborg, Elin (2019). *Digitalt först? Kommuners och professionellas arbete för ökad digital inkludering*. DINO-rapport 2019:2. <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1366419/FULLTEXT04.pdf> Linköpings Universitet, Linköping.
- Ranerup, Agneta; Zinner Henriksen, Helle & Hedman, Jonas (2016). An analysis of business models in Public Ser-vice Platforms. *Government Information Quarterly*, 33(1), 6-14.

Rhodes, R.A.W.; Hart, Paul T. & Noordegraaf, Mirko. (red.). (2007). *Observing government elites: Up close and personal*. Springer förlag.

Regerings beslut, dnr N2018/04602/D (2018). tillgänglig på:

<https://www.regeringen.se/4a6641/contentassets/3d7c007c3de74004b918008c22911ca5/uppd rag-att-samverka-kring-kompetensforsorjningen-av-digital-spetskompetens-uka.pdf>

Regeringskansliet (2017). *För ett hållbart digitaliserat Sverige - en digitaliseringsstrategi* [Elektronisk resurs]. Hämtad från

<http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2017/05/for-ett-hallbart-digitaliserat-sverige--en-digitaliseringsstrategi>. 2021-02-26.

Roman, Alexandra; Van Mart, Montgomery; Wang, XiaoHu; Kim, Cheol Liu Soonhee; & McCarthy, Alma (2018). Defining E-leadership as Competence in ICT-Mediated Communications: An Exploratory Assessment. *Public Administration Review* 79, 1-14.

Sancino, Alessandro & Hudson, Lorriane (2020). Leadership in, of, and for smart cities – case studies from Europe, America and Australia. *Public Management Review*, 22(5), 701-725.

SCB, Statistiska centralbyrån (2020). *Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019* Stockholm: Statistiska centralbyrån.

SFS 2017:725. *Kommunallagen*

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2015). Enhancing public innovation through collaboration, leadership and New Public Governance. *I: New Frontiers in Social Innovation Research*. Nicholls, A., Simon, J., Gabriel, M. (eds.). 145-169. London: Palgrave Macmillan.

SOU 1994:118. *IT – Vingar till människans förmåga*

SOU 2016:89. *För digitalisering i tiden*

SOU 2018: 38. *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik*. Bringselius, Louise (red.). Stockholm: Fritzes.

SOU 2012:30. Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt *Vital kommunal demokrati: betänkande*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden!* Stockholm: Wolters Kluwer.

Statskontoret (2020). *Förvaltningsmodellen under corona pandemin*. Stockholm: Statskontoret.

SKL (2018). *Vägval för framtiden 3 – Utmaningar för det kommunala uppdraget mot år 2030*.

<https://skr.se/download/18.11bdf6001624d35f343945e1/1522164725619/V%C3%A4gval-f%C3%B6r-framtiden-3-omv%C3%A4rldsanalys-2018.pdf>. 2021-02-26

SKR (2020). *Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19*. PM 2020-05-04.

Susskind, Richard & Susskind, Daniel (2015). *The Future of the Professions: How Technology Will Transform the Work of Human Experts*. New York: Oxford University Press.

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2015). Enhancing Public Innovation through Collaboration, Leadership and New Public Governance. In: Nicholls A., Simon J., Gabriel M. (eds). *New Frontiers in Social Innovation Research*. Palgrave Macmillan, London.

Twizeyimana, Jean Damascene & Andersson, Annika (2019). The public value of E-Government – A literature review. *Government Information Quarterly*, 36(2), 167-178.

van Deursen, Alexander & van Dijk, Jan (2019). The first-level digital divide shifts from inequalities in physical access to inequalities in material access. *New media & society*, 21(2), 354-375.

Valcon (Producer). (2017). *Process automation in Trelleborg municipality*. Retrieved from <https://vimeo.com/212078783>.

Welby, Benjamin (2019). The impact of digital government on citizen well-being. *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 32. OECD Publishing, Paris.

Wihlborg, Elin (2020). "En slags chockdigitalisering" SVT Nyheter, 22 april 2020. Hämtad: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/forskaren-det-ar-en-slags-chockdigitalisering>

Winner, Langdon (1980). Do Artifacts Have Politics? *Daedalus* 109(1), 121-136.

Wiese Schartum, D. (2018). *Digitalisering av offentlig forvaltning: fra lovtekst til programkode*. (1. utgave). Bergen: Fakbogforlaget.

Yildiz, Mete (2012). Big questions of e-government research. *Information Polity*, 17(3), 343-355.