



Sammanfattning: Marknadsrapport kommunernas digitalisering behov och förväntan på Inera

1. Inledning

Efter att i nära tjugo år ha haft landsting och regioner som ägare har Inera fått en ny ägarbild i och med tillskottet av landets 290 kommuner. Avsikten är att successivt bredda Ineras uppdrag till att stödja digitalisering i kommunerna, potentiellt inom kommunernas samtliga verksamhetsområden. För att utveckla kompetens inom Inera kring de förutsättningar och förväntningar som finns i kommunerna har en rapport utarbetats, det du läser nu är sammanfattningen av den betydligt mer detaljerade huvudrapporten. Målgruppen för studien är Ineras medarbetare, målsättningen är att den ska utgöra ett bruttomaterial för internt lärande och analys för att Inera på ett bättre sätt ska kunna förstå och stödja kommunerna.

Det är viktigt att påpeka att denna rapport inte är ett beslutsunderlag för realisering av nya tjänster, utan endast ett av flera underlag för Ineras förståelse av kommunerna. De förslag som finns i rapporten kan komma att realiseras, eller inte, beroende på de bedömningar som Inera och dess ägare gör. Ineras verksamhet styrs och prioriteras genom strukturerade processer där förankring och beslut av nya uppdrag genomförs i nära samverkan med Ineras ägare.

Digitaliseringen öppnar för betydande förbättringar inom kommunal service, både vad gäller kvalitet och kvantitet. En tjänst kan bli bredare, mer träffsäker, mer individanpassad och mer tillgänglig samtidigt som kostnaderna den genererar minskar. Det finns många exempel på detta både inom och utom offentlig sektor. Det kan därför betecknas som en lycklig slump att denna teknik finns tillgänglig just idag, när det offentliga samhället ställs inför utmaningar som annars skulle vara svåra att hantera.

Utmaningar kommer av ett förändrat läge som består i en ökad andel äldre invånare och relativt stora barnkullar¹, vilket har stor påverkan eftersom vård och omsorg samt skola dominerar kommunernas budgetar. Läget förvärras ytterligare av att det redan idag finns stora utmaningar inom rekryteringsområdet, något som riskerar förvärras ytterligare kommande år. Dels på grund av relativt stora pensionsavgångar, dels på grund av behov av breddad verksamhet när fler behöver vård, omsorg och skola.

Utan digitalisering av verksamheten kan situationen antagligen endast lösas genom omfattande arbetskraftsinvandring och kraftigt vidgande budgetar, vilket endast kan möjliggöras av massiva

¹ Antal invånare som är 80 år eller äldre beräknas öka med cirka 230 000 de kommande 10 åren (2017–2027) vilket motsvarar en ökning på 44 procent. Antalet barn i skolåldern beräknas öka med cirka 240 000, vilket motsvarar 11 procent.



skattehöjningar. Denna lösning är dock antagligen omöjlig att genomföra - både av praktiska och politiska skäl.

Alternativet som digitalisering ställs emot är därmed sannolikt en omfattande nedmontering av det offentligt finansierade välfärdssamhället.

Utgångspunkten är därför att kommunerna måste digitalisera sina verksamheter, för att även i framtiden kunna erbjuda offentligt finansierad välfärd på dagens nivå när systemet belastas hårdare som effekt av demografiska förändringar.

Därutöver finns emellertid även möjligheter att sikta högre. Digitalisering innebär till sin natur en hög initial fast kostnad, som sedan mer än väl kompenseras av mycket låg marginalkostnad. Den positiva effekten skapas främst när hela kedjan är digitaliserad. Om manuella moment finns kvar i kedjan hålls marginalkostnaden uppe, dock på en lägre nivå. Därför finns en risk att digitalisering som inte innefattar alla moment, utan främst mot medborgaren, istället driver upp kostnader eftersom den ökade tillgängligheten ökar användningen. Detta kan då av vissa tolkas som att digitaliseringen i sig innebär mer kostnader (jämför exempelvis med debatten kring nätläkare). Tankefelet består då i att man inte sett till hela kedjan, skapas sådan digitalisering minskar kostnaderna ofelbart då marginalkostnaden i helt digitaliserade processer är nära noll. Minimal marginalkostnad är därmed en förutsättning för en radikalt förbättrad tillgänglighet.

Digitaliseringens initiala investering är dock en utmaning. Till stor del består det av en kostnad i form av inköp och rekryteringar som inte är proportionell mot kommunens storlek, invånarmässigt och budgetmässigt. Stora kommuner har en betydande fördel, då den fasta kostnaden kan fördelas på fler invånare, och vinsten som skapas har en direkt koppling till invånartal.

Ineras roll är att mildra denna utmaning genom att sprida investeringskostnaderna mellan landets kommuner och etablera standarder som gör det lättare för privata teknikleverantörer att erbjuda attraktiva tjänster. Inera kan och bör dock inte ta över kommunernas hela åtagande, utan endast agera som en motpart till kommunerna. Kommunerna kommer alltså ofrånkomligen att tvingas investera. Genom att bättre förstå behoven och skillnaderna mellan landets kommuner kan Inera förstå hur våra tjänster behövs och efterfrågas – vilket är avsikten med denna marknadsrapport.

2. Syfte

Det övergripande syftet med marknadsrapporten är att skapa ett kunskapsunderlag för Inera kring vilka förutsättningar och behov av digitalisering som finns i landets kommuner.

Målgruppen för dokumentet är i första hand anställda på Inera, men dokumentet kan delas vidare till andra aktörer som kan ha nytta av innehållet.

3. Metod och urval

Studien påbörjades genom en omvärldsanalys som utifrån officiell statistik kartlade kommunernas skilda förutsättningar. Därefter genomfördes halvdagslånga fokusgrupper i tolv



kommuner² med kommunens högsta chefer och digitaliseringspecialister. Och en workshop på Ineras kundseminarium i oktober 2018. Urvalet av kommuner utgår från kommundyp, geografi och de typiska utmaningar som identifierades i omvärldsanalysen.

4. Digitaliseringen i landets kommuner, och förväntningar på Inera

Bilden av Ineras roll har en mycket tydlig koppling till vilka utmaningar som den enskilda kommunen identifierat. Denna insikt är måhända inte särskilt förvånande, men likväl mycket viktig eftersom kommunernas förutsättningar att möta digitaliseringens utmaningar är så fundamentalt olika. De utmaningar som finns är på så olika nivå att de inte kan bemötas med samma typer av insatser.

4.1 Digitaliseringen i kommunerna

Kommuner kan mycket enkelt uttryckt delas upp i två grupper, dels de som har kompetens att genomföra framgångsrika digitaliseringsinvesteringar och ekonomisk förmåga att räkna hem dessa. Och dels kommuner som saknas båda dessa förutsättningar.

Det dubbelbottnade problemet hänger samma med att kompetens finns där utbildningscentrum finns, vilket innebär de regionala eller nationella befolkningscentrumen som har högre utbildning. Eftersom invånare som kommer från småorter relativt sällan flyttar tillbaka till födelseorten efter avslutade studier blir andelen högutbildade låg där, vilket statistiken visar.

Därför ser kommunerna Ineras främsta övergripande uppgift som å ena sidan, i de större kommunerna, att hantera avvikelser och störningar som hindrar kommunernas digitala utveckling. Det kan röra sig om att påverka lagstiftning, standarder, sätta press på privata marknaden när den inte fungerar bra och så vidare. Å andra sidan, i de små kommunerna, önskas en omfattande handpåläggning som ger det stöd som krävs för att identifiera utmaningen och formulera en genomtänkt plan för digitalisering i den egna kommunen.

Denna övergripande skillnad yttrar sig sedan i efterfrågade tjänster där exempelvis ”smörgårdsbord” av ”plug and play-tjänster” nämns.

Ett annat återkommande inlägg rör hur kommunerna vill tona ner sin särart och förespråkar nationella lösningar, av allt att döma finns en önskan om enhetlighet. Bakgrunden är självfallet resurskopplad, insikten om att kommuner på var sitt håll gör samma sak är välspredd. Den ekonomiska realiteten för kommuner gör också att högre tempo önskas samt att det skapas tydlig prioriteringsordning där effekt alltid sätts främst. Prioriteringsordningen som anger vad

² Sorsele, Härjedalen, Ockelbo, Vallentuna, Västerås, Eskilstuna, Bengtsfors, Högsby, Gnosjö, Falkenberg, Lomma och Malmö.



Inera tänker engagera sig i måste även kommuniceras så att det är tydligt vad kommunerna kan förvänta sig och vad de får lösa på annat sätt.

Här finns dock en viktig skillnad som knyter an till uppdelningen av kommuner som beskrivs först i avsnittet. Kommuner som har kommit långt inom digitaliseringen har genomlevt en förankringsprocess där digitalisering naturligt förknippas med resursbesparing utan kvalitetsförsämring. I den andra typen av kommuner ses digitalisering ofta som en kostnadspost, som i bästa fall ger kvalitetsförbättring.

En fråga som alla kommuntyper är relativt eniga om är bilden av en dysfunktionell marknad och behovet av att denna på något sätt måste tvingas anpassa sig efter kommunernas behov, idag är den generella uppfattningen att den varken levererar tjänsterna som behövs eller håller en rimlig prisnivå. Hur Inera ska påverka situationen är inte helt tydligt, men etablerande av standarder som tvingar fram anpassning lyfts fram och förefaller vara en mycket viktig komponent.

4.2 Spontana förväntningar på Inera

Totalt inhämtades 22 övergripande önskemål/instruktioner för hur Inera bör ta sig an kommunuppdraget, och 40 tjänster/lösningar som Inera skulle kunna utveckla och erbjuda kommunerna.

I denna sammanfattande rapport prioriteras de mest påtalade.

Högst upp på listan återfinns en tjänst för rapportering av statistik till myndigheter och en portal för kommunala e-tjänster, där 1177 Vårdguiden på ett eller annat sätt fungerar som utgångspunkt. För båda dessa fanns det en efterfrågan i ungefär tre av fyra fokusgrupper, vilket ungefär bör avspegla det nationella läget.

En tjänst för inrapportering av statistik till myndigheter bedöms kunna spara mycket kommunala resurser då det uppfattas som mycket ineffektivt idag där olika siffror ska rapporteras till olika myndighetsfunktion utan att det görs någon samordning och utan något bra tekniskt stöd.

Andra högt efterfrågade funktioner är exempelvis långtidslagring och e-arkiv. Många kommuner väntar på en sådan lösning och vissa har gått vidare på egen hand, men det finns också en bild av att det inte finns någon riktigt heltäckande nationell lösning tillgänglig.

Automatiseringslösningar genom olika typer av AI har de senaste åren blivit ett alternativ för kommuner. Uppfattningen är dock att det är svårt för en kommun att ta sig in, här skulle nationell upphandling exempelvis kunna vara värdefullt, för att kommuner enkelt skall kunna avropa lösningar.

Behovet av ett gränssnitt där kommuner enklare kan ha kontakter med myndigheter och regioner för utbyte av säker information lyfts också fram, idag tvingas man använda ineffektiva och ibland helt manuella metoder som även begränsar effektiviteten internt (givet att exempelvis papper måste användas). Kunskapen om att Inera planerar en sådan lösning finns på vissa håll men tidtabellen (2020) anses tveksam och många fruktar dessutom försening.

Vidare efterfrågas assistans vid upphandling, många kommuner tycker denna process både är svår och tidskrävande. Det handlar då om att Inera kan hjälpa till vid kravställning och avtalsutformning, och det bör då ske tillsammans med SKL Kommentus.



5. Ineras befintliga tjänster

Efter att fokusgrupperna fått beskriva hur de arbetar med sin digitalisering, hur de spontant tycker att Inera skall arbeta och vilka tjänster som behövs, beskrevs de tjänster som faktiskt finns i Ineras utbud och som har identifierats som intressanta för kommuner. Efter en introduktion som inkluderade hur respektive tjänst bör kunna göra nytta tillfrågades alla fokusgrupper om de kände till tjänsten sedan tidigare och om de instämmer i att tjänsten skulle kunna göra nytta inom deras organisation.

Resultatet visar att Ineras tjänster är generellt okända i landets kommuner, undantaget de tjänster som kommunerna i praktiken sedan länge varit "tvingade" att ha för att kunna uppfylla sitt uppdrag enligt lagar.

Bedömningen Inera gjort, att det även finns ett antal andra tjänster som borde kunna tilltala kommunerna, är i huvudsak korrekt, men då kännedomen (i främst fokusgrupperna) är så låg krävs ett gediget kommunikationsarbete för spridningen. Därutöver krävs många anpassningar för att kommunerna ska kunna ta del av tjänsterna.

Skillnaderna mellan olika målgrupper illustrerades också väldigt väl när resultatet från fokusgrupperna jämförs med workshopen. Det betyder att Inera för att nå ut med tjänsterna måste träffa kommunerna i en mängd olika sammanhang, och då anpassa kommunikation till målgruppen. Digitaliseringsstrateger får höra om vissa tjänster, socialchefer om andra osv. Och Inera måste självfallet vara pålästa om hur kommunerna arbetar för att kunna beskriva tjänsterna på ett begripligt sätt.

Skall två tjänster hårdlanseras är förslaget plattformen Stöd och behandling i 1177 Vårdguiden samt Intygstjänsterna. Därefter följer Hälsoläge, Automatisk vaccinationsrapportering, Journalen, Nitha, RGS webb och PU-tjänsten. UMO/Youmo är också högt rankat.

De två idag icke existerande tjänsterna, utvidgning av 1177.se för kommuner och tjänst för myndighetsrapportering, som även undersöktes i studien, är i båda fall väldigt högt rankade då 70–86 procent angivit intresse, vilket gör att dessa egentligen kvalar in tillsammans med Stöd och behandling och Intygstjänsterna i täten.

6. Insikter

Genom att besöka tolv kommuner och få beskrivningar av digitaliseringen som pågår går det att identifiera likheter, skillnader och pusselbitar som tillsammans åskådliggör utmaningar som behöver hanteras för att föra utvecklingen framåt.

En sådan faktor är samverkan mellan kommuner, vilket är något som förekommer i olika format över hela landet. Generellt är små kommuner mest benägna att samverka vilket kommer av att vinster i ökad skala är mest uppenbar för dessa. Digitalisering har dock inte blivit något stort samverkansområde ännu. Bakgrunden till det är dels att det är ett relativt nytt område och dels att inarbetade mellankommunala samarbeten inte fungerar lika bra inom just digitalisering. Anledningen är framförallt att digitalisering kräver en ny kompetens som är väldigt ojämnt spridd över landet. Samtidigt som tillgången är ganska god kring de befolkningsrika högskolekommunerna är bristen skriande i landsbygdskommunerna. Och då de senare främst enligt tradition samverkar med varandra skapas inte fördelar inom digitalisering på landsbygden



genom samverkan. För att få önskad dynamik krävs mer heterogena grupperingar av kommuner. Samverkan mellan stora och små kommuner skapar dock samtidigt andra utmaningar då de grundläggande skillnaderna mellan kommunerna kan bli för stora för en fungerande samverkan. Det finns dock exempel på fungerande samverkan i heterogena grupperingar, vilka i sig ger en god inspiration när behov av nationella initiativ ska identifieras. I sammanfattningen utvecklas dessa slutsatser tydligare.

En annan insikt är hur det i vissa sammanhang, där beslut tas som påverkar kommuner, saknas kommunal representation. Det kan exempelvis röra sig om när myndigheter avgör vilka nyckeltal som kommunerna ska leverera och enligt vilka intervall. Det förekommer att leverantörer av verksamhetssystem involveras i denna process för att avgöra val av nyckeltal, men kommunerna som förväntas leverera in data tillfrågas sällan. Kommunerna behöver därför en representant som i detalj förstår kommunernas situation och även kan ta initiativ som prioriterar effektivisering av hanteringar.

Samma centrala funktion behövs för att sätta upp övergripande villkor som kan styra systemleverantörer bort från dagens affärsmodeller där varje kommun behandlas som en unik kund med unik lösning. Eftersom kommunerna har precis samma uppdrag bör leverantörerna på en väl fungerande marknad fokusera på prispress och standardiserade lösningar. Men så är inte fallet, vilket låser in kommunerna och tvingar dem att betala för skraddarsyddan anpassningar.

Utspridda över hela landet finns ett antal kommuner som har lyckats bättre med digitaliseringen. Framgången bygger självfallet på strategiska val. Men när medvetenheten nått till kommunledningen och politiken är det som en effekt av att eldsjälarna har drivit småskaliga men framgångsrika projekt som visat det positiva exemplet. Framgångsrik digitalisering nås inte utan dessa individer som är direkt inblandade i processerna. Det som behövs i många kommuner är därför strategier och inspiratörer inom digitalisering, och dessa måste i sin tur hitta inspiration externt. Idag finns informella nätverk där idéer och lösningar utbyts, i praktiken är dessa arenor dock tämligen exklusiva och omfattar främst föregångskommunerna. Kommunerna som befinner sig på efterkälken är inte delaktiga och skulle heller inte kunna ta till sig de resonemang som bedrivs. Det leder till att avstånden i digitalisering växer. Det skulle finnas ett stort värde i om inspirationsarbetet blir mer tillgängligt för dem som behöver goda idéer mer än alla andra. Det skulle kunna ske genom exempel på best practice och mer tillgängliga arenor för kompetensutbyte.

Skolan genomgår en digitalisering som saknar många av de komponenter och riktlinjer som behövs. Bland annat kompliceras skolans digitalisering av att det finns flera, och ibland konfliktskapande, mål. Det rör sig om effektivitetsmål, kvalitetsmål och utbildningsmål. Det särskiljande är det sista som innebär att förbättringar som i alla andra sammanhang varit självklara måste vägas mot elevernas övergripande mål om digital kompetens. I praktiken kompliceras detta för kommunerna och leder till konflikter mellan förvaltningarnas administrativa och utbildningsinriktade enheter. Med tydliga nationella direktiv skulle det vara lättare för kommunerna att navigera i denna känsliga zon.

Ett annat område där digitaliseringen i skolan stöter på motstånd är när den kolliderar med kulturer inom lärarskrået. En digitaliserad lösning är till sin art delbar utan merkostnad, och blir nyttigare ju fler som brukar den. För att detta ska fungera måste dock kulturen bland lärare vara att man använder varandras digitala utbildningsmaterial, men det innebär på många håll krav på djupgående förändringar i arbetssätt. Därutöver behövs självfallet system som stöder utbyte. Skolorna måste dessutom premiera lärare som leder utvecklingen vilket kan ske genom



förstelärartjänsterna, vilket samtidigt inte är okomplicerat då det finns annan kompetens än digital som kan anses värd att premiera när förstelärare utses. Genom våra fokusgrupper ser vi dock exempel på såväl fungerande system som förändringsprocesser som leds av eldsjäljar.

7. Sammanfattning

Genom att besöka tolv svenska kommuner över hela landet, av olika storlek, befolkningstäthet och demografi kan man konstatera att kommuners förutsättningar att hantera digitaliseringen skiljer sig åt markant. Slutsatserna som kan dras utifrån tillgänglig statistik i studiens omvärldsanalys stöddes väldigt väl i de kvalitativa samtalen med kommunföreträdare i fokusgrupperna. Den främsta förklaringen till skillnaderna mellan kommuntyper är att digitaliseringens förutsättningar gynnar kommuner som kan absorbera stora investeringar och samtidigt inhämta vinster från stor befolkning. Digitaliseringens främsta ekonomiska effekt är att fasta kostnader skapas medan rörliga minskas, vilket innebär att stordriftsfördelar blir betydligt viktigare. De små kommunernas position försämras dock ytterligare av att de redan i dagsläget ofta har strukturella problem vilket innefattar skev befolkningsstruktur och stora brister på lokala arbetsmarknader som gör det väldigt svårt att hitta den kompetens som behövs för att digitalisera kommunen.

Konsekvensen av denna insikt måste vara att kommuner inte kan hanteras som en enhet, tvärt om måste vi hitta alternativa strategier för att möta skilda behov. Detta måste dock kombineras med en övergripande ambition att skapa enhetlighet, eftersom enhetlighet har en direkt koppling till standarder. Och utan tydliga standarder kommer inte kommunerna att kunna dra nytta av varandras digitaliseringsarbete.

Målet måste därför vara att skapa en struktur som innebär att hinder för delning, innovation och utveckling elimineras, samtidigt som små kommuner får de verktyg som behövs för att minska dagens stora digitaliseringsglapp. Det som behövs för att åstadkomma detta är en enhetlig nationell standard inom kommunala IT-system som gör applikationer modulära, samt en omfattande kompetenshöjning hos nyckelpersonal i småkommuner. Dessutom finns behov av en plattform och ett system för effektivt utbyte av lösningar mellan kommuner.

Genom att skapa en struktur som beskrivs ovan utnyttjas den kraft som finns i de svenska kommunerna, som vida överskrider kapaciteten hos Inera, och som genom effektiv delning kan öka hastigheten i digitaliseringen markant. Inera har förutsättningar att leda utvecklingen inom alla dessa tre moment, till viss del genom egna initiativ och investeringar och till viss del genom att certifiera marknadens utbud.

Ineras befintliga tjänster är generellt relativt okända i landets kommuner, undantaget de tjänster som idag är obligatoriska inom vård och omsorg samt vårt mest kända varumärke – 1177 Vårdguiden. När de tjänster som Inera identifierat som lämpliga beskrivs för kommuner finns dock ett påtagligt intresse. Då framförallt för de tjänster som är verksamhetsnära, såsom Stöd och behandling och Intygstjänsten. En utmaning är emellertid att flera av tjänsterna ännu inte är anpassade för kommunerna.

Behovet av, och förväntningarna på, Inera visade sig också tydligt i förslag på tjänster/funktioner som Inera skulle kunna erbjuda. Totalt omnämns 60 stycken i rapporten, och samtliga beskrivs genom de motiveringar som enskilda kommun angett. De nya tjänster där behoven framträder tydligast är kommunala funktioner för 1177 Vårdguiden och en tjänst för



inrapportering av kommunal statistik. I det senare fallet föreslås i rapporten en lösning som bör kunna förenkla för såväl kommuner som myndigheter och samtidigt ge tydliga dynamiska effekter genom att öppna för initiativ från näringslivet.

Skolan innebär en ny arena för Inera och kräver ny typ av förståelse. En av flera frågor inom skola kan vara om Inera genom digitalisering kan stödja nya arbetssätt. I skolan innebär digitalisering att det går att skapa en kultur av delning inom lärarskrået. Detta kan effektivisera, förbättra och göra utbildning mer transparent och jämlik. Det finns idag verktyg som många kommuner är väldigt nöjda med. Inera skulle kunna undersöka hur vi kan stödja denna utveckling, utan att för den skull gynna någon enskild aktör.

Slutligen är stadsbyggnad en fråga som Inera kan diskutera. Området ligger sent inom digitaliseringen och har först nu börjat utvecklas enligt konceptet Smart city. Idag har främst storstäderna börjat initiera projekt, men i princip alla större städer arbetar med frågan. Från myndighetshåll tas också initiativ, bland annat genom Trafikverket, Transportstyrelsen och Energimyndigheten. För att standarder som faktiskt passar kommunerna ska kunna etableras behövs det dock även en aktör som företräder kommuners perspektiv och eventuellt skapar gemensamma lösningar som kommunerna kan avropa. Inera skulle kunna ta den rollen. Fördelen med att etablera standarder tidigt är att utvecklingen kan påskyndas och att det är lättare att få gehör när aktörer inte redan investerat tungt i utrustning med annan standard. Dagens möjlighet kommer alltså inte att vara tillgänglig i samma grad i framtiden.