



# Rapport till Socialstyrelsen: Varför digitaliseringen går långsamt inom socialtjänsten

Baserad på intervjuer av 20 kommuner.

Rev 2.

rapporterat

2017-03-15

av

RISE SICS

Per-Olof Sjöberg, Mona Jonsson och Rolf Andersson

RISE SICS

## **RISE – Sveriges forskningsinstitut**

Innventia, SP och Swedish ICT har gått samman i RISE för att bli en starkare forsknings- och innovationspartner. I internationell samverkan med akademi, näringsliv och offentlig sektor bidrar vi till ett konkurrenskraftigt näringsliv och ett hållbart samhälle. RISE 2 200 medarbetare driver och stöder alla typer av innovationsprocesser. Vi erbjuder ett 100-tal test- och demonstrationsmiljöer för framtidssäkra produkter, tekniker och tjänster. RISE Research Institutes of Sweden ägs av svenska staten. [www.ri.se](http://www.ri.se)

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning av rapporten</b>	<b>3</b>
<b>Inledning</b>	<b>4</b>
<b>Problemområden och förslag till lösningar</b>	<b>4</b>
Strukturella förutsättningar för kommunerna	4
Kommunens organisation och arbetssätt	6
Information och kommunikation	7
Juridik	7
Ekonomi	8
Medborgarens/brukarens roll	9
<b>Slutsatser och analys</b>	<b>10</b>

# Sammanfattning av rapporten

RISE har under februari-mars 2017 genomfört intervjuer av ett 20-tal utvalda kommuner i Sverige. Syftet med intervjuerna var att förstå varför införandet av välfärdsteknik och e-hälsa går så långsamt inom socialtjänsten och vad som kan göras för att snabba på införandet. Genom intervjuerna kunde RISE observera ett väldigt stort engagemang bland kommunerna för dessa frågor. Alla de intervjuade kommunerna uttryckte dock att går för långsamt med digitaliseringen och införandet av välfärdstjänster.

I denna inventering framkom en mängd problem och utmaningar. Det var inte alltid samma problem för en mindre som en större kommun men likväl kunde tydliga mönster utläsas.

Sammanfattningsvis bedömer kommunerna i sina intervjusvar att de största problemen för införandet är:

- Brist på kompetens kring e-hälsa och välfärdstjänster, framför allt i de mindre kommunerna.
- Brist på pengar för införandet, vilket drabbar framför allt många mindre kommuner.
- Det finns en osäkerhet och en rädsla kring införandet av välfärdstjänster inom juridik, lönsamhet, etiska frågor, vilka tjänster som står till buds, hur en kravspecifikation ska se ut, om arbetstillfällena försvinner etc.
- De allra flesta kommuner efterfrågar tydliga direktiv från nationell nivå, gemensamma plattformar, standarder och tidplaner för införande.
- Flera kommuner, men inte alla, hävdar att infrastrukturen är ett problem då det saknas bredband på många boenden och platser i Sverige.

RISE slutsats är att om Sverige ska bli världsbäst på e-hälsa 2025 så kommer kommunerna ha en nyckelroll i att leverera digitala välfärdstjänster till medborgarna på ett effektivt sätt. Det räcker absolut inte att fortsätta i dagens takt om detta ska uppnås. Kommunerna har olika utgångslägen vilket gör att det är svårt att lära av varandra. Varje kommuns införande av e-hälsa blir därför unik och kostsam. Det påverkar också kostnaderna för företagen som därigenom behöver skapa flera lösningar för marknaden.

Större stödinsatser till kommunerna måste genomföras, tydligare direktiv ges och ökad koordinering införs. Upphandling, specifikation och införande av välfärdstjänster är för komplicerat för att det på ett effektivt sätt ska kunna göras av 290 kommuner enskilt. Det krävs externt stöd och tydlighet från centralt håll.

# Inledning

Årligen sänder Socialstyrelsen ut en enkät "E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna" till kommunerna som ställer frågor kring införande av välfärdsteknik. Enkätsvaren visade att utvecklingen inte går så fort. För att förstå anledningen till detta och vad som går att göra åt det, genomförde RISE på uppdrag av Socialstyrelsen intervjuer med ett 20-tal kommuner. Valet av kommuner gjordes av Socialstyrelsen. Bland kommunerna som intervjuades fanns de tre största i Sverige men också ett antal mindre. I respektive kapitel nedan redovisas kommunernas intervju svar följt av en analys från RISE.

## Problemområden och förslag till lösningar

### Strukturella förutsättningar för kommunerna

#### **Kommunernas svar**

Behovet av digitalisering, e-hälsa och välfärdstjänster är uppmärksammat av alla intervjuade kommuner men flera hävdar i intervju svaren att det ändå inte har tillräckligt hög prioritet. Kommunerna bedömer att frågorna kring digitalisering är så pass komplicerade och omfattande att tillräckligt med resurser sällan tillsätts i motsvarande grad, vilket skulle behövas för att snabba på införandet.

Kommunerna anser att det stöd de får regionalt eller nationellt inte är tillräckligt eller anpassat till en viss kommuns förutsättningar. Det bidrar till att det går för långsamt. Flera kommuner vill ha tydligare krav, hjälp med juridiken, hjälp med etiken, hjälp med upphandlingar och tillgång till underlag till kravspecifikationer.

Idag anser kommunerna att de har för många leverantörer med lösningar som inte alltid är framtagna enligt standarder. Teknikproblem vid införande av nya lösningar gör att de förlorar tillit till tekniken. Kommunerna vill att lösningar som kommer från olika leverantörer är testade och integrerade så att personalen t.ex. inte behöver mata in samma information i flera system. Kommunerna vill få tillgång till fler appar som stödjer t.ex. mobilt arbetssätt, vilket ordinarie systemleverantörer inte alltid kan erbjuda. Vissa kommuner menade att de större systemleverantörerna inte ligger i framkant vad gäller mobil utveckling utan att kommunerna istället måste hitta andra leverantörer i framkant. Flera kommuner uttrycker att de vill kunna upphandla en plattform som flera lösningar kan kopplas till.

Några kommuner uttryckte en önskan att från nationell nivå efterfråga handlingsplaner från kommunerna kring e-hälsa och välfärdsteknik för att höja hastigheten i införandet.

Ett par andra kommuner tyckte att det från nationell nivå borde ställas mer krav på kommunerna när medel delas ut så att satsningar kan leda till breddinföranden. Det får inte vara valbart för kommunerna att vägra delta i digitaliseringen, menade ett par kommuner.

Kommunerna anser att den digitala utvecklingen är väldigt ojämn beroende på om det är en glesbygdskommun eller inte. Infrastrukturen är fortfarande ett problem i glesbygden för flera kommuner. Intervjuerna visade att det är vanligt att det inte finns bredband i särskilt boende vilket gör att de inte kan införa e-tjänster och välfärdsteknik, som t.ex. digitala trygghetslarm.

I intervjusvaren framgick att det idag pågår många samarbeten lokalt mellan kommuner. Det pågår inte lika mycket samarbete mellan region och kommuner men det finns undantag. Vissa kommuner svarade att det är svårt att samarbeta med andra kommuner då de kommit olika långt i den digitala utvecklingen. I regioner och landsting pågår upphandlingar av verksamhetssystem som även kommunerna ska använda. Ett par intervjuade kommuner svarade att de inte känner sig inkluderade eller bjuds in i upphandlingarna, som ändå kommer att ha stor påverkan på deras verksamhet.

### **RISE analys**

RISE anser att om Sverige ska bli världsbäst på e-hälsa 2025 så har kommunerna en nyckelroll i att leverera digitala välfärdstjänster till medborgarna på ett effektivt sätt. RISE slutsats är att en situation med 290 autonoma kommuner som ska ta egna beslut kring införande av digitala tjänster är en svår modell. Om 290 beslut ska tas för att implementera en tjänst nationellt behövs stöd, direktiv och riktlinjer från centralt eller nationellt håll. Större satsningar måste ske, tydligare direktiv ges och ökad koordinering införas. Vissa statliga medel bör öronmärkas för e-hälsa för att öka hastigheten. Mer stöd kring kompetensutveckling bör initieras på nationell nivå.

RISE anser att en gemensam referensarkitektur måste tas fram som innehåller både föreslagna standarder, tydliga gränssnitt för interoperabilitet och marknadsplatser där kommuner kan få en blick över vad som är tillgängligt. Det är ett sätt att ge stöd åt kommunerna samtidigt som marknaden kan göras mer homogen, vilket i sin tur stödjer innovation och spridning av nya tjänster och uppmuntrar konkurrens mellan leverantörer. När marknaden är splittrad och tjänsterna måste specialanpassas efter varje kommuns specifika situation, minskar intresset från företag att adressera den och därmed minskar utbudet av nya tjänster.

# Kommunens organisation och arbetssätt

## Kommunernas svar

Intervjuerna visar att större kommuner har egna organisationer som arbetar med e-hälsa. Vissa större kommuner har egna förvaltningar som arbetar med serviceutveckling mot den enskilde.

Intervjuerna visar att de mindre kommunerna i de flesta fall har utsett en person som hanterar e-hälsa men tjänsten är ofta delad med ordinarie socialtjänsteuppdrag och relativt lite tid kan ägnas åt digitaliseringsområdet. De vet att detta inte är tillräckligt men de har inte resurser att lösa situationen.

Flera kommuner har samarbeten kring IT och e-hälsa med närliggande kommuner samt med regionen/landstingen. Många kommuner ingår i nätverk för flera kommuner med blandade resultat vad gäller införande av välfärdsteknik.

Kommunerna hävdar att det är relativt lätt att starta piloter men steget till breddinförande är svårt. En respondent menade att kommunerna är vana att starta projekt för att på så sätt hantera en aktuell fråga, men att de glömmer bort det strategiska arbetet. Kommunerna menar att det finns en utmaning i att anpassa arbetsprocesserna parallellt med införandet av ny teknik.

Flera kommuner framförde att "Politiker måste kliva fram och våga ta beslut"! Någon behöver visa med hela handen på vad som behöver göras.

## RISE analys

Kommunen måste ha en tydlig strategi och strategiska dokument för e-hälsa och välfärdsteknik, som kan visas upp politiskt. Förändringsarbete behöver tydliga tidsplaner och säkrade resurser för hela projektet inklusive ändrade processer och arbetssätt. Det upplevs ofta tungt och tar mycket kraft. En lämplig organisation med anpassade arbetssätt är en förutsättning för ett brett införande av e-hälsa och välfärdstjänster.

Resurserna för e-hälsoarbetet ökar i förhållande till storlek på kommunen.

Kommunerna har kommit olika långt i implementering av e-hälsa. Det beror ofta på mängden interna resurser som kommunen satsat på e-hälsoarbete. Rollerna för e-hälsa är ofta svaga och har alltför lite tid avsatt för området. Kommunerna har också svårt att samarbeta och lära sig av varandra då de har olika förutsättningar och kommit olika långt.

De små kommunerna skickar starka signaler om att de behöver mer extern hjälp för att öka takten.

## Information och kommunikation

### **Kommunernas svar**

Kommunerna framförde i intervjuerna att de lider brist på information kring olika e-hälsolösningar och effekterna av dessa. De anför tidsbrist som en anledning. De försöker, i mån av tid, söka relevant information om utbudet av e-hälsotjänster. De mindre kommunerna har inte möjlighet att prioritera deltagande på relevanta konferenser och mässor och missar då aktuell information och personliga nätverk.

Av intervjusvaren framgick att när kommunerna ändå söker information inom området så använder de källor såsom SKL (LEDA, dela digitalt, hemsidan, nyhetsbrev), Myndigheten för delaktighets hemsida och välfärds-snurran, Socialstyrelsen (Kunskapsguiden, nyhetsbrev), Inera, Hälsans Nya Verktyg, myndigheter som arbetar med lagstiftning och juridik, IT-universitetet i Göteborg, Västkom samt leverantörers hemsidor. Många kommuner framförde att de vill ha information om goda exempel som fungerar ute i landet.

### **RISE analys**

RISE anser att information är nyckeln till att kommunerna ska veta vad de ska göra och vilka möjligheter som finns. Idag lider de brist på rätt information vid rätt tillfälle. Detta skapar en känsla av otillräcklighet. De känner sig ensamma och bedömer ofta att de inte kan ta hjälp av grannkommuner då de inte ligger i samma fas som de själva.

Kommunerna behöver omvärldsbevakning om vad som pågår inom e-hälsa och välfärdsteknik i olika kommuner i Sverige. Många kommuner vill få information om goda exempel som fungerar ute i landet. På regional/lokal nivå skulle kommuner som kommit längre kunna fungera som mentorer åt andra kommuner som inte kommit lika långt.

## Juridik

### **Kommunernas svar**

Flera av de intervjuade kommuner ser lagstiftningen och juridiken som ett område som skapar osäkerhet och hinder. Det är en osäkerhet kring införandet av tjänster såväl som osäkerhet kring upphandlingar.

Kommunerna svarade att personal inom Socialtjänst, Hälso- och Sjukvård inte alltid har access till behövlig information om en patient beroende på lagkrav t.ex. HSL och SOL.

Lagstiftningar krockar mellan kommun och landsting. Regioner/landsting har inte kontroll på hur kommunerna arbetar t.ex. vad gäller läkemedelshantering. Säkerheten är ett hinder i samband med mobila lösningar eftersom appar inte får släppa ifrån sig information.

De små kommunerna uttrycker rädsla för att göra fel. GPS-larm är ett exempel på en tjänst där de inte är säkra på vad lagen tillåter. Tillsynstjänsterna via nätet är ett annat. Vid införandet av mobil hemtjänst hade flera ställts inför problemet om detta var tillåtet. Samtidigt uttrycker de små kommunerna att de inte har någon att fråga i lagtolkningsärenden och inget stöd att få. Idag förlitar sig många kommuner på att leverantörerna har kontroll på lagarna när deras lösningar införs.

Intervjuerna visade att de stora kommunerna har mer resurser kring juridik men ibland sitter fast i gamla avtal som fördröjer införandet, t.ex. av digitala trygghetslarm.

Både stora och små kommuner uttrycker intresse för att öka innovationsupphandlingar och funktionsupphandlingar för välfärdslösningar istället för normala upphandlingar. De ser det som en möjlighet att inte behöva låsa upp sig för en specifik lösning som snabbt blir föråldrad. De stora upphandlingarna som löper under lång tid ser de som problematiska.

### **RISE analys**

För att stödja kommunerna i juridiska frågor behövs det från nationellt håll deklarerats vad det är som gäller vid införande av olika tjänster. Var och en har inte resurser eller kunskap att göra sin egen tolkning. Samtidigt måste centrala resurser kunna ge stöd och råd till kommunerna vid särskilda situationer och vid upphandlingar för att kunna tydliggöra och därmed snabba på införandet.

## **Ekonomi**

### **Kommunernas svar**

Kommunerna hävdar i intervjuerna att de har en relativt ansträngd budget. I den finns sällan en speciell avsättning för införande av e-hälsa eller välfärdstjänster.

Kommunerna bedömer det som kostsamt att införa ny teknik. Många små kommuner vet inte heller vad som bör finnas i en kravspecifikation vid upphandling. Därför missar de flera krav, vilket medför att införandet ofta blir dyrare än beräknat.

Många kommuner nämnde att de genomför framgångsrika piloter och är ofta väldigt nöjda med den specifika tjänsten som de provat från en leverantör. När breddinförande sedan ska ske måste en upphandling göras då LOU kräver att andra leverantörer också



måste få vara med i upphandlingen. Det tar lång tid och kan vara resurskrävande för den organisation som genomfört piloten. Detta gör ofta att intresset svalnar. Det är viktigt att avsätta medel i sin budget för själva breddinförandet och driften. En kommun som intervjuades hade misslyckats två gånger att införa digitala lösningar då de inte hade avsatt resurser för själva implementeringen.

### **RISE analys**

Nationella ramavtal är viktiga för att få ner kostnaden för den enskilda kommunen. För att minska kostnaderna långsiktigt kring e-hälsa och välfärdsteknik måste kommunerna kunna använda en standardplattform för att initiera nya tjänster så att de kan samverka med befintliga tjänster på ett effektivt sätt.

## **Medborgarens/brukarens roll**

### **Kommunernas svar**

Kommunerna anser att medborgarna fortfarande är för dåligt informerade om vilka möjligheter som e-hälsa och välfärdsteknik kan erbjuda. Detta leder till låg efterfrågan på välfärdstjänster från medborgare/brukare. Några kommuner menar att om det funnits starka krav från användargruppen skulle kommunerna varit tvungna att skynda på satsningen på e-hälsa och välfärdsteknik. Kommunerna vill gärna se medborgare/brukare som medaktörer. Intervjusvar visade att en annan brist är att de äldre ofta saknar den teknikvana som behövs för att kunna ta till sig ny teknik.

Ett konkret förslag som nämndes i en intervju var att erbjuda "digital ledsagning" genom bistånd, där en brukare kunde få möjlighet att t.ex. vid fem tillfällen få testa välfärdsteknik och kommunikationshjälpmedel för att öka sin kunskap om tekniken och vilka möjligheter den kan ge.

Flera kommuner svarade att de planerar att digitalisera olika blanketter, vilket efterfrågas av medborgarna. Kopplad till detta föreslogs SMS-tjänster såsom att ett SMS skickas vid utbetalning av ett bidrag. Denna typ av tjänster förväntar sig många medborgare redan idag, enligt ett intervjusvar.

### **RISE analys**

För att förbättra kommunikationen med medborgare och brukare behöver kommunerna informera och kommunicera med olika målgrupper på platser där dessa vanligtvis skaffar sig informationen. En tydlig presentation på kommunens hemsida om vilka satsningar som görs inom e-hälsa och välfärdsteknik föreslås.

## Slutsatser och analys

Efter att ha genomfört 20 intervjuer kan RISE konstatera att intresset för digitalisering är stort bland kommunerna. Samtidigt finns det en stor frustration över att det går för långsamt.

Sammanfattningsvis bedömer kommunerna i sina intervjuer att de största problemen för införandet är:

- Brist på kompetens kring e-hälsa och välfärdstjänster, framför allt i de mindre kommunerna.
- Brist på pengar för införandet, vilket drabbar framför allt många mindre kommuner.
- Det finns en osäkerhet och en rädsla kring införandet av välfärdstjänster inom juridik, lönsamhet, etiska frågor, vilka tjänster som står till buds, hur en kravspecifikation ska se ut, om arbetstillfällena försvinner etc.
- De allra flesta kommuner efterfrågar tydliga direktiv från nationell nivå, gemensamma plattformar, standarder och tidplaner för införande.
- Flera kommuner, men inte alla, hävdar att infrastrukturen är ett problem då det saknas bredband på många boenden och platser i Sverige.

Intervjuerna visar att det finns en stor vilja bland kommunerna att snabba på digitaliseringen men som förutsättningarna är och problembilden ser ut idag så har framförallt de mindre kommunerna svårt att implementera digitala välfärdstjänster i den takt de skulle önska.

Införandet av välfärdstjänster är komplicerat och en utmaning för 290 kommuner som ska ta egna beslut baserat på den kompetens och de förutsättningar de har. Det behövs mer stöd och tydligare direktiv för att öka hastigheten på införandet.

RISE bedömer att om Sverige ska bli världsbäst på e-hälsa 2025 så måste kommunerna ha en nyckelroll i att leverera digitala välfärdstjänster till medborgarna. För att nå den situationen krävs tydligare direktiv och krav mot kommunerna. Större satsningar måste göras bland kommunerna för införandet. Marknaden behöver också göras mer homogen så att kommunerna kan lära mer av varandra men samtidigt göra det enklare i att införa nya tjänster. En referensarkitektur behöver införas där standarder och interoperabilitet finns tydliggjorda och där det går enkelt att införa nya tjänster.