



INSTITUTIONEN FÖR TILLÄMPAD IT

Kollektiv digitalisering av välfärden:

Kommunal samverkan kring välfärdsteknik

Jacob Torell

Nataliya Berbyuk Lindström

Johan Magnusson

Forskningskonsortiet för Digital förvaltning

Swedish Center for Digital Innovation

Institutionen för Tillämpad IT

Göteborgs universitet

Sammanfattning

Kommunsektorn står liksom offentlig sektor i stort inför en betydande omställning. Kommuner behöver möta en tilltagande efterfrågan med minskade ekonomiska och personella resurser. Offentlig sektor har identifierat digitalisering, dvs en metod för verksamhetsutveckling som en nödvändig komponent i denna omställning. Tidigare studier visar dock på den praktiska omöjligheten för enskilda kommuner att klara av en ändamålsenlig digitalisering ensamma, varvid ett behov av samverkan föreligger. I denna studie har forskningskonsortiet analyserat potentialen för samverkan kring välfärdsteknik mellan 13 kommuner i Östergötland. Resultaten visar på ett betydande värde och intresse i vad vi beskriver som kollektiv digitalisering. Denna potential motverkas av existerande styrning, varvid rapporten presenterar behov av ny styrning för att säkerställa kollektiv digitalisering.

Innehållsförteckning

1.	Bakgrund.....	4
2.	Metod	6
3.	Resultat.....	7
3.1.	Jämförelse	7
	Digitaliseringsstrategier	7
	Digital mognad.....	8
	Digital kompetensförsörjning.....	10
	Väggkartor för välfärdsteknik	12
3.2.	Brister i förutsättningar för samverkan	13
	Avsaknad av gemensamma definitioner	13
	Avsaknad av riktlinjer	14
	Avsaknad av mandat och befogenhet.....	15
	Avsaknad av forum och former.....	16
	Avsaknad av styrning	16
	Tidsbrist och kortsiktighet.....	18
	Rädsla för misslyckande	19
	Heterogenitet	19
4.	Analys och rekommendationer	23
4.1.	Rekommendationer	24
5.	Avslutande kommentarer	25

1. Bakgrund

Offentlig sektor står inför en existentiell kris i spåren av tilltagande efterfrågan och sjunkande tillgång. I termer av den tilltagande efterfrågan härleds denna direkt till demografiska förändringar, med bl.a. en 50 procentig ökning av invånare i ålderskategorin 80+ vilket ökar marginalbehovet av välfärd i samhället. I termer av sjunkande tillgång inverkar demografiska förändringar genom att individer i arbetsför ålder ej växer i relation med utvecklingen av efterfrågan. SKR visar att Sverige 2030 kommer att ha ett rekryteringsbehov av ca 300 000 individer för kommunsektorn vilket ligger i paritet med det totala antalet som förväntas finnas tillgängliga på arbetsmarknaden samma år. Med andra ord krävs, under antagandet att verksamheten inte utvecklas, att samtliga individer på den svenska arbetsmarknaden väljer att börja jobba inom kommunsektorn 2030 för att vi inte skall se betydande störning i leveransen av välfärd. Detta antagande är naturligtvis helt osannolikt.

Givet denna utveckling krävs nya ramvillkor för planering av den kommunala verksamheten framåt. Kommuner behöver planera för att kunna leverera 125% av vad de gör i dagsläget med 75% av personalstyrkan. Detta ställer krav på en omfattande effektivisering och i grunden ett omtag på nuvarande sätt att bedriva verksamhet. Alternativet är en decimering eller avveckling av stora delar av välfärdssamhället.

Digitalisering lyfts fram som en möjlig lösning på delar av denna omöjliga ekvation. Digitala lösningar kan, givet att de för med sig möjligheten att leverera värde utan marginalkostnad medföra en öppning för att klara av välfärdsuppdraget med en lägre grad av personalberoende. Samtidigt inför digitala lösningar betydande svårigheter för kommuner och samhället i stort. Tidigare studier visar på riskerna i tilltagande ojämlikheter om digitalisering ej genomförs på rätt sätt, samt i de utmaningar som ökad digitalisering innebär för offentlig sektor i stort. Centralt i tidigare forskning är identifieringen av att nuvarande styrning direkt motverkar digitalisering.

Om kommunsektorn skall ha förutsättningar att nyttja digitaliseringens möjligheter för att möta de utmaningar man nu står inför krävs ökad samverkan. Rapport på rapport pekar dock på återkommande brister i just kommunal sektors förmåga till samverkan, vilket tenderar att hanteras slentrianmässigt och nedprioriterat framför att klara av välfärdsleveransen i nutid. Med andra ord är samverkan en ambition med tydliga nyttor, men givet att dessa nyttor ej är direkta tenderar samverkan ej att ske.

Enligt SKR finns sex samverkans (drifts-) former för kommuner och regioner. Gemensam nämnd, kommunalförbund, gemensamt bolag, stiftelse eller förening samt avtalssamverkan¹. Tidigare forskning lyfter andra förekommande samverkansformer, men centralt för senare tids forskning är förståelsen kring komplementaritet. Summan av olikheter mellan organisationer skapar nya möjligheter, där till exempel den lilla kommunens snabbbrörlighet kompletterar den stora kommunens skalekonomiska fördelar². Samtidigt lyser samverkan i offentlig sektor med sin frånvaro kring just digitalisering, vilket nu dock har börjat attrahera betydande forskningsintresse internationellt.

¹ <https://skr.se/download/18.31c7bff8182e8f4dedd467b1/1662375711184/Driftformer-i-kommuner-och-regioner-TGA.pdf>

² <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120652>

Välfärdsteknik utgör en underkategori till digitalisering och definieras enligt Socialstyrelsen³ som:

...digital teknik som syftar till att bibehålla eller öka trygghet, aktivitet, delaktighet eller självständighet för en person som har eller löper förhöjd risk att få en funktionsnedsättning.

Vanliga instanser av tekniken återfinns i trygghetslarm, digitala lås och olika former av egenmonitorering, men tekniken i sig kan ta en uppsjö olika former. Samtidigt som offentliga organisationer har utökat sin användning av välfärdsteknik föreligger en risk för förskjutning av fokus från verksamhetsutveckling till införande av ny teknik. Tidigare studier visar tydligt att teknik i sig sällan utgör ett problem, men att de beteende- och verksamhetsförändringar som tekniken syftar till ofta riskerar att utebli om man inte sätter tydligt fokus på verksamhetsutveckling. Denna rapports ingång är att välfärdsteknik är en komponent i digitalisering.

Rapporten presenterar resultatet från en studie med uppdrag att samla in och summera samtliga 13 kommuners roadmaps gällande välfärdsteknik de närmaste fem åren och analysera dessa utifrån nödvändiga förutsättningar för samverkan.

3

<https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/e-halsa/valfardsteknik/#:~:text=V%C3%A4rldsteknik%20%C3%A4r%20digital%20teknik%20som,risk%20att%20f%C3%A5%20en%20funktionsneds%C3%A4tning>

2. Metod

Studien innefattar datainsamling i form av 12 intervjuer och ett fåtal styrdokument från de 13 involverade kommunerna. Datainsamlingen genomfördes under hösten 2022. De kommuner som innefattas i studien återfinns i Tabell 1 som är i enlighet med SKR:s kommungruppsindelning.

Klass	Kommun	Antal innevånare	Beskrivning (SKR)
B3	Linköping	163 051	Större stad
B3	Norrköping	143 171	Större stad
B4	Åtvidaberg	11 503	Pendlingskommun nära större stad
B4	Söderköping	14 626	Pendlingskommun nära större stad
B4	Mjölby	27 758	Pendlingskommun nära större stad
B5	Kinda	9 940	Lågpendlingskommun nära större stad
B5	Finspång	21 912	Lågpendlingskommun nära större stad
B5	Valdemarsvik	7 873	Lågpendlingskommun nära större stad
B5	Motala	43 673	Lågpendlingskommun nära större stad
C7	Ödeshög	5 337	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
C7	Ydre	3 747	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
C7	Boxholm	5 476	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
C7	Vadstena	7 428	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort

Tabell 1. Översikt av berörda kommuner.

Intervjuerna var av semi-strukturerad karaktär där ämnena som behandlades var baserade utifrån utvalt scope. Exempelvis var detta förutsättningar och motsättningar för samverkan kring välfärdsteknik internt och externt. Av de svarande bestod alla av representanter av socialchefsnätverket med spridda roller men alla inom vård eller social omsorg. Intervjuerna transkriberades och sedan analyserades via den vetenskapliga metoden kvalitativ kodning för att hitta gemensamma mönster i datamängden. Resultatet av detta var ett antal citat som kodats med relevanta benämningar enligt valt scope för att få fram våra resultat och slutsatser.

Gällande dokumentanalysen var det svårigheter att ta del av styrdokument från respektive kommun. Den främsta anledningen var att dessa inte existerade, eller i få fall, att dessa var svåra att hitta eller samla in av respondenterna. Detta resulterade i att dessa endast användes som komplement i slutsatserna och en kompletterande enkät skickades ut. Enkäten besvarades av 11/13 kommuner och resulterade i en kartläggning kring definitioner, vilka styrdokument som existerar samt vilka välfärdstekniker som har införts och vilka som är planerade.

3. Resultat

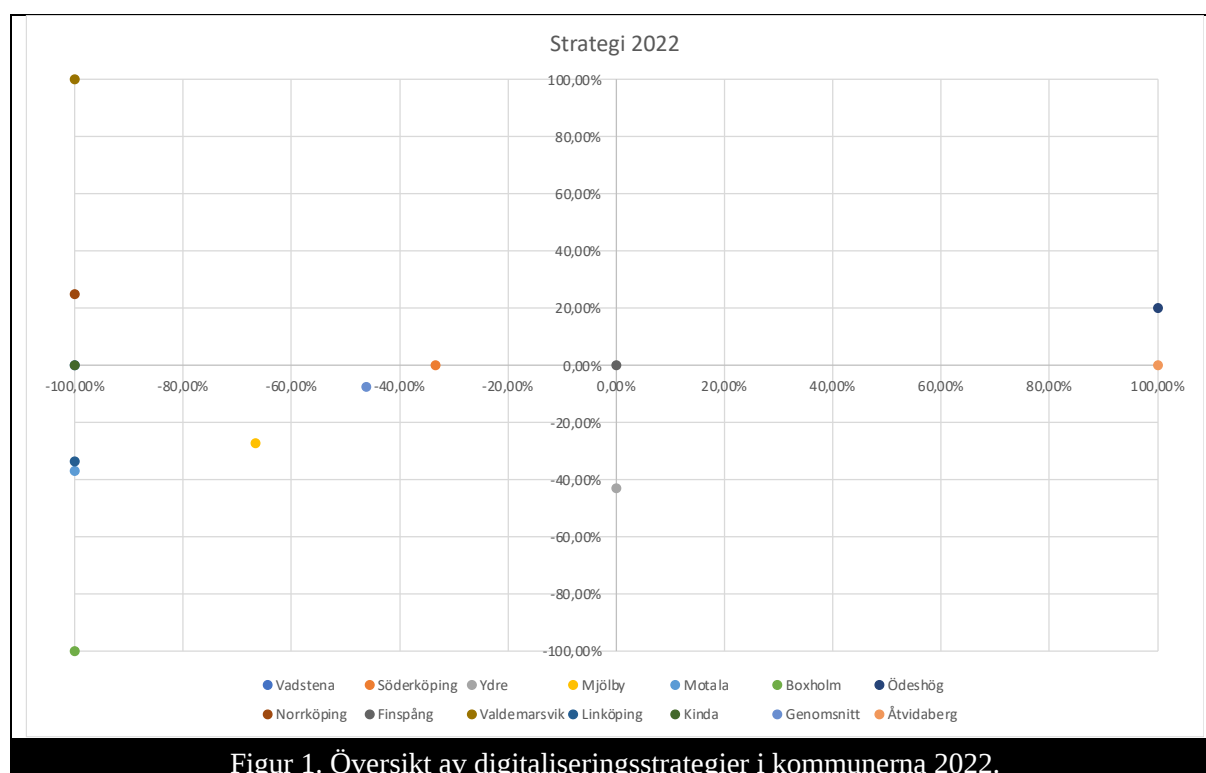
3.1. Jämförelser

Digitaliseringsstrategier

Forskningskonsortiet genomför årliga populationsstudier av kommuners digitaliseringsstrategier utifrån mål- och resursplan, budget och verksamhetsplan. Utifrån dessa dokument analyseras mål- och resurssättning kopplat till digitalisering för att ge en indikation av vilken riktning digitalisering i respektive kommun eftersträvar i två strategiska dimensioner.

Den första strategiska dimensionen rör effektivitet kontra innovation. Effektivitet handlar om att exploatera givna förutsättningar genom att fortsätta göra vad man tidigare gjort fast mer resurseffektivt. Innovation handlar om att utforska nya möjligheter och målsöka, det vill säga göra något nytt med betydande risk. Den andra strategiska dimensionen rör direkt nytta. Intern direkt nytta är nytta som primärt tillfaller organisationen i form av reducerade kostnader och andra former av nyttor. Extern direkt nytta är nytta som primärt tillfaller organisationens avnämare och dem de finns till för i form av invånare och företag.

På basis av dessa två dimensioner positioneras respektive kommun (Figur 1).



Figur 1. Översikt av digitaliseringsstrategier i kommunerna 2022.

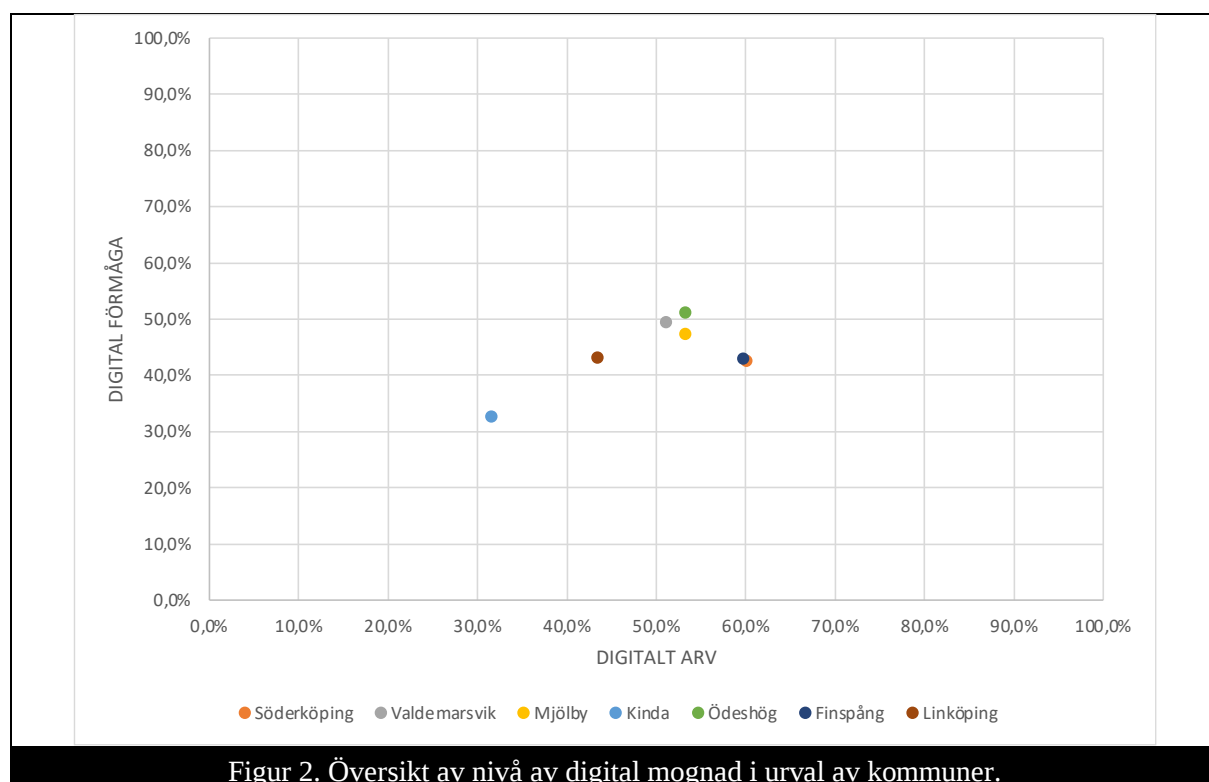
Figur 1 visar fördelningen av digitaliseringsstrategier i de 13 kommuner som ingår i studien. Sex kommuner (Valdemarsvik, Linköping, Kinda, Norrköping, Boxholm, Motala och Vadstena) uppvisar ett ensidigt fokus på effektivitet medan två kommuner uppvisar en diametralt motsatt ensidigt fokus på innovation (Åtvidaberg och Ödeshög). Ju närmare nedre vänstra hörnet av matrisen en kommun är desto svårare förväntas man ha att etablera en god balans i hur digitalisering används. Risken är stor att digitalisering och välfärdsteknik endast kan användas för att driva inre effektivitet, och att mer

utforskande aktiviteter relaterade till externa avnämare försvåras. Detta leder till ett underutnyttjande av digitaliseringens möjligheter.

Digital mognad

Digital mognad är organisationens förmåga att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering. Detta mäts genom DiMiOS⁴, ett ramverk framtaget av forskningskonsortiet på uppdrag av Regeringskansliet 2017 och sedan 2020 nationellt skalat som standard för mätning och uppföljning av SKR⁵ med i dagsläget över 400 organisationer. Genom DiMiOS undersöks de organisatoriska förutsättningarna för att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering som identifierats i tidigare forskning. Genom detta får organisationerna som använder DiMiOS ett evidensbaserat underlag för att rikta dialogen kring digitalisering och genom detta stärka sin digitala mognad.

Digital mognad består av två dimensioner. Digital förmåga rör organisationens förmåga att förstå, fånga och förändra på basis av digitala möjligheter. Digitalt arv rör summan av effekter av tidigare digitala satsningar på organisationens manövrerbarhet. Digital förmåga kan vara hög eller låg och det digitala arvet kan vara motverkande eller möjliggörande.



Figur 2. Översikt av nivå av digital mognad i urval av kommuner.

Sju av de 13 kommunerna i denna studie har sedan tidigare genomfört digitala mognadsmätningar genom DiMiOS. Resultaten visar på en tydlig spridning, med en genomsnittlig mognad i linje med det nationella genomsnittet. Ur detta perspektiv kan vi se kommunerna som typiska för svensk offentlig sektor. De sex kommuner som ej deltagit i tidigare mätningar av digital mognad (Åtvidaberg, Vadstena,

⁴ www.digitalforvaltning.se/dimios

⁵ <https://skr.se/skr/naringslivarbetedigitalisering/digitalisering/ledaochstyradigitalisering/digitalmognad.53098.html>

Ydre, Motala, Boxholm, Norrköping) utesluts därmed ur denna analys, eftersom bedömning av digital mognad ej kan ske.

Närmare analys av principerna för digital mognad visar att betydande variation existerar mellan kommunerna. Störst variation föreligger inom de mer tekniska förutsättningarna för digitalisering, vilket försvårar samverkan kring välfärdsteknik (Tabell 2).

PROCENT	Söderköping	Linköping	Valdemarsvi	Mjölby	Kinda	Ödeshög	Finspång	StdAv	Genomsnitt	Nationellt	Skillnad
Portföljstyrning	49,20	46,35	48,24	50,36	40,00	59,20	48,11	5,7	48,78	52,23	-3,45
Förvaltningsstyrning	49,39	46,70	40,00	55,13	22,00	56,52	52,17	11,9	45,99	52,21	-6,22
Projektstyrning	45,24	46,98	36,67	51,11	41,82	49,00	38,46	5,4	44,18	46,60	-2,42
Försörjningsstrategi	45,93	45,04	52,50	47,34	30,00	56,00	52,82	8,6	47,09	49,38	-2,29
Ekonomiska ramar	27,56	52,37	31,43	52,16	40,00	58,00	44,58	11,4	43,73	46,76	-3,03
Informationssäkerhet och integritet	58,00	59,14	56,47	57,66	44,00	60,95	59,35	5,7	56,51	61,52	-5,01
Standarder	50,48	44,47	30,00	51,21	5,00	61,43	44,24	18,5	40,98	48,54	-7,56
Användarinvolvering	52,55	44,97	45,00	49,55	41,67	46,15	44,53	3,6	46,35	49,89	-3,54
Öppna data	42,63	42,63	46,67	44,58	32,50	50,48	38,57	5,8	42,58	43,54	-0,96
Öppen utveckling	39,38	46,12	54,55	50,00	50,00	57,00	43,67	6,1	48,67	53,38	-4,71
Innovationskultur	38,26	35,98	34,67	45,44	40,00	49,60	36,12	5,5	40,01	45,88	-5,87
Digitalt först	52,55	50,67	45,56	49,82	46,67	63,85	41,35	7,1	50,07	52,88	-2,81
Skalning	50,20	43,04	42,35	45,47	38,18	56,92	43,24	6,2	45,63	48,32	-2,69
Prioritering	34,87	37,22	31,43	42,02	25,45	40,00	41,89	6,1	36,13	43,04	-6,92
Kostnadskontroll	49,30	44,32	53,33	48,83	25,45	52,38	48,07	9,5	45,96	47,12	-1,17
Nyttorealiserings	45,85	36,16	42,50	44,57	28,89	46,09	40,00	6,2	40,58	44,08	-3,50
Nyttokontroll	33,04	28,94	33,75	34,26	14,00	29,17	30,30	7,0	29,07	33,62	-4,55
Kompetensförsörjning	38,05	38,57	32,86	42,79	30,00	42,61	35,74	4,8	37,23	42,55	-5,32
Kompetensmix	62,86	48,99	58,18	51,71	38,33	57,27	61,67	8,6	54,15	55,51	-1,37
Arbetsmiljö	55,00	50,22	50,00	65,93	45,71	68,75	72,63	10,6	58,32	59,77	-1,45
Användare	73,68	40,18	51,43	52,05	28,00	48,89	64,00	14,9	51,18	53,09	-1,91
Rykte	71,60	38,76	48,89	46,11	21,67	44,00	62,86	16,2	47,70	50,51	-2,81
Infrastruktur	48,00	34,25	56,00	46,34	20,00	52,50	47,20	12,4	43,47	42,86	0,61
Skugg IT	67,27	55,56	65,00	59,33	48,00	53,33	55,71	6,7	57,74	55,39	2,36
Teknisk skuld	35,71	37,85	30,00	54,55	20,00	46,67	34,12	11,2	36,98	41,98	-4,99
Styrning	61,05	37,04	40,00	47,11	22,50	47,69	57,39	13,0	44,68	47,36	-2,68

Tabell 2. Översikt av digital mognad i sju kommuner.

Vidare analys av Vet-ej svar (Tabell 3) visar på bristande insikt i de nödvändiga förutsättningarna för digitalisering hos de individer som är involverade i digitalisering. Här uppvisar förutsättningar relaterade till effektivitet (projektstyrning, försörjningsstrategi och ekonomiska ramar) en oväntat hög grad av variation mellan kommunerna. I linje med den variation i mognad kopplat till det digitala arvet som observerats mellan kommunerna uppvisar även kunskapsnivån en hög grad av variation. Detta kan tolkas som att man som organisation och individer involverade i digitalisering lämnat över ansvar för det tekniska till en annan part, varvid man ser det som möjligt att ej befatta sig med frågorna. Denna typ av frikoppling inverkar negativt på organisationens förmåga att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering⁶.

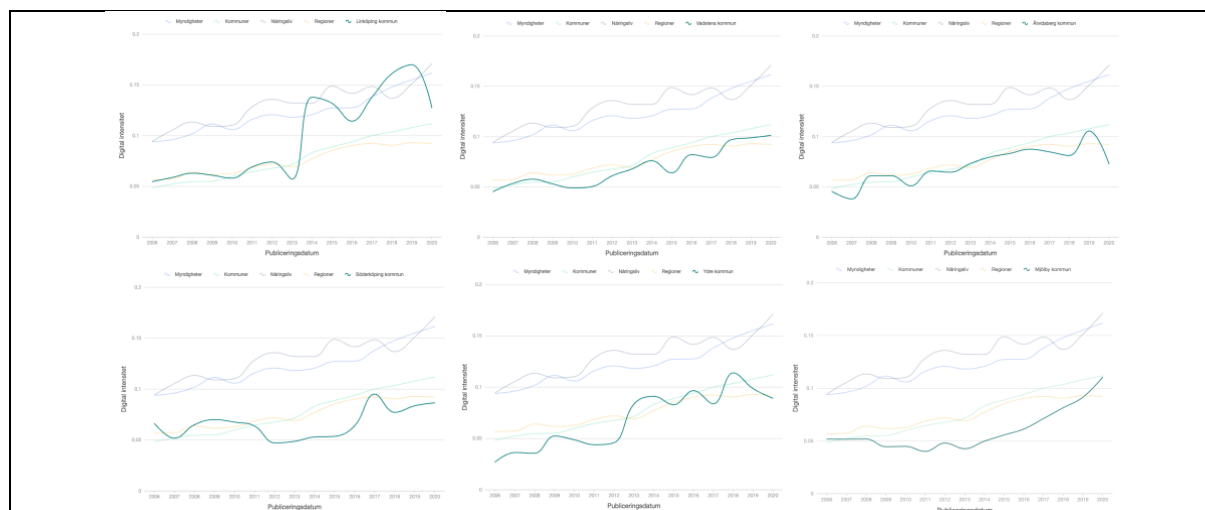
⁶ Magnusson, J., Elliot, V. and Hagberg, J., 2022. Digital transformation: why companies resist what they need for sustained performance. Journal of Business Strategy, 43(5), pp.316-322.

VET EJ	Söderköping	Linköping	Valdemarsvi	Mjölby	Kinda	Ödeshög	Finspång	StdAv	Genomsnitt	Nationellt	Skillnad
Portföljstyrning	7,41	3,03	10,53	12,50	0,00	7,41	7,50	4,2	6,91	7,07	-0,16
Förvaltningsstyrning	9,26	11,11	21,05	10,16	16,67	14,81	13,75	4,1	13,83	9,21	4,62
Projektstyrning	22,22	14,65	36,84	15,63	8,33	25,93	35,00	10,7	22,66	21,30	1,36
Försörjningsstrategi	50,00	35,86	57,89	38,28	16,67	25,93	51,25	14,8	39,41	33,26	6,15
Ekonomiska ramar	16,67	33,84	26,32	42,19	0,00	25,93	40,00	14,6	26,42	28,70	-2,28
Informationssäkerhet och integritet	7,41	17,68	10,53	13,28	16,67	22,22	22,50	5,7	15,75	12,78	2,98
Standarder	61,11	52,53	68,42	48,44	66,67	48,15	58,75	8,3	57,72	46,35	11,37
Användarinvolvering	5,56	6,57	15,79	13,28	0,00	3,70	6,25	5,5	7,31	6,95	0,36
Öppna data	29,63	42,42	36,84	35,16	33,33	22,22	47,50	8,3	35,30	34,49	0,82
Öppen utveckling	40,74	38,89	42,11	39,06	33,33	25,93	38,75	5,6	36,97	34,33	2,64
Innovationskultur	14,81	4,55	21,05	19,53	8,33	7,41	16,25	6,4	13,13	12,98	0,15
Digitalt först	5,56	2,53	5,26	10,94	0,00	3,70	7,50	3,5	5,07	7,09	-2,02
Skalning	5,56	7,07	10,53	8,59	8,33	3,70	7,50	2,2	7,33	5,97	1,35
Prioritering	27,78	20,20	26,32	22,66	8,33	29,63	33,75	8,2	24,09	20,69	3,41
Kostnadskontroll	20,37	29,80	21,05	39,84	8,33	22,22	28,75	9,8	24,34	26,22	-1,88
Nyttorealiserings	24,07	26,26	15,79	28,13	25,00	14,81	30,00	5,9	23,44	21,96	1,48
Nyttokontroll	14,81	18,69	15,79	26,56	16,67	11,11	17,50	4,7	17,30	19,00	-1,70
Kompetensförsörjning	24,07	22,22	26,32	32,81	33,33	14,81	23,75	6,4	25,33	19,40	5,94
Kompetensmix	22,22	34,85	42,11	45,31	0,00	18,52	40,00	16,3	29,00	28,54	0,46
Arbetsmiljö	77,78	77,27	78,95	78,91	41,67	40,74	76,25	17,9	67,37	70,70	-3,34
Användare	29,63	43,94	26,32	42,97	16,67	33,33	43,75	10,4	33,80	35,98	-2,18
Rykte	7,41	18,69	5,26	25,78	0,00	7,41	21,25	9,6	12,26	17,75	-5,49
Infrastruktur	72,22	56,06	73,68	67,97	16,67	40,74	68,75	21,1	56,58	59,98	-3,40
Skugg IT	79,63	72,73	78,95	76,56	58,33	55,56	82,50	10,8	72,04	69,62	2,42
Teknisk skuld	74,07	67,17	78,95	74,22	50,00	55,56	78,75	11,5	68,39	63,60	4,79
Styrning	64,81	59,09	73,68	64,84	33,33	51,85	71,25	13,8	59,84	53,03	6,80

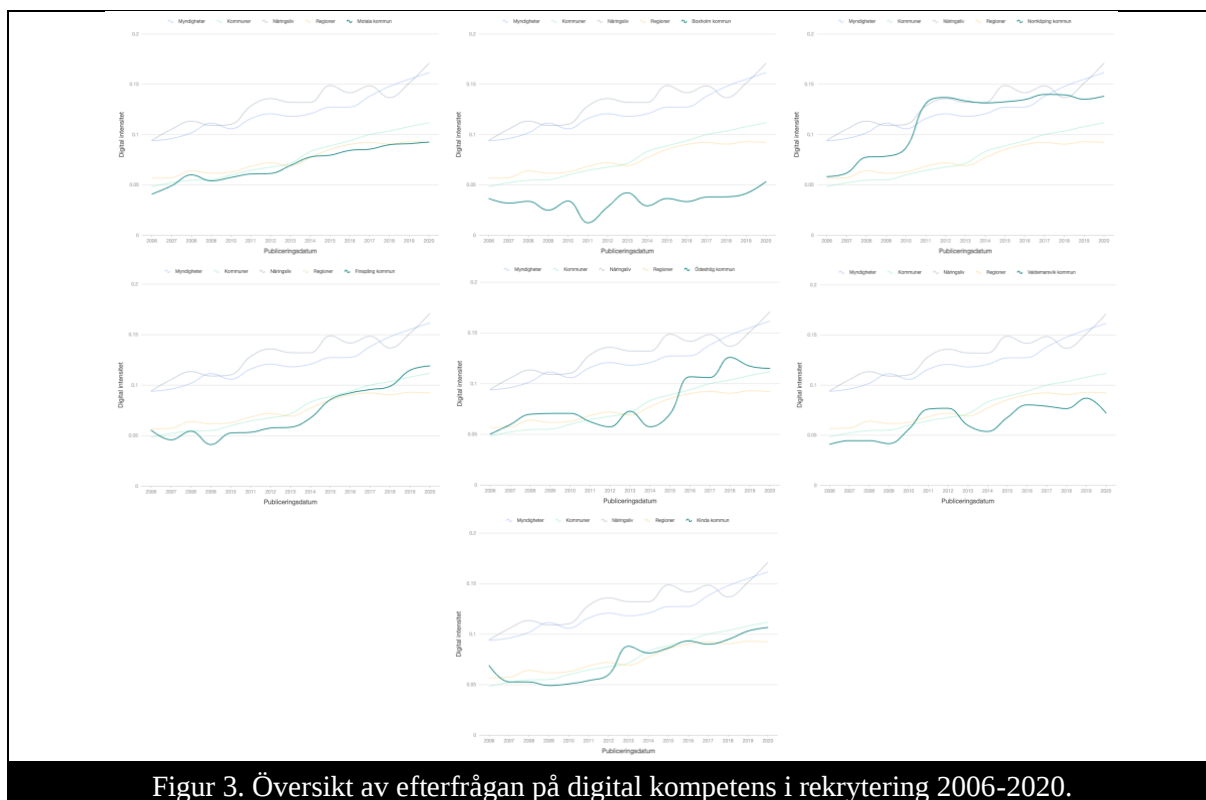
Tabell 3. Översikt av vet-ej svar i sju kommuner.

Digital kompetensförsörjning

Forskningskonsortiet genomförde under 2021 en analys av samtliga arbetsplatsannonser 2006-2020 i Sverige. Syftet var att kartlägga hur offentlig sektors aktörer har utvecklats i termer av efterfrågan på digital kompetens⁷. Samtliga arbetsplatsannonser (ca 7 miljoner) analyserades utifrån EUs ramverk för digital kompetens för att beräkna digital kompetensintensitet, varefter resultaten gjordes tillgängliga för offentliga aktörer via en app. Målsättningen var att synliggöra efterfrågan för att få till en medvetenhet kring vikten av rekrytering av digital kompetens.



⁷ Med digital kompetens avses kompetens kring att nyttja digitala lösningar och verktyg.



Figur 3. Översikt av efterfrågan på digital kompetens i rekrytering 2006-2020.

Som framgår av denna analys utmärker sig Norrköping och Linköping genom en betydande högre efterfrågan på digital kompetens i sin rekrytering under perioden. Övriga kommuner (frånsett Boxholm) uppvisar en efterfrågan av digital kompetens i linje med nationella snittet för kommuner. Boxholm uppvisar en betydande och varaktig lägre efterfrågan av digital kompetens än genomsnittet vilket borde utredas vidare.

Tidigare forskning visar på den betydande roll som digital kompetens spelar i anammandet av välfärdsteknik och genomförande av framgångsrik digitalisering⁸. Utan stadigt tilltagande digital kompetens bland medarbetare försvåras anammandet av ny teknik och digitala lösningar. Under de senaste åren har betydande insatser genomförts för att höja nivån av digital kompetens i kommuner och regioner. Dessas satsningar är nödvändiga, men behöver även kompletteras med attraktion av ny kompetens utifrån. Här blir HR's roll betydande, då de behöver integreras i den långsiktiga kompetensförsörjningen och få förutsättningar att förstå vikten av tilltagande digital kompetens i all rekrytering⁹. I takt med att det nu blir svårare och svårare att attrahera kompetenta medarbetare utgör dimensionen digital kompetens en potentiell risk för att ytterligare försvåra rekrytering. Samtidigt medför rekrytering av medarbetare med låg digital kompetens ett direkt hinder för framgångsrik digitalisering och anammande av välfärdsteknik. För att samverkan mellan kommuner kring välfärdsteknik skall fungera krävs en samstämmighet av kompetensnivåer bland medarbetare.

⁸ Mergel, I., Edelmann, N. and Haug, N., 2019. Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government information quarterly*, 36(4), p.101385

⁹ Mankevich, V., Magnusson, J. and Svahn, F., 2022. The great wave: The increasing demand for digital competence within the public sector. *Information Policy*, (Preprint), pp.1-24.

Väggkartor för välfärdsteknik

Tabell 4 innehåller en uppdelning av välfärdsteknik som införts kontra är planerat att införa i de olika kommunerna. Boxholm saknas i underlaget som konsekvens av uteblivet svar på förfrågan om information.

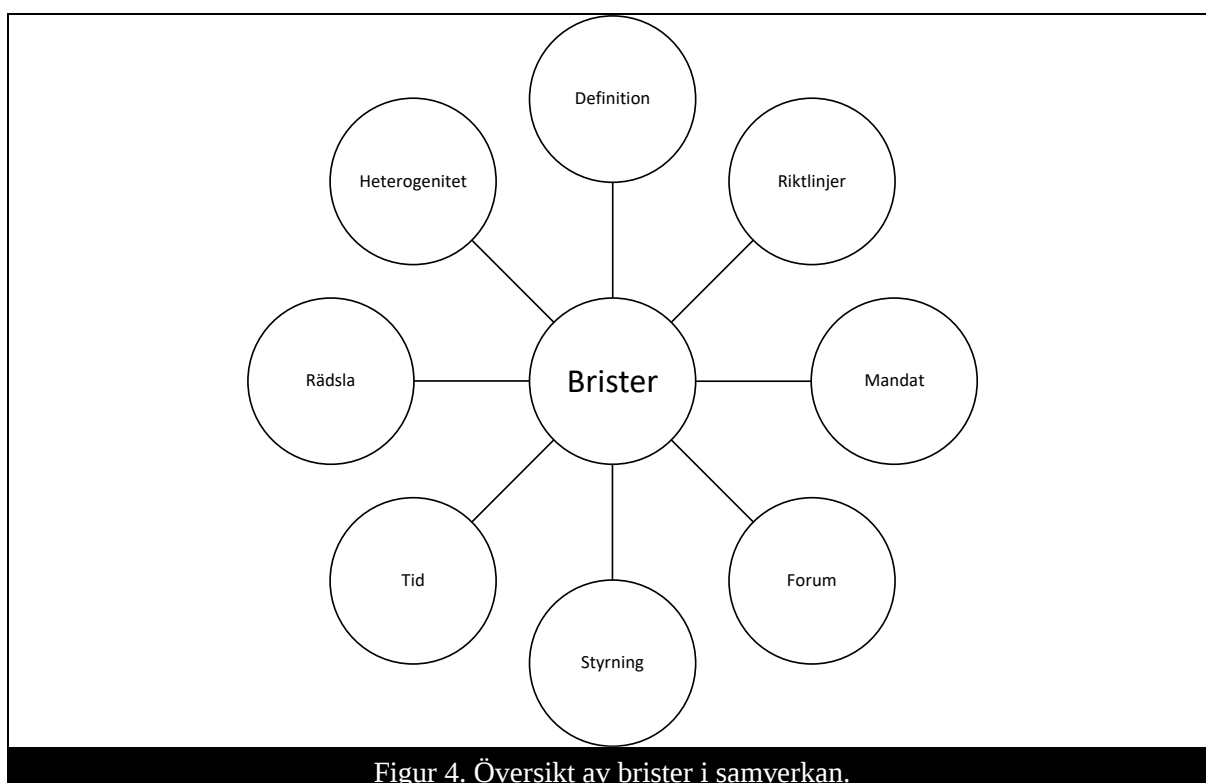
Kommun	Infört	Planerat
Finspång	Mobila trygghetslarm, digitala lås, inköp online, sårvårdsapplikation, digital signering	Digital tillsyn, sensorer, gps, digitala lås i SÄBO
Kinda	Mobila trygghetslarm, Digitala lås, digital tillsyn, läkemedelsautomater	Inköp online, egenmonitorering, testmöjlighet för trygghetsskapande inslag som privatperson med nätverk
Linköping	Digital tillsyn	Digital tillsyn
Mjölby	Digitala lås, digital tillsyn, läkemedelsautomater, inköp online, mobila trygghetslarm, mobil omsorg, Digital signering - rehab, Digitala GPS-larm, e-learning, digital introduktion för nya medarbetare, InmuRELAX -en musikkudde för sensorisk stimulering, docka, terapidjur	Läkemedelsautomater
Motala	Digitala lås, Mobila trygghetslarm, Digital signering, e-arkivering	Taligenkänning, läkemedelsautomat, säkra digitala möten, digital plattform, wifi äldreboenden
Norrköping	Digitala lås, digital tillsyn, inköp online	Digital signering, läkemedelsautomater
Ödeshög	Mobila trygghetslarm, Digitala lås, Digital tillsyn, duschautomater, robot hund/katt, VR, interaktiv projektor	
Söderköping	Digitala lås, digital tillsyn, inköp online	Läkemedelsautomater
Vadstena	Digitala lås, digital signering, läkemedelsautomater, välfärdsprojektor	Digital tillsyn, mobila trygghetslarm, inköp online
Valdemarsvik	Digital tillsyn	Robotkatter, bike around, surfplattor, joy vest, taligenkänning
Ydre	Larmsystem, nya verksamhetssystem	
Åtvidaberg	Digitala lås, Mobila trygghetslarm, digital tillsyn, läkemedelsautomat, inköp online, rökdetektorer, GPS larm, digitala läkemedelsskåp	Digital signering, digital tillsyn (breddad funktionalitet), digital åtkomst till genomförandeplan, kommande besök och direkta

		kontaktvägar genom medborgartjänst "mina sidor"
--	--	--

Tabell 4. Översikt av införd kontra planerad välfärdsteknik.

3.2. Brister i förutsättningar för samverkan

Vi identifierar åtta övergripande brister (Figur 4) i förutsättningar för samverkan mellan de 13 kommuner som är i fokus för denna rapport. Vi presenterar dessa övergripande samt förtydligar genom exempel. Citat presenteras utan referens till respondent eller organisation för att säkerställa anonymitet och läsbarhet. Syftet med att presentera citaten är att explicitgöra och förtydliga instanser av det övergripande fenomen citaten relaterar till. I samtliga fall är citaten bara exempel på yttranden som ingått för att identifiera fenomenet.

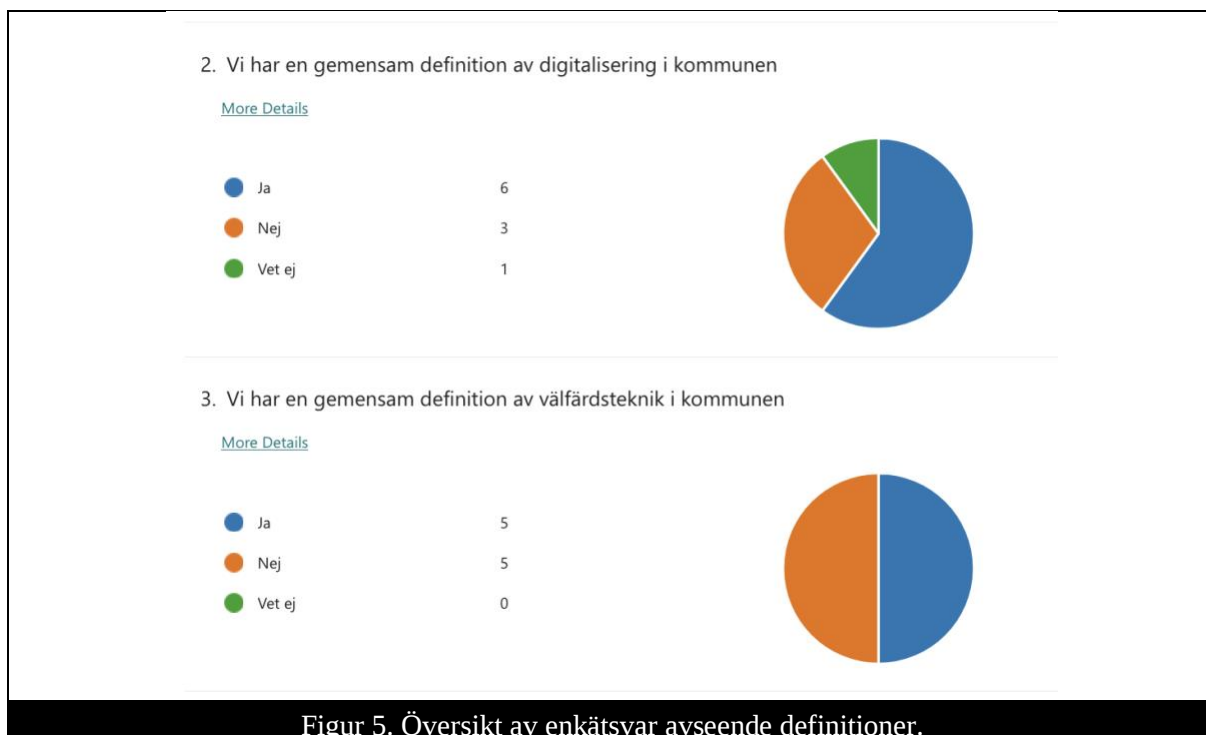


Figur 4. Översikt av brister i samverkan.

Avsaknad av gemensamma definitioner

Det råder en viss avsaknad av gemensamma definitioner kring vad välfärdsteknik och digitalisering är mellan kommunerna. Givet att samverkan skall ske kopplat till dessa två begrepp leder avsaknaden av gemensamma definitioner till vagheter kring vad ramvillkoren för samverkan är.

Vi brukar ju få höra att, nej, men i många andra kommuner så är det att just Vård- och omsorg som blir väldigt ... ganska naturligt att jobba med verksamhetsutveckling kopplat till digitalisering, och så får man höra från andra förvaltningar att: "Ja, nej, men det är inte riktigt vår grej".



Figur 5. Översikt av enkätsvar avseende definitioner.

Givet oklarheter underutnyttjas välfärdsteknik och avgränsas primärt till vård och omsorgsförvaltningars intresse- och ansvarssfärer. Nyttjandet av välfärdsteknik i form av t.ex. smarta lås skulle vara av relevans för en bred uppsättning andra förvaltningar (kultur och fritid, utbildning et cetera), men i dagsläget försvåras även intern samverkan i individuella kommuner.

Även rörande digitalisering saknas en grundläggande, gemensam förståelse kring vad detta innefattar och innebär för kommunens verksamhetsutveckling. Detta försvårar ytterligare samverkan såväl inom som mellan kommunerna.

den nästa vi gör, kommer handla mer om förändrat arbetssätt än införande av just tekniken utan att det handlar ju om: "Vilka arbetssätt behöver vi förändra?", att vi utgår därifrån och: "Okej, vi behöver förändra det här för att det ska bli effektivare. Finns det då någon teknisk eller digital lösning som kan hjälpa till?", så att vi liksom vänder på det lite grann. Nu blir det ju lite: "Vi ska ju införa det här och då måste ni ändra arbetssätt", och det har inte samma ... ja, det får inte samma genomslag hos personalen, när man tar ... man behöver ju liksom utgå från deras eller brukarens behov och sen se hur man kan lösa det.

Citatet ovan visar på betydande risker för skapandet av internt motstånd kring digitalisering och nyttjande av välfärdsteknik. Genom att primärt fokusera på införande av tekniska lösningar snarare än förändring av verksamhet skapas inte rätt förutsättningar för digitalisering. Användningen av ett fokus på välfärdsteknik tenderar att driva på denna typ av negativ uppfattning av vad digitalisering är.

Avsaknad av riktlinjer

Enligt våra respondenter råder det en närmast total avsaknad av övergripande riktlinjer för samverkan mellan kommunerna. Detta innefattar såväl det nationella, regionala och kommunala perspektivet, och lyfts upp som en tydlig brist i intervjuerna.

Och jag ser ju fram emot ... egentligen att SKR har ju pratat länge om att hjälpa till och skapa ramavtal, för det står med samma behov egentligen i det stora, så att alla kommuner ska sitta och göra upphandlingar som tar så galet lång tid det är ju egentligen helt sjukt.

...att också att man kan hitta varandra för att det ska bli smidigare att dela ett upphandlingsunderlag till exempel med en annan kommun, att: "Det här var vårt krav ställa", liksom, det kan också vara jättemycket värt. Även om man inte gör det tillsammans hela vägen, så kan man ändå dela med sig.

Avsaknaden av riktlinjer återfinns såväl i styrdokument som i reflektioner från respondenter i studien. Samverkan är således inte något som vare sig formellt eller praktiskt eftersträvas av de involverade kommunerna, varvid förekomst av fungerande samverkan bör ses som en ytterlighet snarare än normalt.

...vi tror att våra egna kommuner är så speciella och att vi har speciella behov och vi kan inte göra det ihop med någon annan, men jag tror att det kan... och ibland så får vi ändå backa på våra krav i upphandlingarna för att vi är lite för ... vi har så mycket önskningsar och det är ... det går nästan inte att uppfylla för någon leverantör, så jag tror nog att det skulle gå. Jag vet ju att det är många som gör nu stora upphandlingar gällande trygghetsskapandet teknik, med en leverantör som levererar mycket, och då ... det skulle man ju säkert kunna göra med en kommun för att få bättre avtal.

Vidare saknas gemensam riktning för samverkan, vilket resulterar i att de berörda kommunerna uppvisar betydande variation i ambitionsnivå kring samverkan. Detta resulterar i direkta utmaningar i det samarbete som samverkan realiserar genom.

...vi upplevde att det fanns olika ingångar i olika engagemangsnivåer och graden av professionalism i arbetet som var olika som gjorde att vi upplevde att det blev liksom vårt projekt i alla fall på något sätt. Och då ... händer det, så att säga, mer än en gång och då blir det att man blir lite ... eller vi kände oss: "Nja, kanske inte värt det liksom." Vilket ju är en jättedålig ursä... så det här ska ni inte tolka som en ursäkt för att det fattas då något medvetet beslut om att: "Därför ska vi inte samverka", utan det är bara det exemplet är inte så lyckat.

Avsaknad av mandat och befogenhet

Respondenterna uttrycker en tydlig avsaknad av mandat och befogenhet för samverkan.

Att känna att man har mandat i ryggen, att det här ska vi verkligen göra i alla lägen så att kolla av sig så och säga, jag tänker att det blir ju vad ska jag säga i en liten kommun så är det svårt att ha en person för varenda funktion utan mer att det här kanske är ett arbetssätt som genomsyrar inte bara digitalisering utan generellt att säga att samverka med andra borde vara ett arbetssätt som är ja är på något sätt det så vi jobbar så att det är liksom.

Om man ska tänka på ... För jag tänker det handlar ju lite om mandat också, att ha mandat att bestämma om ... och jag har ju inga såna mandat alls till exempel.

Avsaknaden av mandat ses som en direkt konsekvens av avsaknad av riktlinjer och undermålig styrning. Utan tydliga mandat blir samverkan något som sker i skuggan av kontroll och styrning, varvid den

begränsas till enskilda individer med egen motivation och/eller en avsaknad av förståelse för betydelsen av att inte ha mandat.

Avsaknad av forum och former

Existerande samverkan baseras i huvudsak på informella kontakter, vilket leder till ett högt personberoende och ytterligare resursbegränsning. I denna typ av situation ses all form av personalomsättning som ett direkt hot mot varaktighet i samverkan, vilket bland annat blir tydligt i relation till omsättning av kontaktpersoner för samverkan i ITSAM.

Så att det är men där, men sen så har det liksom inte varit någon som håller i det eller styr det utan sen har det bara blivit att man har kontakt med varandra och försöker ses någon gång om året för att liksom göra besök hos varandra. Se hur man har utvecklat sina verksamheter och sådär.

...individ beroende på något sätt, att det finns en person som driver det och som ser nyttan i att göra det i samverkan.

Men jag har ju personer i liksom våra när kommuner som har liknande roll som jag som jag har nära kontakt med, men då är det ju samverkan i form av erfarenhetsbyte.

Det råder även en avsaknad av forum och andra former av strukturer för att möjliggöra samverkan. Digitaliseringsnätverket i länet och samverkansforum för välfärdsteknik upplevs som nödvändiga forum för att möjliggöra samverkan, samtidigt som pandemin uppges påverkat samverkan via dessa forum negativt.

Men jag tänker att med samverkan här som är ni lite mer strukturerade former där man faktiskt har forum för att prata om de här frågorna och det har vi inte idag.

Jag är jätteglad att vi har ryckt tag i det här nätverket igen, för det handlar om att man på något sätt har kontakter eller att man på någon form av systematik i att, vad ska jag säga, samverka och hitta varandra i det.

Vi hade ju ett digitaliseringsnätverk i länet, och det här är några år sedan, det var innan pandemin, så då hittade vi ... hade ju några träffar och så där. Och det blir väl liksom lite så här att man hittar person som ligger ungefär lika i liksom utvecklingen vad man hittar varandra.

Utan tydliga strukturella förutsättningar försvåras samverkan och blir personberoende.

Avsaknad av styrning

Det råder stora skillnader mellan förutsättningarna avseende styrning bland de involverade kommunerna. I flera av kommunerna saknas dokumentation avseende satsningar och prioriteringar relaterade till digitalisering och välfärdsteknik, och flera kommuner lyfter att den regionala styrningen direkt motverkar t.ex. fördelaktiga samverkansupphandlingar och avtal.

Givet de betydande skillnaderna mellan kommunerna i termer av storlek, saknar vissa kommuner formell digitaliseringsfunktion. I dessa fall hanteras digitalisering oftast som del av ordinarie uppdrag inom IT funktionen eller motsvarande (ITSAM), varvid rätt förutsättningar saknas.

Så det finns ju inga specifika, vad ska jag säga ... varken du eller jag i vår sektor har någon specifik funktion som jobbar med digitalisering i en av våra sektioner...

Vidare saknas viktiga styrdokument för att säkerställa rätt förutsättningar för digitalisering och välfärdsteknik. I de fall där vissa nödvändiga styrdokument finns på plats, saknar de förankring i verksamheten.

Det finns ju en digitaliseringsstrategi för kommunen, som är ganska rejält övergripande tycker jag och utgår ifrån ... alltså, den nationella. Och jag minns inte riktigt att det finns, men det är jag inte riktigt hundra på, men jag kommer inte heller på att stå någonting i den, uttryckligen.



Figur 6. Översikt av enkätsvar avseende styrdokument.

Det råder också delvisa oklarheter rörande ekonomiska förutsättningar i vissa kommuner. Detta ses som en direkt konsekvens av bristfällig styrning där avsättningar för digitalisering och välfärdsteknik ej gjorts utan skall hanteras inom ramen för existerande driftbudget. Konsekvensen av detta blir en ryckighet och planeringssvårigheter, vilka i sin tur negativt påverkar förmågan att samverka.

Men då är det väl också det här med hur eftersom vi inte har någon budget, så måste det ju liksom avsättas pengar på något sätt, så det är ju ... det är väl där jag tror att stopparna ligger från vår ekonom och säkert andras ekonomer också, kring att man inte vet riktigt hur mycket pengar det kommer och behövas. Ja, jag vet faktiskt inte. Det är jag lite för dåligt insatt i vad det är egentligen som skulle bromsa...

Avsaknad av central styrning kring samverkan är ytterligare en brist i styrningen som lyfts fram. Utan tydliga ingångsvärden och ramförutsättningar kring samverkan så tenderar dessa att bli kortsiktiga, personberoende och allmänt flyktiga.

Men ibland kanske det behövs någon centralt som liksom knyter ihop rätt håller lite grann i det ja, men har ansvar för att se till att boka tider eller alltså om man vill ha lite mer formella möten där man liksom kan diskutera vad man har på gång och hitta sina liksom.

det finns liksom ingen styrning uppifrån eller någon annan större överenskommelse, utan det är bara att man i de här olika visnings miljöerna har kommit fram till att om det här skulle vi vilja.

Denna avsaknad av central styrning tolkas som en oförståelse från högre ledning kring vikten och värdet av samverkan, vilket i sin tur är en betydande tröskel för framgångsrikt nyttjande av digitaliseringens möjligheter¹⁰.

men för att det ska få ett ordentligt genomslag så behöver det ju vara någon på ledningsnivå tänker jag. Sen ... och sen behöver ju den personen stöd och stöttning inför de andra i vår organisation så klart, men jag tror att det behöver vara på kanske högsta ledningsnivå för att det ska få det här genomslaget och förståelsen för att sen gå neråt, men det behöver ju ... det här behöver gå från båda håll lite grann, men ska det hända något så behöver det nog vara på högsta ledning.

Avsaknaden av tydlig ledning av samverkan resulterar bland annat i samverkan alltid sker på undantag och genom nedprioritering av existerande uppdrag. Givet betydande och tilltagande resursbrist i kommuner ses detta som en betydande utmaning för framgångsrik samverkan framgent.

Jag säga att jag i min roll om man var personligen, upplever jag att jag har inte tiden så att säga att...Eller utrymmet så att säga att försöka få till stånd en ett mer strukturerat. Men mer mer formell samverkan är vi svagare på. Vi har gjort några försök med gemensamma upphandlingar och så där och. Då har vi gått så där. Då har det kostat mer än vad det smakat.

Centralt för samtliga brister i styrning relaterade till samverkan är en avsaknad av tydlighet och målsättning relaterad till samverkan kring digitalisering och välfärdsteknik.

en tydligare rollfördelning och ett tydligare styrning om vad det är som ska ingå i olika roller i kommunen, så att säga, liksom vem som ska jobba med vad. Och ett tydligt digitaliseringsmål, så att man vet i varje kommun att: "Det här är vad vår kommun vill göra", så man kan framföra det och om man då ska samverka, så behöver man veta liksom hur i stort sett ska man tänka framåt: "Ska vi ta hjälp av varandra eller är det här någonting vi ska köra för oss själva liksom?" Alltså, någon form av liten roadmap där vad man kan ...

Tidsbrist och kortsiktighet

Förekomsten av brister i resurser är delvis kopplat till bristfälliga personella resurser i relation till existerande tolkningar av uppdrag, och delvis kopplat till brister i styrning. Konsekvensen av dessa brister återfinns i en kortsiktighet som i sig hindrar värdeskapande aktiviteter som samverkan. Givet att samverkan oftast ej ger direkta, kortsiktiga nyttor nedprioriteras detta konsekvent.

Liksom där man har tänkt sig att man ska göra och och därför inte riktigt hinner eller tar sig tiden till den här samverkan när det egentligen tror jag så tjänar man på det i långa loppet, liksom du tjänar mycket tid på det.

Jag säger att jag, i min roll, personligt så upplever jag att jag har inte tiden så att säga, eller utrymmet så att säga, att försöka få till stånd ett mer strukturerat samarbete. Alltså,

¹⁰ Wilson, C., & Mergel, I. (2022). Overcoming barriers to digital government: mapping the strategies of digital champions. *Government Information Quarterly*, 39(2), 101681.

enskilda samtal, liksom man tankar av varandra lite grann och så där, men mer formell samverkan är vi svaga på. Vi har gjort några försök med gemensamma upphandlingar och så där och det har väl gått så där. Det har kostat mer än vad det har smakat i koordineringstid och ... så det har inte gett de här skalfördelarna i de försök vi har gjort som vi kanske hade hoppats på.

Vidare bidrar finansieringsmodellerna ytterligare till kortsiktighet. Små kommuner har svårt att frigöra tillräckliga investeringsmedel och underutnyttjar möjligheten att nytta investeringsmedel för att eftersträva mer långsiktiga nyttor kopplat till digitalisering och välfärdsteknik. Givet att det digitala arvet är eftersatt i kommuner saknas nödvändiga förutsättningar för att snabbt skala nya lösningar. Existerande leasingavtal kan ses som ett direkt symptom på detta. Ytterligare faktorer som bidrar till kortsiktighet är de riktade statsbidragen som alltför sällan ger varaktiga effekter i verksamheten.

Av de 13 undersökta kommunerna saknade en majoritet tillräckligt underlag i form av vägkartor för välfärdsteknik, vilket ses som ytterligare indikation på en kortsiktighet och en brist på planering.

Det är lite rörigt över det vi pratat om det här med att vi ska ha det viktigt att vi får fram den här planen. En långsiktig plan, liksom vi behöver veta var vill vi vara om 5 år och så där? Det kanske är bra saker om alla kommuner inte är för de andra kommer det kanske också så att de kämpar med de dagsaktuella frågorna, liksom vi då och om vi alla tar fram de här planerna. Vi skulle kanske kunna synka det här på något sätt.

Rädsla för misslyckande

Vi får nog inte vara så rädda för att misslyckas tänker jag. Det är väl en sak som jag tycker jag ser i [X] kommun att man är så rädd för att det ska bli fel och att man ska misslyckas att det ska hända någonting som har vågar liksom inte.

Rädslan för misslyckande påverkar såväl icke-koordinerade som samverkansbaserade satsningar på välfärdsteknik. Det primära problemet återfinns i genomförande av förarbete (förstudie, et cetera) och inte i själva implementationen. Ur detta dras slutsatsen att existerande styrning är felkonfigurerad i termer av att ställa alltför höga krav på förarbete och ej tillräckligt acceptera ett mer agilt förhållningssätt. Detta leder till en påtaglig oro rörande om man har följt rätt rutiner innan införande, vilket fördröjer införandet och leder till betydande alternativkostnader.

Vi kanske inte har alla effektmålen, vi kanske inte har dokumenterat helt korrekt, vi kanske inte har alla rutiner, men vi är modiga och testar, och vi inför

Det är väl en sak som jag tycker jag ser i [X] kommun, att man är så rädd för att det ska bli fel och att man ska misslyckas, att det ska hända någonting, så man vågas liksom inte ta de här kliven och se till att göra någonting lite så smidigt eller så enkelt som man skulle kunna göra det. Så att ... Och det vet jag inte om man råder bot på speciellt enkelt, men jag tycker att vi är ängsliga.

Heterogenitet

Studien finner att heterogenitet avseende framför allt storlek på kommuner utgör ett hinder för operativ samverkan. Givet att kommunerna skiljer sig markant åt i storlek för detta med sig skillnader avseende komplexitet i såväl styrning som digitalisering. Mindre kommuner utmärker sig här med lägre grad av

komplexitet och betydligt högre styrbarhet. Beslut fattas snabbare och förankring är enklare (därmed inte sagt enkelt) i mindre kommuner än i stora. Detta påverkar samverkan mellan kommunerna, där de olika aktörerna i samverkan har skiftande förutsättningar.

Alltså, jag har samverkat som med [X] och [Y] när vi gjorde upphandlingen. Det är lite mindre kommuner. Det är mycket smidigt att samarbeta med. Har också försökt samarbeta med [Z] som är en stor kommun, men jag upplever att där är det lite styrigare, det är lite svårare.

Jag har snarare känt en frihet i att så här, vad ska jag säga man är ganska ... vad ska jag säga, det är mycket kortare beslutsvägar i en liten kommun

De större kommunernas relativa trögröddhet skapar negativa incitament för mindre kommuner att samverka med större. I vissa fall är inverkan på samverkan, som till exempel kring införandet av nationell patientöversikt (NPÖ) så negativ att den leder till avbrott i samverkan och misslyckat införande.

Jag tror att de små kommunerna inte är jät... alltså, de kan väl vara intresserade av att jobba med en stor kommun i vissa fall, men för de är det ... de behöver ju sällan göra de här stora upphandlingarna som vi gör, för de kommer inte upp i de volymerna och de kostnaderna, så för de skulle det här bara vara ... vi kan ju hålla på med en upphandling över ett halvår och de kan göra det på några veckor kanske. Så för dem skulle det nog bara vara frustrerande och ta tid.

Ja, framför allt i ett projekt som vi jobbade med i många, många år och la ner mycket tid och resurser på, så var ju det här nationell patientöversikt, alltså NPÖ, som är ett program som de stora kommunerna har varit superdåliga på. Och det projektet dog väl mer eller mindre ut i sanden. De arbetade inte alls med det. Det finns ju naturligtvis fortfarande och vi i småkommunerna har använt det, men just det här att producera information i nationell patientöversikt och sen hämta hem information, det har varit väldigt trögt ifrån de stora kommunerna. Och de var ju ändå med i det här, alla 13 kommuner var ju med i det här, och ändå så har det ... det rann ut i sanden och det var ju de två största kommunerna som inte riktigt var med i det där, så att det är väl det som jag kan komma på väldigt snabbt, för vi i småkommunerna la väldigt mycket tid och energi på att få till det här på ett bra sätt för att både kunna producera och konsumera information då. Så det är ... mm.

Dessa negativa incitament för samverkan resulterar i ojämlikheter i anammande av välfärdsteknik, där mindre kommuner kan röra sig snabbt framåt om de väljer att undvika samverkan. Samverkan har i dessa fall en negativ nytta, och undviks därmed. Konsekvensen av detta är att de mindre kommunerna å ena sidan kan röra sig snabbt framåt, men å andra sidan att de riskerar att få icke-skalbara och kostnadsineffektiva lösningar. Givet att välfärdsteknik blir infrastrukturell efter införande är det ej endast de direkta nyttorna som är av intresse, och det föreligger en stor risk att man tappar aspekter relaterade till infrastrukturens hållbarhet och robusthet över tid.

Min upplevelse är i alla fall att de mindre kommunerna har ju kommit mycket längre när det gäller införande av välfärdstekniken än vad vi har gjort på grund av att de kan göra det snabbare.

Vi är drygt 5 500 invånare och [X] är väl typ 160 000-170 000, så det är klart att det är jättesvårt att samverka med dem. För som jag sa tidigare, så när vi gör ett projekt så kanske vi bara pratar projekt och sen inför vi det i stället, men medan som till exempel [X] kommun så kanske man gör ett provprojekt på, ja, 300 användare och i vår kommun så kanske vi har 200 användare totalt av till exempel digitala trygghetslarm, och vi gör inget sånt projekt. Och då kan det vara lite svårt, för de har svårt hur vi kan implementera saker så pass snabbt i vår lilla kommun när de liksom inte drar ... projektet kanske tar tre år för dem att ens ha gjort färdigt projektet och sen ska det införas och då är vi redan inne på en uppdatering och ska börja om från början igen.

Vidare uppvisar kommunernas samstämmighet rörande systemmiljö ytterligare en faktor som inverkar på förmågan till samverkan. Kommuner med liknande digital infrastruktur och systemmiljö uppvisar en större tendens till samverkan än kommuner med t.ex. unika systemval.

Då är då försöker vi alltid hitta de här kommunerna som har kombinationen det här och det här och det här systemet precis som vi har och då är det inte så många liksom.

Det är ju att vi har att det inte finns något gemensamt journalsystem till exempel. Man tänker att saker och ting ska vi inte kunna vara integrera sig mot våra verksamhetssystem och där har vi olika så att och där jag vet inte. Men jag tror att det skulle kunna vara någonting som gör att det blir svårare i alla fall att vi har så olika miljöer i kommunen att det liksom inte finns någon i gemensam.

Ur detta perspektiv blir samstämmighet i systemval ett fenomen som är direkt drivande för stärkt samverkanförmåga. Val av system blir således nödvändiga att analysera inte bara ur det intraorganisatoriska perspektivet, utan även ur perspektivet samverkan.

Ytterligare en skillnad som lyfts fram som påverkande på förmågan till samverkan mellan kommunerna är tolkning av lagar. Trots att kommunernas verksamhet är enhälligt reglerat nationellt så föreligger skillnader i hur olika kommuner (i vissa fall även förvaltningar) väljer att tolka lagarna. En viss tolkning av lagen skapar ramvillkor som ej överensstämmer med ramvillkoren från en annan tolkning av lagen. Denna

Ja, och sen är det ju mycket ... men det är ju samma ... vi står ju inför samma lagar, men jag tror att vi ... man kanske tänker li... tolkar lagar olika och då blir det ju svårt om man ska göra någonting om en kommun tolkar en lag på ett sätt och vi tolkar den på ett annat sätt. Då blir det ju svårt, om vi säger att: "Då kan vi inte införa", "Jo det kan vi för vi tolkar det så här", till exempel, i och med att lagarna inte riktigt har hängt med oss då.

Samtidigt som skillnader i storlek skapar negativa incitament för samverkan föreligger även fall där det även kan skapas positiva incitament. Om t.ex. en mindre kommun kan välja att arbeta med en större kommun med betydligt mer resurser kan detta resultera i möjligheten att snabbt införa resultatet.

...det kan ju vara bra ibland när man pratar med större kommuner i vårt närområde, så tycker man: "Ja, men ni har så mycket resurser och ni borde kunna göra hur mycket som helst." Och så känner man: "Ja, men de kommer kanske inte så mycket längre i alla fall för att de har liksom stor apparat kring det", och då kan ju vi liksom samverka där och se också då att de kanske tar fram någonting och sen kan vi lite sno det, [skrattar] för att det är lättare att applicera det hos oss i [X], och de har haft resurserna att ta fram det ibland.

Vi gjorde en med trygghetsskapande teknik här, tillsammans med två andra kommuner i Östergötland, så vi kan samarbeta. Det är så vi små kommuner överlever. Man har kanske inte råd att ha en dyr konsult i en kommun, men man kan gå ihop tre kommuner med en upphandlingskonsult, så rör man det i land. Så att vi får samarbeta. Trygghetsskapande larm. Små kommuner överlever så.

4. Analys och rekommendationer

När samverkan fungerar bygger detta på att de involverade parternas respektive egenskaper och förmågor kompletterar varandra. Detta kräver en tydlighet i konfigurering av likväl arbets- och rollfördelning samt styrning för att skapa rätt förutsättningar för samverkan. Ingångsvärden för konfigurering behöver utgå från de involverade parternas förmågor, men i grova drag kan följande ses vägledande.

Mindre kommuner utmärks av snabbriklighet och resursbrist. Styrningsmässigt finns förutsättningar i den mindre kommunen för att snabbare fatta beslut om till exempel införande eller pilot, och givet det mindre omfånget och komplexiteten i verksamheten blir således de mindre kommunerna förtjänstfulla experimentsajter för att undersöka konsekvenserna av införande av välfärdsteknik. Under antagandet att lagrum ännu ej är tydligt för vissa välfärdsteknikers tillämpning utgör även de mindre kommunernas ringa storlek ytterligare en fördel genom att eventuella viten kommer att vara satta efter den lilla kommunens omsättning och förutsättningar att betala.

Större kommuner (Linköping, Norrköping) utmärks av trögrörlighet och resurstillgång. Styrningsmässigt tar beslut längre tid att bereda och fatta, och givet betydande komplexitet och omfång i verksamhet försvårar detta införande. Samtidigt har större kommuner tillgång till mer resurser (både monetärt och kompetensmässigt) för faktiskt genomförande, samt står mest att vinna i termer av skalekonomiska fördelar av införande av välfärdsteknik. Större kommuner har även bättre förutsättningar avseende den digitala infrastrukturen och det digitala arvet, med betydligt mer resurser allokerade för att säkerställa potentiell framdrift av de samma. Detta innebär att det i större kommuner finns förmåga att skala nya lösningar snabbare än i mindre kommuner. Ytterligare en konsekvens av storlek är att ingående brister i teknik eller arbetssätt tenderar att skapa mer negativa effekter i större kommuner, varvid förarbete i form av riskanalyser, pilot et cetera blir mer kritiska.

Ur dessa två grova och stiliserade ingångsvärden baserat på kommuners storlek kommer en naturlig arbets- och rollfördelning för samverkan. De större kommunerna borde ta rollen som initierande och sammanhållande, och bjuda in mindre kommuner för att agera försöksverksamhet för införandet av välfärdsteknik. Mindre kommuner tar roller som experimentsajter och avsätter resurser för att genomföra snabba piloter rakt in i verksamheten. De större kommunerna bär kostnader för hela projektet, exklusive personalkostnader i de mindre kommunerna.

Det digitala arvet utgör den mest betydande dimensionerande faktorn vid denna typ av samverkan. Tidigare studier visar på en hög nivå av eftersatthet i det digitala arvet i kommuner, vilket begränsar möjligheterna att nyttja digitaliseringens möjligheter¹¹. För att samverkan skall fungera krävs samstämmighet kring digital infrastruktur, det vill säga lösningarna som testas behöver fungera i samtliga samverkanspartners existerande digitala infrastruktur. Detta kan hanteras på två sätt.

Antingen eftersträvas välfärdsteknologier som är agnostiska till underliggande digital infrastruktur genom att de är byggda på moderna standarder med öppna APIer och öppna utvecklingsmiljöer. Detta begränsar den idag tillgängliga leverantörsmarknaden. Eller så eftersträvas samnyttjande av en av samverkansparternas (alternativt kommunalförbundets) digitala infrastruktur, där välfärdstekniken

¹¹ <https://www.digitalforvaltning.se/rapport/kommunens-digitala-arv/>

tillhandahålls till respektive part via infrastrukturell integration. Detta alternativ innebär över tid ett ökat samnyttjande av gemensamma plattformar, vilket skapar möjligheter till accelererad avveckling och kostnadseffektivisering relaterat till IT.

Förutsättningarna för att lyckas med införande av välfärdsteknik är samma förutsättningar som för digitalisering. Dessa förutsättningar är väl fångade av den digitala mognadsmodell som SKR nu skalat nationellt. Den mest centrala förutsättningen för att lyckas är relaterad till styrning, och tidigare studier pekar enhälligt på behovet av att skapa en styrning som är ändamålsenlig för det man som organisation vill uppnå. Av de rekommendationer som framkommer i denna rapport är lejonparten relaterade till just styrning, där kommunerna rekommenderas att skapa en styrning som möjliggör samverkan.

4.1.Rekommendationer

På basis av den genomförda studien kan följande rekommendationer ges till kommunsamverkan kring välfärdsteknik i Östergötland:

- Etablera gemensam kommunövergripande definition av digitalisering och välfärdsteknik.
 - Digitalisering: En metod för verksamhetsutveckling där digitala lösningar används för automatisering eller innovation.
 - Välfärdsteknik: Utgå från Socialstyrelsens definition.
- Inför portföljhantering av digitala utvecklingsinitiativ som innefattar samtliga initiativ kring välfärdsteknik med målet att säkerställa:
 - Intern transparens inom kommuner
 - Extern transparens mellan kommuner
- Etablera gemensam styrningsbas genom mallar och handläggningsordning, säkerställ uppföljning.
- Etablera tydlig, politiskt förankrad målsättning mellan kommuner kring behov av samverkan rörande digitalisering och välfärdsteknik.
- Inkorporera ansvar för samverkan i tjänste- och rollbeskrivelser.
- Allokera resurser tydligt öronmärkta för samverkan, öka användning av investeringsmedel.
- Acceptera förlängd nyttohorisont och riskaspekterna associerade med samverkan.
- Nyttja skillnader som bas för olika roller i samverkan, samnyttja digital infrastruktur.
- Nyttja DiMiOS för att rikta dialogen kring de nödvändiga förutsättningarna för att lyckas med införande av välfärdsteknik.

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

- Etablera tydliga målsättningar avseende samverkan baserade på en tydlig analys av nuvarande styrkor och svagheter.
- Eftersträva samverkan med kompletterande partners, men öka samnyttjandet av digital infrastruktur.
- Särredovisa kostnader relaterade till samverkan genom nyckeltal som till exempel andel verksamhetsmedel av totala allokerade till samverkan.

5. Avslutande kommentarer

”Det tog mig tio år att förstå vad detta jobb egentligen handlar om. Det handlar om att bota ensamhet. Inga av de digitala lösningar vi har lyft in har gjort att vi blivit bättre på att bota ensamhet.” Första linjens chef, hemtjänsten¹².

Nyttjandet av digitaliseringens möjligheter i välfärden är ofta paradoxal till sin art. I upprepade studier finner vi och andra forskare att vi tenderar att använda digitalisering i konflikt med det övergripande syftet, snarare än att nyttja den för att skickliggöra våra medarbetare i skapandet av värde för dem vi finns till för.

Det inledande citatet visar på just denna paradoxala användning av digitalisering. Vi implementerar teknologier som till syvende och sist endast stärker vår illusion av kontroll över våra medarbetare, snarare än att ge dem och brukarna nya förmågor och möjligheter att lösa uppgiften. Vi fokuserar på resursoptimering i det korta perspektivet, snarare än verksamhetens övergripande syfte.

Parallellt med detta låter vi de stuprör och silos vi använt för att designa våra verksamheter få en alltför dominerande, nästan diktatorisk roll. Digitala lösningar som välfärdsteknik har en förmåga att skapa nytta vertikalt i våra organisationer och horisontellt ut ur våra organisationer. I stället för att nyttja denna inneboende kapacitet låter vi vår etablerade, funktionsorienterade styrning motverka och begränsa nyttan. Detta syns tydligt i till exempel avgränsad användning av smarta lås där det införs i valda delar av verksamheten (t.ex. socialförvaltningen) men inte kommer andra delar (t.ex. kultur- och fritid) till gagn, men det syns även i tendensen att underprestera i samverkan.

Varför ser vi inte fler exempel på gemensamma upphandlingar, samnyttjande av digital infrastruktur och tvär-organisatorisk skalning av välfärdsteknik? Vi är fullt medvetna om såväl nyttan som nödvändigheten i detta, men ändå lyser exemplen med sin frånvaro eller utgör marginalfall. Forskningskonsortiet finner i rapport efter rapport att detta inte är en bugg, utan snarare en feature av den styrning och organisering av IT vi har etablerat i våra kommuner och andra offentliga organisationer. Vi har bundit fast oss vid masten trots att vi vet att det är fel och direkt kontraproduktivt.

Vi skulle rekommendera ett alternativt angreppssätt. Att vi utgår från vad vi vill uppnå snarare än existerande styrning, och att vi därefter skapar den styrning som på bästa sätt skulle möjliggöra och exekvera detta mål. Fördelarna med att arbeta tvär-organisatoriskt i samverkan mellan kommuner och regioner till exempel är betydande, och givet teknologins art och våra individuella organisationers förutsättningar är samverkan en absolut nödvändighet. Men detta kräver ett omtag på hur vi som offentliga organisationer bedriver samverkan. Vi kan inte sitta fast i synen på samverkan som teoretiskt intressant men praktiskt omöjlig. Som något som vi gärna talar om men som vi inte allokerar resurser till och genomför.

Det vi tror vi kommer att få se framgent är framväxten av ett nytt nyckeltal för vad som utmärker god, hållbar och ansvarsfull utveckling. Andelen verksamhetsutvecklingsresurser som läggs på samverkan kommer att vara indikativt för just detta. Vi kommer att se två sidor av verksamhetsutveckling: den som

¹² Magnusson, J. och Lindroth, T. 2023. Offentlig sektors digitalisering. KomLitt Förlag.

bedrivs isolerad och den som bedrivs i samverkan, integrerat. Ration av dessa två kommer att vara ytterligare en indikator på ansvarstagande, och baserat på tidigare studier ser vi större nytta på de insatser som görs i samverkan.

Kollektiv digitalisering är den naturliga vägen framåt för offentlig sektors omställning i en digital tid, och vi förväntar oss se en påtaglig ökning av detta som en samverkansform för införande av välfärdsteknik.

Göteborg 2023-02-10

Jacob Torell

Nataliya Berbyuk-Lindström

Johan Magnusson