



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Upphandling av digitala trygghetslarm

Finns det plats för innovation?

Procurement of digital social care alarm
Is there room for innovation?

THERÉSE ORESTEN

Kandidatuppsats i Informatik

Rapport nr. 2017:171

SAMMANFATTNING

Sveriges åldrande befolkning gör att andelen över 65 år beräknas utgöra 25% av invånarantalet år 2060. Många äldre är tillräckligt friska för att bo kvar i sina hem, men är i behov av ett larm som de kan använda i nödfall. Trygghetslarm är en tjänst som funnits i årtionden i Sverige och har förlitat sig på den analoga tekniken som det fasta telefonnätet utgör. Det är dock beslutat att alla Sveriges kommuner ska byta ut sina analoga trygghetslarm mot digitala, vilket många kommuner är i färd att genomföra. I detta byte skulle det kunna finnas plats för nya idéer och tankar som förändrar hur trygghetslarmen ska fungera. Eftersom en upphandling inom kommunal verksamhet är omgärdad av många aspekter såsom exempelvis kravet på att följa Lagen om offentlig upphandling (LOU), är nämnd process komplex. Teorier kring hinder och möjliggörare vad gäller innovation inom offentlig sektor tar bland annat upp faktorer som har med organisation, individuella individers förutsättningar, ekonomi samt vilken slags strategi en viss myndighet har för utformandet av standarder. Studien undersöker vad de som nyligen medverkat i upphandlingen av digitala trygghetslarm anser har betydelse för innovation. Frågeställningen är följande: *Vilka faktorer anser kommunrepresentanter hämmar eller främjar innovation vid upphandling av digitala trygghetslarm?* För att försöka finna svaret på frågeställningen intervjuades representanter från tre kommuner som samverkat i upphandlingen av digitala trygghetslarm. Deras svar grupperades i teman och analyserades. Svaren sattes även i relation till relevant litteratur i diskussionsavsnittet. **Slutsatsen** är att de faktorer som respondenterna anger som avgörande för huruvida de kunnat vara innovativa eller ej går att gruppera i följande områden: samverkan med andra kommuner, förmåga att utnyttja varandras kompetenser, ramavtal och LOU, leverantörers förmåga att leverera en lösning, individers personliga engagemang samt ekonomin. Att hantera skattebetalarnas pengar ansvarsfullt används som argument både för att vara innovativ samt att välja en mer beprövad lösning. Svårigheterna i att vara innovativ i samarbetet med leverantörerna framgick hos flera av respondenterna och förs delvis fram i litteraturen. Respondenternas förhållningssätt till innovation analyseras i förhållande till begreppet digital mognad. Studien argumenterar för att individer inom myndigheter kan ha olika förhållningssätt till vilken grad av digital mognad myndigheten bör ha. Detta kan i sin tur påverka hur individer inom dessa organisationer ser på innovation vid upphandling av digitala trygghetslarm.

Rapporten är skriven på svenska.

Nyckelord: offentlig sektor, innovation, standarder

ABSTRACT

Sweden has an aging population and it is estimated that 25% of the population will be over 65 years of age by the year 2060. Many elderly people are healthy enough to be living in their homes, but they are in need of an alarm that they can use in case of emergency. Social care alarm is a service that has existed for decades in Sweden and relied on analogue technology using the landline telephones. However, it is decided that all Sweden's municipalities will replace their analogue social care alarms with digital ones, which many municipalities are about to implement. In replacing these alarms, there could be room for new ideas and thoughts that would change how the social care alarm will work. Since a public procurement contract is remedied by many aspects, such as the requirement to comply with the Public Procurement Act (LOU), the process mentioned is a complex matter. Theories concerning obstacles and facilitators in public sector innovation include factors such as organizational structure, individuals' unique conditions, economics and what kind of strategy an authority applies for the design of standards. The study examines what those who recently participated in the procurement of digital social care alarms consider relevant to innovation. The research question is as follows: *What factors do local representatives consider to inhibit or promote innovation in the procurement of digital social care alarms?* To try to find the answer to the question, representatives from three municipalities that had been collaborating in the procurement of digital social care alarms were interviewed. Their answers were grouped into themes and analysed. The answers were also discussed in relation to relevant literature. **The conclusion** is that the factors that respondents indicate as determining whether they could be innovative or not can be grouped in the following areas: collaboration with other municipalities, ability to utilize each other's competencies, framework agreement and LOU, suppliers' ability to deliver a solution, the personal commitment of individuals and the economy. Managing taxpayers' money responsibly is used as an argument both for being innovative and for choosing a more well-tried solution. The difficulties in being innovative in cooperation with the suppliers was expressed by several respondents, and is partly reflected in the literature. Respondents' approach to innovation is analysed in relation to the concept of digital maturity. The study argues that individuals within government may have different opinions regarding what degree of digital maturity the authority should have. This can in turn affect how individuals in these organizations look at innovation in procuring digital social care alarms.

The report is written in Swedish.

Keywords: public sector, innovation, standards

Tack

Jag vill tacka min handledare Agneta Ranerup för värdefulla tankar under uppsatsens fortskridande samt konsultfirman som bidrog med bakgrundsinformation, feedback på uppsatsen samt förmedlade kontakt med informanterna. Slutligen vill jag rikta ett varmt tack till informanterna som utan dröjsmål upplät av sin tid till att medverka vid intervjuerna.



Innehållsförteckning

1. INTRODUKTION	1
1.1 BAKGRUND.....	1
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING.....	2
1.3 AVGRÄNSNING.....	2
1.4 UNDERSÖKNINGENS UPPLÄGG.....	3
2. TEORI	4
2.1 DIGITALISERINGSMOGNAD.....	4
2.2 INNOVATION I OFFENTLIG SEKTOR.....	5
2.3 SAMMANFATTNING AV TEORIKAPITLET.....	8
3. FALLSTUDIEKONTEXT	9
3.1 KOMMUNERNA.....	9
3.2 UPPHANDLING AV TRYGGHETSLARM.....	10
4. METOD	13
4.1 INTERVJUER.....	13
4.2 URVAL.....	14
4.4 ANALYS.....	15
5. RESULTAT	16
5.1 INTERVJUER.....	16
5.1.1 Teman.....	16
6. DISKUSSION	22
7. SLUTSATSER	24
7.1 STUDIENS RELEVANS OCH ÖVERFÖRBARHET.....	24
7.2 FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING.....	24
REFERENSER	25

Bilaga 1: Förfrågan om deltagande i undersökningen

Bilaga 2: Intervjufrågor

1. Introduktion

I avsnittet nedan beskrivs bakgrunden till problemområdet för uppsatsens frågeställning. Därefter ringas problemområdet in, syfte, frågeställning och avgränsning presenteras innan kapitlet avslutas med en beskrivning av uppsatsens upplägg.

1.1 Bakgrund

Sverige har en åldrande befolkning och vid en mätning år 2014 var 20% av befolkningen över 65 år. I en prognos gjord av Statistiska centralbyrån beräknas den siffran ha ökat till 25% år 2060 (SCB 2015). Att äldre använder informationsteknologi på olika sätt är numera en självklarhet och i studier som undersökt påverkan på deras liv listas aspekter som förhöjd livskvalitet eftersom de t.ex. har mer frekvent kontakt med familj och vänner med hjälp av denna teknologi. Inställningen till att använda informationsteknologi för att förbättra och förenkla livet är till stor del positiv (Mostaghel 2016).

I Sverige kan individer ansöka om att få trygghetslarm, en tjänst som en biståndshandläggare inom äldreomsorgen beslutar om huruvida personen i fråga har rätt till eller ej. Äldreomsorgen ingår i offentlig sektor som finansieras med statliga medel. Trygghetslarm är en tjänst som innebär att en person som bor hemma eller på annat boende och är i behov av att kunna larma vid en nödsituation, har möjlighet till det. Larmet kan aktiveras genom en telefon som ringer upp en larmcentral och där den hjälpsökande förklarar sitt problem. Det kan också aktiveras genom ett tryck på en knapp som exempelvis sitter på ett halsband eller armband. Detta knapptryck leder till att telefonenheten ringer upp larmcentralen och högtalarfunktionen på telefonen sätts på i ett försök att kunna höra vad omsorgstagarens problem är (Göteborgs kommun u.å). De som ansvarar för att hantera larmärendet avgör därefter vad åtgärden blir i det specifika fallet. Kommuner hanterar ärendet på olika sätt beroende på hur organisationen är uppbyggd i respektive kommun (A-focus 2012).

Trygghetslarmen har funnits i årtionden i Sverige och har då gått via det analoga telefonnätet. Kopparledningarna som detta nät är uppbyggt av är på väg att försvinna eller kommer inte att underhållas längre, vilket bland andra anledningar lett till att regeringen har satt upp ett mål att alla trygghetslarm ska vara digitala innan 2016 års utgång. Detta mål är inte riktigt uppfyllt ännu men i januari 2017 hade 71% av kommunerna gått över till digitala larm och ytterligare 28% hade beslutat om eller påbörjat digitaliseringen (Wigzell 2017).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en medlemsorganisation för alla kommuner, landsting och regioner som stödjer sina medlemmar på olika sätt. De skriver t.ex. ramavtal som medlemmarna kan välja att använda sig av. Ett ramavtal är ”ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer med syfte att bestämma villkoren för senare tilldelning av kontrakt, så kallade avrop, under en given tidsperiod” (Konkurrensverket 2015, s.5). Kommunerna kan alltså välja att använda ett sådant kontrakt om de önskar.

För att skapa något som är någorlunda framtidssäkert krävs en överenskommelse om en standard som möjliggör att olika digitala funktioner kan anslutas. Om det inte går att enas om en standard blir det svårare att skapa system där olika funktioner kan kopplas ihop och kommunicera. Standarden Social Care Alarm Internet Protocol (SCAIP) som möjliggör interoperabilitet i larmkedjan tillåter en

öppen och transparent kommunikationsöverföring mellan trygghetslarm och larmenheter (Swedish Standards Institute 2017). Denna standard finns med som krav i de ramavtal som SKL skrivit just i syfte att försöka skapa en framtidssäker lösning.

Kommunerna fick alltså i uppdrag att byta ut sina gamla larm till digitala men i det uppdraget ingick inte att se över larmens relation till andra funktioner som också skulle kunna handla om att försäkra sig om omsorgstagarnas säkerhet. Det ligger i så fall på kommunernas egna ansvar att göra något mer innovativt än att endast överföra samma idé för hur ett trygghetslarm fungerar från analog till digital teknik. Det finns olika typer av tilläggsalarm såsom rökvarnare, rörelsedetektor och dörralarm och hur frekvent användningen av dessa är skiljer sig åt i de olika kommunerna (Sjölinder, Sjöberg & Avatare 2014). Att försöka generera idéer som integrerar andra funktioner som kan vara till nytta för en person med trygghetslarm är alltså upp till varje kommun.

Det finns således krav på att de analoga larmen ska bort samtidigt som den nya tekniken erbjuder nya möjligheter, men inte alltid strategier inom myndigheter hur detta ska genomföras. Det är inte säkert att det finns en uttalad digitaliseringsstrategi, vilket borde kunna påverka hur en upphandling av digitala trygghetslarm går till.

Att försöka sätta trygghetslarmen i ett större sammanhang för att se om de egentligen borde ingå i en plattform eller kanske förändras i grunden på något annat sätt är en utmaning för kommuner. För att en funktion ska kunna vara varaktig och samtidigt flexibel krävs standarder som tillåter det (Hanseth & Bygstad 2013).

De personer i kommunerna som är satta att genomföra en upphandling av digitala trygghetslarm kan besitta olika kompetenser, utbildningsnivå och position i organisationen. De kan ha olika syn både på sitt uppdrag som delaktig i processen av bytet samt vilket handlingsutrymme de har. Korhonen (2015) har undersökt digitalisering i sjukvård i Finland och respondenterna i den studien svarade bland annat att det som hindrade digital innovation var brist på mod, alltför mycket byråkrati, lagstiftning, status på IT-miljön samt brist på tid att utveckla det operativa arbetet. Korhonen (2015) påpekar att de största hindren alltså inte var rent tekniska utan av annan art.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att kartlägga vilka faktorer som anses främja eller hämma innovation i den process som ledde fram till upphandling av digitala trygghetslarm. Genom att undersöka vad personer som själva varit involverade i upphandlingsprocessen av digitala trygghetslarm anser om vad som hindrar eller främjar ett innovativt förhållningssätt är ansatsen att öka kunskapen kring vilka förutsättningar som behövs för innovation. Frågeställningen formuleras följande:

Vilka faktorer anser kommunrepresentanter hämma eller främjar innovation vid upphandling av digitala trygghetslarm?

1.3 Avgränsning.

Tre kommuner, som samverkat i en upphandling av digitala trygghetslarm, har valts ut att ingå i undersökningen. I dessa kommuner har representanter på olika positioner i organisationen intervjuats för att få med flera perspektiv beroende på vilken kompetens och vilken plats respektive person har i organisationen.

1.4 Undersökningens upplägg

I teorikapitlet som följer presenteras den relevanta referenslitteraturen som fördjupar och problematiserar problemområdet. Begreppet digital mognad samt innovation inom offentlig sektor presenteras utifrån olika teoretikers synsätt och studier gjorda på området. Därefter beskrivs fallstudiekontexten samt den metod som använts. Avsnittet som följer innehåller resultat med resultatanalys, följt av en diskussion med efterföljande argument för överförbarhet samt förslag på vidare forskning.

2. Teori

För att fördjupa förståelsen för problemområdet presenteras i följande kapitel digitaliseringsmognad samt innovation inom offentlig sektor.

2.1 Digitaliseringsmognad

Begreppet "digital maturity" (här översatt till digitaliseringsmognad) kom att beteckna vad Layne och Lee (2001) beskrev när de skapade ett ramverk för att bedöma på vilken utvecklingsnivå en offentlig verksamhet låg på avseende hur funktionell dess "e-government" var. Författarna förde fram att begreppet "e-government" sällan var tydligt definierat och kunde innebära olika saker för olika människor. De ansåg att det behövdes ett ramverk för att kunna kategorisera hur utvecklat en viss myndighets e-government var. De skapade fyra nivåer som med förklaringar och exempel på tjänster listas nedan. Begreppen har inte översatts till svenska för att säkerställa att de inte sammanblandas med liknande begrepp, men som inte tillfullo betyder samma sak:

Catalogue	Myndigheten är närvarande på internet, kan presentera information och bistå med nedladdningsbara blanketter
Transaction	Tjänster och formulär finns online och databaser som stödjer transaktioner online
Vertical integration	Lokala system som är kopplade till högre system och delar funktionalitet
Horizontal integration	System som är integrerade mellan olika funktioner

På den första nivån (Catalogue) har alltså myndigheten tillgängliggjort information, som medborgare även tidigare kunnat ta del av, med hjälp av digital teknologin. Den andra nivån (Transaction) betecknar ett stadium där det nu går att interagera med myndigheten t.ex. genom att fylla i en blankett online istället för att, som på första nivån, endast skriva ut en blankett. Informationen läggs in i myndighetens databas direkt utan att någon behöver överföra vad medborgaren fyllt i. Den tredje nivån (Vertical integration) beskriver att olika system är integrerade med varandra. Ett exempel skulle kunna vara att om någon besökt en läkare i en viss region så ska en läkare i en annan region ha tillgång till journalen om sådant behov uppstår. På den fjärde nivån (Horizontal integration) finns också integration mellan olika typer av myndigheter och privat sektor. T.ex. skulle försäkringskassan kunna få information direkt från journalsystemet om en person fortsätter vara sjukskriven. Ett annat exempel skulle kunna vara att om en individ byter adress kommer alla verksamheter inom offentlig sektor (som den specifika medborgaren har kontakt med) ha tillgång till den nya adressen. Har personen väl givit uppgifterna en gång kommer de inte behöva uppges igen.

Janowski (2015) har utvecklat idén om att en myndighet kan befinna sig på olika stadier i digital mognad och beskriver stadier som liknar de som Layne & Lee presenterade men där framför allt tredje stadiet skiljer sig åt. Janowski lägger emfas vid att tredje stadiet, kallat Engagement, innefattar interaktion med medborgarna medan Layne och Lee fokuserade mer på integrationen av myndigheternas egna system. Nedan listas de fyra nivåerna som Janowski presenterade:

Digitization	Detta stadium anger en digitalisering och automatisering av det som redan finns och gjort detta tillgängligt för de aktörer som tidigare hade tillgång till det, men på andra sätt. <i>T.ex. att det tillhandahålls webbsidor med information till</i>
---------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

medborgare. Denna information gick att få tag på tidigare, men via andra kanaler.

Transformation	Detta stadium beskriver att digitaliseringen inneburit en förändring internt inom den offentliga verksamheten. Den påverkan det kan ha på medborgare eller andra aktörer utanför den offentliga verksamheten är i så fall indirekt. <i>T.ex. kan detta innebära att olika offentliga sektorer kan dela information för att utveckla någon process.</i>
Engagement	Detta stadium anger att förändringen påverkar externa relationer med medborgare, företag eller andra verksamheter utanför den offentliga verksamheten. <i>T.ex. att marknadsstrategier anläggs för att få medborgare att använda e-tjänster mer frekvent eller att medborgarna anmodas att samskapa värde med hjälp av plattformar där medborgarnas åsikter kan samlas in.</i>
Contextualization	Detta sista stadium betecknar en förändring som omfattar specifikt nationella, lokala eller sektoriella kontexter där en viss verksamhet tjänar sina kunder/medborgare. Här avses alltså en mycket mer individualiserad och anpassad form av digitalisering som inte tjänar stora grupper i samhället utan individer, små grupper eller specifika verksamheter. <i>Exempel på detta är hur vissa insatser riktat sig till vissa grupper för att nå ut och interagera med medborgarna.</i>

Begreppen ovan har inte heller översatts till svenska då de, liksom Layne och Lees nivåer, riskerar att förvanskas i översättningen. T.ex. skulle första nivån "digitization" kunna översättas till "digitalisering", men eftersom ordet "digitalization" också kan översättas till "digitalisering" finns en risk att begreppet förlorar i precision. Digitization innebär en överföring av analog teknik till digital medan digitalization är ett vidare begrepp som innefattar större förändringar än att tekniken förändrats. På svenska kan alltså begreppet "digitalisering" betyda både digitization och digitalization, vilket är förvirrande.

I en review-artikel av Flott, Callahan, Darzi och Meyer (2016) framgår det att det finns flera försök att utvärdera var en hälsovårdsmyndighet befinner sig vad gäller digitaliseringsmognad. Författarna har analyserat 28 artiklar för att utröna teman i hur utvärderingen av mognaden ser ut. Efter analysen där de funnit olika kategorier ger de förslag på ett ramverk som skulle kunna användas vid utvärdering av digital mognad. Författarna ger alltså ett förslag till ramverk för framtida bedömning av var en hälsovårdsmyndighet befinner sig och därmed ge stöd till utvärderingar av myndigheters digitaliseringsmognad. De anger fyra domäner där de givit förslag på frågor att ställa vid en sådan utvärdering.

Ovanstående teorigenomgång visar att myndighetsanställdas individuella åsikter om på vilken nivå av digitaliseringsmognad en myndighet *borde* befinna sig på, kan påverka hur digitaliseringens roll i den egna myndigheten betraktas. Svårigheten är naturligtvis att eftersom teoretiker inte har en enhetlig idé om hur utvärderingen ska se ut av de respektive nivåerna, blir det sannolikt inte lättare för människor inom olika offentliga sektorer att ha samsyn på begreppet. Det är heller inte orimligt att tänka sig att flertalet inom offentlig sektor inte har kommit i kontakt med den här typen av resonemang över huvud taget.

2.2 Innovation i offentlig sektor

Innovation i privat sektor skiljer sig från innovation i offentlig sektor och en aspekt av detta är hur individer i offentlig sektor driver eller motverkar innovation. Bysted & Rosenberg Hansen (2015) har

undersökt just det. Författarna samlade in 8310 enkäter från anställda inom privat och offentlig sektor i Danmark, Sverige och Norge och de fann att anställda inom offentlig sektor generellt var lite mer innovativa än de i privat sektor, vilket de inte förutsåg. Dock diskuterar de sina resultat utifrån att det kanske är alltför stora grupper att jämföra med varandra eftersom det t.ex. inom offentlig sektor finns en uppsjö av olika typer av arbeten liksom i den privata sektorn. De diskuterar vidare att det finns delar inom offentlig sektor som snarare påminner om privat sektor och att det är mer intressant att titta på underavdelningar i de olika sektorerna och jämföra dem (Bysted och Rosenberg Hansen 2015).

En stor skillnad mellan privat och offentlig sektor är kravet på att följa regler och lagar som t.ex. lagen om **offentlig upphandling** (LOU), vilket försvårar för myndigheter vid upphandling av komplexa it-system. Moe, Newman och Sein (2017) följde tre upphandlingar av it-system i Norge under två år och fann att det finns en spänning mellan att hitta den mest anpassade lösningen och hur man kravställer detta på ett optimalt sätt. De fann bland annat att genom att använda nätverk kan brist på kompetens inom den egna organisationen kompenseras samt att upphandlingar kan bli mer lyckade om de pågår under längre tid. De understryker att kompetensen hos de som upphandlar och kravställer är en stor del i vad som avgör om det system som bäst lämpar sig köps in.

Medborgares delaktighet

En annan aspekt av innovation i offentlig sektor är också det faktum att verksamheten alltid är till för att tjäna medborgarna, vilket skulle kunna föras som argument för att involvera medborgarna i det innovativa arbetet. I artikeln "Citizen involvement in public sector innovation: Government and citizen perspectives" (Thapa, Niehaves, Seidel & Plattfaut 2015) undersöks vad anställda inom offentlig sektor anser om att involvera medborgarna samt vad medborgarna själva anser om det. Både anställda och medborgare fick svara på enkäter för att ge sin syn på saken. De anställda ansåg att det ibland fanns en diskrepans mellan nivån på medborgarnas kunskaper och komplexiteten i ett visst problemområde samt att det ibland fanns osäkerhet kring vilka motiv medborgare hade för att engagera sig i vissa frågor. Medborgare med relevanta kunskaper för problemområdet kunde känna motivation att engagera sig i komplexa frågor. Att få viss ekonomisk kompensation för att engagera sig som medborgare kunde ibland fungera som incitament, men det fanns även en uppsjö andra anledningar till varför olika individer valde att engagera sig.

Standardisering

Hanseth och Bygstad (2013) har gjort sju longitudinella studier där de identifierat tre allmänna standardiseringsstrategier där **strategin för flexibel generering** är den som stödjer innovation i hälso- och sjukvård bäst. De beskriver en standard som en begränsad mängd lösningar till problem som är till gagn för de som är involverade. Lösningarna förväntas sedan användas upprepat av de parter som berörs. Ett exempel på en enkel och lättanvänd standard är http-standarden som fick internet att växa snabbt. Eftersom mängden system i hälso- och sjukvård ökar blir behoven av standarder och standardiseringsstrategier avgörande, enligt Hanseth och Bygstad (2013). En anledning till att innovationer i e-hälsa inte har lyckats är enligt författarna att fokus främst legat på system och inte på ekosystem – alltså att sätta systemet i relation till alla andra system. Historiskt har standarder varit stabila, men när det gäller så pass föränderliga fenomen som informationssystem krävs att de också måste vara flexibla för att tillåta att nya funktioner läggs till och förändras (Hanseth & Bygstad 2013). Den standardiseringsstrategi som författarna anser främjar innovation, **strategin för flexibel generering**, beskriver de som bestående av tre processteg. (1) Förnya arbetsprocesser (2) Utveckling

av lösningar och (3) Standardisera lösningar. Den här strategin har ett bottom-up-perspektiv där användarnas behov fokuseras snarare än att standarden kommer uppifrån.

Grisot, Hanseth & Thorseng (2013) beskriver en plattform som använts under flera år på ett norskt sjukhus där framgången verkar vara att den är flexibel och funktionerna som kan kopplas till plattformen kan förändras över tid. En annan framgångsfaktor är också att lösningarna skapats nedifrån och upp samt att hänsyn tagits till specifika användarbehov. Hade inte infrastrukturen i IT-systemet varit uppbyggt på ett flexibelt sätt hade detta inte varit möjligt över huvud taget.

Strategi

Att styra offentlig verksamhet med en viss strategi och vision kan och bör påverka hur alla i organisationen arbetar. Det finns ingen enhetlig definition av begreppet e-Governance, men i stora drag handlar det om hur informationsteknik används för att förbättra aktiviteter som respektive myndighet har ansvar för. I litteraturen går det att finna att teoretiker ifrågasatt begreppet e-governance och lanserat ett nytt begrepp som heter t-Governance eller transformational government där de digitala möjligheterna lyfts till att nu fokusera på mer strukturella förändringar. Här menas att tekniken inte bara ska användas till att stödja redan tidigare använda aktiviteter utan faktiskt vara med i en organisatorisk förändring. Den tredje vägen i utvecklingen kallas lean governance eller l-Governance och fokuserar på att göra myndigheten mindre med hjälp av informationstekniken och samtidigt överlämna vissa delar till medborgarna. En av idéerna är att med l-Governance kan myndigheter och medborgare dela plattform och där utbyta information på olika sätt. (Janssen & Estevez 2013). Har en myndighet en strategi för att förändra myndigheten till att anamma tankesättet för l-Governance borde det rimligtvis påverka vilka beslut avseende digitalisering som tas.

I en review-artikel kartlägger De Vries, Bekkers och Tummers (2016) bland annat vilka faktorer som hindrar eller driver innovation i offentlig sektor genom att studera 133 artiklar som de ansåg stämde in på deras inklusionskriterier. De har delat in faktorerna i följande fyra kategorier: **miljöbetingad nivå** (t.ex. samarbete med privat näringsverksamhet, politiskt mandat samt påtryckning från medborgare), **organisatorisk nivå**, **innovationskaraktäristika** samt **individnivå**. På den miljöbetingade nivån uppger författarna att faktorer som handlar om samarbetande partner och deras möjlighet att vara innovativa vara det huvudsakliga temat. I övrigt är också påtryckningar från omgivningen en viktig faktor. På den organisatoriska nivån finner författarna att handlingsutrymme är den viktigaste faktorn. Det kan handla om såväl ekonomiskt, resurs- och kompetensmässigt handlingsutrymme som vilken teknologi som finns tillhanda eller hur kommunikationen fungerar mellan de som samarbetar. Tätt efter handlingsutrymme kommer faktorn ledarskap med ledare som önskar utforska nya idéer i kombination med att lösa problem och implementera nytänkande uppgifter. Ledare som har den ledarstilen anses alltså främja innovation. Kategorin som fokuserar på själva betingelserna för tänkt innovation är inte underbyggt av lika mycket empiriska data eller ha samma tyngd som de två första kategorierna som nämns ovan. Faktorer som författarna hittat i kategorin om betingelserna i innovationen är i de flesta fall härrörande från innovationens komplexitet, dess nytta samt hur kompatibel den är. I individnivå-kategorin framkommer att människors självbestämmande samt var en person befinner sig i organisationen vara de viktigaste faktorerna, tätt följt av hur mycket arbetsrelaterade kunskaper och förmågor som individen besitter. De två nästföljande faktorerna hamnar på samma frekvens vad gäller dess betydelse för innovation och de är kreativitet samt demografiska variabler som ålder och kön (De Vries, Bekkers och Tummers 2015). Det finns

därmed en stor variation och mängd av faktorer som verkar påverka innovationsmöjligheten inom offentlig sektor.

2.3 Sammanfattning av teorikapitlet

Sammanfattningsvis beskrivs digitaliseringsmognad samt innovation i offentlig sektor i teorikapitlet ovan eftersom de har relevans för i vilken kontext informanterna i den här studien befinner sig i. Kommunerna som respondenterna arbetar för skulle kunna sägas befinna sig på en viss nivå av digitaliseringsmognad, vilket ger att de som finns inom organisationen färgas av detta. Att exemplifiera olika aspekter av vad som gör innovation i offentlig sektor annorlunda mot den i privat sektor tjänar också som grund till vilka frågor som kunde vara intressanta att ställa till informanterna.

3. Fallstudiekontext

I följande kapitel beskrivs de tre kommunerna som ingick i studien samt vad som kännetecknar en upphandling av trygghetslarm för en kommun. Eftersom det är många steg och aktörer involverade i processen tjänar detta kapitel som åskådliggörare av denna komplexitet.

3.1 Kommunerna

Fallstudiekontexten består av tre västsvenska kommuner som tillsammans gått samman i ett gemensamt projekt för att upphandla trygghetslarm. Kommunerna både liknar och skiljer sig från varandra men eftersom de valde att gå samman i ett gemensamt projekt hanteras de som ett studieobjekt. Nedan följer en beskrivning av kommunerna och deras karaktäristika. De är intressanta att studera av flera anledningar. De har nyligen implementerat de digitala trygghetslarmen, vilket gör dem aktuella, de har valt att gå samman i ett gemensamt projekt där de tar hjälp av varandra och de är kommuner som både har tätort och landsbygd.

Kommun 1 är den största av de tre kommunerna och har drygt 43.000 invånare och har i nuläget ca 1154 trygghetslarm utplacerade hos omsorgstagare. De hade sedan 2013 larmmottagning i egen regi efter att avtal med leverantör sagts upp på grund av att kostnader höjts avsevärt. Driften av larmmottagningen hade vissa brister, som därför utöver det faktum att det fortfarande var analogt larm ändå behövde förändras.

Kommun 2 har ca 13.700 invånare och hade år 2014 ca 250 trygghetslarm utplacerade hos omsorgstagare. I denna kommun valde man att köpa utrustning och larmmottagning av en leverantör, något som gjorts sedan år 2000 ca. Här drevs alltså inget i egen regi, som i kommun 1.

Kommun 3 har ca 15.500 invånare och har i nuläget ca 350 trygghetslarm utplacerade hos omsorgstagare. I denna kommun drevs larmmottagning i egen regi och ett stort problem för dem var att deras larmdator ibland slutade att fungera och kunde vara ur funktion upp till 2 timmar.

I en utredning från en av kommunerna gjordes t.ex. en förstudie med en analys av nuläget, omvärldsbevakning samt rekommendationer för hur en lösning för ett digitalt trygghetslarm skulle kunna se ut. De faktorer som föreslogs som önskvärda var följande:

- mobil enhet för att ta emot larm,
- möjlighet att ta ut statistik,
- teknisk jourpersonal,
- support via fjärrstyrning,
- lösning som är kompatibel med alla de olika teknologier som kan finnas i hemmiljön,
- pålitligt system med god säkerhet,
- någon form av "katastrofsäkring",
- effektiv test av bärbara larm,
- mindre manuellt arbete/administration,
- lätt och användbar lösning för användare och personal

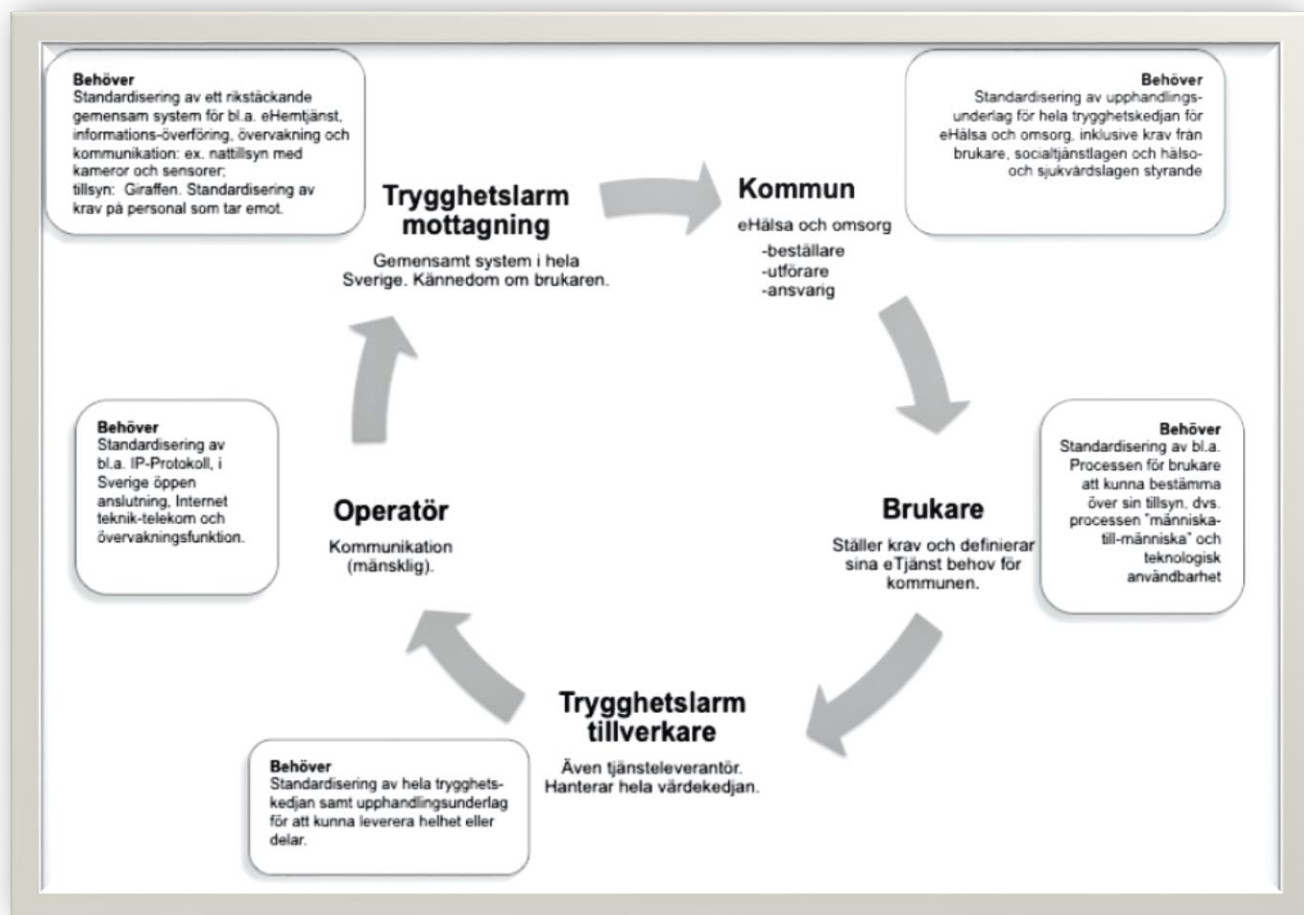
Vad som kan utläsas av denna lista är att det finns flera faktorer som innebär ett innovativt tänkande eftersom det både inbegriper en förändring i verksamhetens organisation samt krav på vad tekniken ska klara. Här önskas möjlighet att koppla på befintlig teknik på det som skall upphandlas men också

nya idéer såsom att ha en mobil enhet för att ta emot larm och ha support via fjärrstyrning. Dokumentet avslöjar att det fanns innovativa tankar i ett tidigt skede – innan leverantörer av olika sorters lösningar kopplats in.

De tre kommunerna hade initialt lite olika utgångspunkt avseende det faktum att de kommit olika långt i övergången från analoga till digitala trygghetslarm och det var under 2014 som de beslutade att undersöka nyttan med att samverka flera kommuner i digitaliseringen av trygghetslarmen. Detta gavs som uppdrag till en extern konsultfirma. Kommunerna hade, som beskrivs ovan, olika lösningar och utgångsläge när de beslutade att gå samman för att försöka dra nytta av samverkan. De tre kommunerna har i olika hög grad arbetat med frågan kring digitalisering av trygghetslarmen sedan 2012.

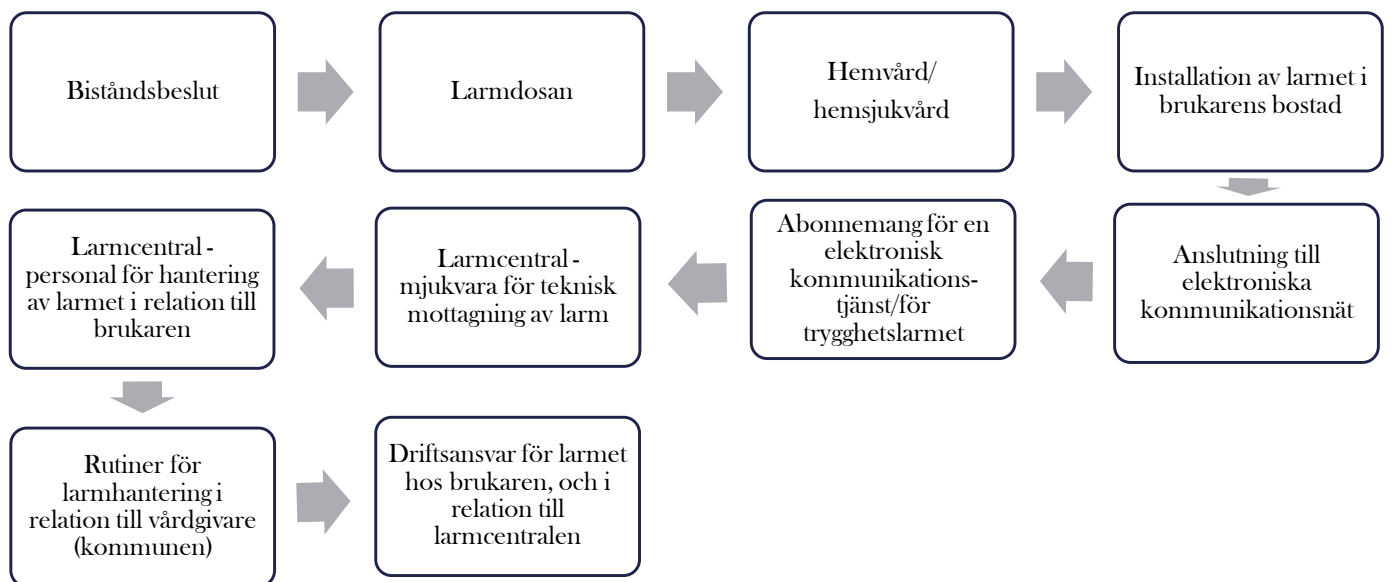
3.2 Upphandling av trygghetslarm

Inom offentlig verksamhet är upphandling av olika produkter och tjänster hårt reglerat av lagen om offentlig upphandling LOU (SFS 2016:1145), som syftar till att skattemedel ska användas effektivt, att konkurrenshinder ska undanröjas, att fri rörlighet inom EU ska främjas, att företag lättare ska kunna göra affärer med offentlig sektor samt se till att de med de mest förmånliga avtalen vinner (Konkurrensverket 2017). Lyckas inte den upphandlande kommunen att följa LOU finns risken att upphandlingen blir överklagad, en process som i sig kan ta väldigt lång tid. För att följa LOU behövs i ett relativt tidigt skede en överenskommelse kring vilken slags tjänst eller produkt som önskas eftersom alla leverantörer inom EU ska ha samma möjlighet att konkurrera. När upphandlingen väl är gjord kan önskemålen inte ändras om vad som ska ingå eftersom det då strider mot lagstiftningen. LOU tillämpas således även vid införskaffandet av tjänster inom omsorgssektorn, exempelvis trygghetslarm. I skriften "Vägledning och checklista – Trygghetslarm – Kommunal eHälsa" beskrivs en s.k. "trygghetskedja", som ger en visuell bild över alla delar som behöver beaktas vid införandet av ett digitalt trygghetslarm (Engman 2013). Där beskrivs följande aktörer med sina ansvarsområden och behov:



Figur 1. Trygghetskedjan ur "Vägledning och checklista - Trygghetslarm - Kommunal eHälsa" (Engman 2013, s.15)

Komplexiteten i att det är flera olika verksamheter som måste samarbeta (bland andra IT-avdelningen, upphandlingsavdelningen och de som hanterar inkommande trygghetslarm) visualiseras här på ett tydligt sätt. De som är i behov av ett trygghetslarm kan alltså ansöka hos en biståndshandläggare på Socialtjänsten om de är berättigade ett sådant larm. I rapporten "För kommunikationsmyndigheten PTS - Kartläggning och analys av den svenska marknaden för trygghetslarm" (A-focus 2012) beskrivs den process som krävs för att trygghetslarm ska fungera. I figuren nedan visas en representation av processen.



Figur 2. Presentation av processen som krävs för att trygghetslarm ska fungera

Ovanstående beskrivningar av aktörer samt vad som krävs av verksamhet och teknisk utrustning ger en bild av trygghetslarmens många delar att beakta vid en upphandling.

4. Metod

Genom att intervjua företrädare för tre kommuner som samverkat för att genomföra digitaliseringen av trygghetslarmen är ansatsen att undersöka vilka faktorer som företrädarna upplever som främjande och begränsande för innovation. Valet att välja intervju som metod för datainsamling kan motiveras med att det är personernas åsikter om faktorerna som undersöks och i intervjumetoden borde dessa framträda. Intervjun kan ur respondentens perspektiv upplevas som något vardagligt då det liknar ett vanligt samtal där den intervjuade själv styr åt vilket håll samtalet leder (Holme & Solvang 1997). Det gör att tillräckligt med material förhoppningsvis samlas in för att kunna ligga till grund för meningsfull analys. Genom att intervjua människor som varit del i processen görs en ansats att förstå fenomenet, vilket ger att uppsatsen presenterar ett hermeneutiskt förhållningssätt. Inom hermeneutiken anses det också att forskaren själv är ett subjekt som går in i varje situation med en viss förförståelse (Patel & Davidson 2011). Den förförståelse som forskaren har är en del av det resultat som skapas tillsammans med respondenterna, vilket är ett annat sätt att se på vetenskap än den positivistiska synen där verkligheten anses kunna uppfattas på samma sätt oberoende av vem som skärskådar den (Orlikowski & Baroudi 1991).

Forskarens förförståelse kommer också att påverka resultatet, liksom respondenternas olika förförståelse kommer att påverka hur de tolkar frågorna samt väljer att presentera svaren. Detta sätt att betrakta betydelsen av samspelet mellan intervjuare och den som blir intervjuad är en del av en av de principer som Klein och Myers presenterade i artikeln "A Set of Principles for Conducting and Evaluating Interpretive Field Studies in Information Systems" (1999). De understryker att det inte går att bortse från det faktum att både intervjuare och den intervjuade är subjekt med olika perspektiv på fenomenet som undersöks.

Eftersom uppsatsen gör en ansats att undersöka vilka faktorer som anses vara betydande för om man kan vara innovativ eller inte behöver ett förtydligande göras vad gäller begreppet innovation. Vid intervjuerna gavs av intervjuaren ingen definition på vad det innebär att vara innovativ bortsett från en förklaring av syftet med intervjuerna. Respondenterna fick alltså själva avgöra vad de ansåg låg i begreppet, vilket kan ligga denna undersökning i fatet. Anledningen att ingen definition gavs var ett försök att få respondenterna att inte känna sig begränsade i sitt tänkande av vad innovation kan innebära för dem.

Ett annat sätt att genomföra datainsamlingen hade kunnat vara att alla som medverkat i processen hade fått fylla i enkät där de tillfrågade skulle kunna rangordna på förhand valda kategorier som de ansåg ha betydelse för innovation. Invändningar mot denna datainsamlingsmetod är att det kanske inte skulle gå att få tag på alla involverade under tiden då datainsamlingen måste ske samt att det då finns en risk att viktig information inte kommer med om det inte frågas om just detta.

4.1 Intervjuer

Fem intervjuer genomfördes på plats i respektive kommuns lokaler. Vid ett tillfälle intervjuades två personer samtidigt, men i de övriga fallen intervjuades endast en person i taget. En intervju gjordes via telefon. Intervjuerna tog mellan 20 och 60 minuter. Alla intervjuerna spelades in för att sedan transkriberas. Intervjuerna var semistrukturerade och skiljde sig åt lite beroende på vilken roll respektive respondent visade sig ha. Vissa av frågorna var mer eller mindre relevanta för de olika

respondenterna. Frågorna ställdes i syfte att få respondenterna att försöka benämna vilka faktorer som de ansåg varit till gagn eller hinder för innovation.

Intervjuområdena som berördes var om:

- tiden det tog att besluta om den nya digitala lösningen var tillräcklig
- kompetensen var tillräcklig för att fatta ett välgrundat beslut
- hur samverkan med andra kommuner fungerade
- hur uppdraget från socialstyrelsen samt SKL:s ramavtal påverkade innovationsförmågan
- hur lagar och regler som styr upphandling påverkade innovationsförmågan
- det fanns digitaliseringsstrategier som i så fall styrde innovationsförmågan
- individuella personers betydelse för innovationsmöjligheter

Frågeområdena valdes ut baserat på den litteraturgenomgång som föregick intervjuerna. För att hitta relevanta frågeområden gjordes en litteratursökning där ovanstående teman hittades. Syftet var att hitta frågeområden som kunde kännas angelägna för respondenterna och sannolikheten att detta skulle kunna uppfyllas var genom att läsa viss litteratur inför intervjuerna. I exempelvis De Vries, Bekkers och Tummers (2015) artikel framgår att ett område som kunde påverka innovation var brist på resurser, både vad gäller kompetens och tid. I samma artikel framgår att kommunikation mellan de som samarbetar också anses som en viktig faktor, vilket föranledde frågor kring samverkan mellan de tre kommunerna. Vad gäller området som handlar om uppdraget från Socialstyrelsen och ramavtalet som SKL gjort fanns krav på att använda SCAIP, vilket var ett sätt att skapa en standard för vilket protokoll som ska användas. Hanseth, Bygstad och Thorseng (2013) skriver om vikten av att ha en viss slags strategi för att kunna använda standarder på ett innovativt sätt. Frågeområdet är alltså ett försök att få respondenterna att reflektera över om själva uppdraget och ramavtalet hade någon inverkan på innovationsförmågan. Offentlig sektor skiljer sig från privat i flera avseenden, men en avgörande skillnad är att LOU och andra regler måste följas. Detta skulle kunna leda till begränsningar i innovationsmöjligheter, vilket var intressant att undersöka. Att fråga om respondenterna ansåg att digitaliseringsstrategier påverkade innovationsförmågan härleddes från flera av artiklarna, som diskuterar strategier och hur en organisation kan betraktas utifrån dess digitala mognadsgrad.

Genom att göra en tematisk analys av den data som genereras av intervjuerna innebär det att både induktiv och deduktiv ansats används. Litteraturen används för att försöka fördjupa kunskapen kring området inför intervjuerna, men analysen av svaren sker utan förväntan på att de ska passa in ett existerande ramverk (Braun & Clarke 2006). Har intervjuaren ingen förståelse genom att fördjupa sig i problemområdet innan intervjuerna finns risken att frågorna inte lyckas fånga värdefulla data.

4.2 Urval

De tre kommunerna som har valts ut står i begrepp att implementera digitala trygghetslarm och har därmed en färsk bild av hur processen sett ut. De har alla ingått i ett projekt där en extern konsultfirma lett projektet. Personerna som valts ut till respondenter har följande befattningar inom de olika kommunerna:

Respondent A: verksamhetschef

Respondent B: larmansvarig ifrån hemtjänsten

Respondent C: avdelningschef

Respondent D & E: IT-chefer

Respondent F: enhetschef

De har valts ut för att kunna ge olika perspektiv på den process som övergång från analoga till digitala trygghetslarm inneburit. De har olika kompetens- och ansvarsområden, vilket leder till en större chans att olika aspekter av processen belyses.

4.4 Analys

Intervjuerna transkriberades och genom en induktiv innehållsanalys av respondenternas svar kategoriserades olika teman som återkom hos flera av respondenterna. De teman som utkristalliserades ur transkriberingarna är baserat på enstaka ord eller likartade beskrivningar av ett fenomen som gick att finna i uttalanden hos flera av respondenterna. Det har inte gjorts någon räkning av antal förekomster av ett visst ord eller tema utan de har bedömts utifrån dess grad av angelägenhet för fenomenet (Braun & Clarke 2006). Kodningen av temana genomfördes vid genomgång av de transkriberade intervjuerna och var alltså inte formulerade på förhand, som är ett annat sätt att genomföra innehållsanalys på (Bell 2016). De olika teman som sedan hittades diskuterades i relation till relevant litteratur för att fördjupa förståelsen för respondenternas svar.

5. Resultat

5.1 Intervjuer

Nedan redovisas sex stycken teman som respondenterna anser påverkar möjligheten att vara innovativ i upphandling av de digitala trygghetslarmen.

5.1.1 Teman

Samverkan med andra kommuner

Det finns tydliga fördelar med att samverka med andra kommuner och flera av respondenterna nämner aspekter som gynnar det innovativa arbetet i övergången från analoga till digitala trygghetslarm. Respondent A uttrycker det följande:

”de andra kommunerna hade med sig olika kompetenser så att det blev en ganska bred kompetens”.

Eftersom resursbrist i form av avsaknad av rätt kompetens skulle kunna vara en av faktorerna till att innovationsmöjligheterna hämmades blev samverkan med andra kommuner en möjlighet att överbrygga den resursbristen.

Respondent C uttrycker följande tankar på samma tema:

”Man sitter ju med lite olika förutsättningar i de olika kommunerna [...] och olika tyckande så det är ju intressant”.

Här påpekas också att det inte bara är olika kompetenser som respektive individ för med sig som påverkar möjligheterna att tänka innovativt utan också det faktum att de olika kommunerna har olika erfarenheter med sig in i projektet.

Dock finns det sådant som anses negativt med samverkan t.ex. genom att det tar längre tid, att fler ska enas och där alla inte har samma förutsättningar vare sig på individ- eller på kommunnivå.

Respondent D uttrycker problematiken med att kommuner kan ligga olika långt framme i digitaliseringsprocessen. I ett målande citat uttrycker en av respondenterna det så här:

”det är ju en förhandling mellan [...] tre kommuner – nu ska vi inte vara yviga här”.

Detta citat försöker beskriva den dialog som fördes mellan kommuner när vissa företrädare ville försöka upphandla något mer innovativt än de andra men hölls tillbaka av gruppens samlade åsikt. Det som någon anser vara en innovativ och framtidssäker lösning kan av vissa uppfattas som en oprövad och därmed oviss lösning.

Tidsaspekten tas också upp som något negativt när kommuner samverkar t.ex. genom följande uttalande av respondent E:

”så [samverkandet mellan kommuner] gör ju att det också har dragit ut på tiden för det krävs förankring och man ska komma överens om vad man ska göra och hur”.



Sammanfattningsvis kan sägas att samverkan med andra kommuner både kan hämma och främja innovationsförmågan. De främjande aspekterna är att fler kompetenser samlas än vad den egna kommunen har att tillgå samt att de olika kommunerna har olika erfarenheter och kan dela med sig av detta. Hämmande aspekter kan vara att på grund av olikheterna i de tre kommunerna kan det vara svårt att se varandras perspektiv samt att processen tenderar att ta längre tid än om kommunen agerat på egen hand.

Förmågan att utnyttja varandras kompetenser

Flera respondenter nämner fördelen med att ha olika kompetenser med i de team som arbetat fram underlaget för upphandlingen. En av respondenterna understryker vikten av att både praktisk och teknisk kompetens har fått samverka samt att de som träffar brukare har fått vara med i processen. Det faktum att en extern konsultfirma togs in med uppdraget att utreda vilka möjligheter som fanns i övergången till digitala larm samt att därefter leda projektet som ledde fram till upphandling av systemen underströks också av flera respondenter som avgörande för att kompetenser utnyttjades på rätt sätt. Respondent E uttrycker just förmågan att samla olika kompetenser som en framgångsfaktor:

”med den kombinationen så tror jag det blir väldigt bra eftersom det ofta är det som går snett i andra sammanhang – [när] IT och verksamhet *inte* sitter tillsammans. Så antingen tar man den ena rollen eller så den andra i det arbetet och då missar man en del.”

Det fanns också åsikter kring hur det kan vara svårt att möta varandras olika kompetenser så att de verkligen utnyttjas och inte ligger en i fatet. Det kan vara svårt att förstå varandras perspektiv när en viss person inte är lika insatt i ett visst ämne som en annan person kan vara. Respondent D uttrycker det på följande vis:

”Det är inte den sammanlagda [kompetensnivån] egentligen utan det är den lägsta nivån och det kan man ju diskutera. Men [...] det blir en spänning i gruppen.”

Att föra en dialog i en grupp med olika kompetenser och perspektiv kräver stor lyhördhet och önskan till samverkan för att det ska kunna vara innovativt. Att framföra argument som skulle kunna vara svåra för delar av gruppen att på djupet förstå kan innebära spänningar, som respondent D uttrycker det. Dessa spänningar kan då potentiellt skada den öppna och tillåtande dialog som kan krävas i ett innovativt arbete.



Respondenterna ger alltså vikt till betydelsen av att kunna använda olika kompetenser på ett effektivt sätt, men lyfter också att detta kan var utmanande.

Ramavtal och LOU

Trots att ingen av de undersökta kommunerna valde att avropa från befintligt ramavtal så undersöktes möjligheterna att göra det inledningsvis och detta i sig upplevdes som en begränsning i hur innovativ tänkandet kunnat vara. I ramavtalen sätts vissa begränsningar och det kan påverka innovationsförmågan. Respondent D uttrycker hur krav på användningen av SCAIP-protokollet hämmar innovationsmöjligheterna genom följande citat:

”De säger bara att det måste vara SCAIP. Ok, säger jag, men då får ni ju vara lite skickligare i det. Då får ni ha en testbänk där de får komma och stoppa in alla grejerna och det ska funka till hundra procent annars är de inte med: Ut från avtalet!”

Respondenten sätter fokus på att endast krav på en standard inte automatiskt leder till ökad funktionalitet och interoperabilitet. Här presenteras en idé om att först skapa en miljö där produkter och tjänster kan testas, så att leverantörer får demonstrera att utlovad funktionalitet kan levereras gentemot denna standard.

Vidare tas LOU upp som en självklar del i vad som begränsar upphandling av vilket it-system som helst och därmed även detta. Respondent E uttrycker det så här:

”Man får ju räkna med att en upphandling tar nästan mellan 7–10 månader att genomföra eftersom det är så pass komplext”.

Respondent A lyfter fram behovet av kompetens kring LOU genom följande citat:

”Vi hade ju också upphandlingskompetens. Så det är jätteviktigt när vi ska göra en så stor upphandling som detta var.”

Eftersom upphandlingar följer ett specifikt mönster där större förändringar inte kan ske efter att upphandlingen väl är gjord kan det leda till att funktioner och tjänster som upptäcks på vägen inte kan inkluderas. Respondent A uttrycker det så här:

”Man måste ju upphandla något. Något konkret. Man måste ju det.”

Det går alltså inte att i samarbete med leverantörerna fortsätta utveckla produkten eller tjänsten, om det inte tydligt framgår hur detta ska ske, eftersom det då kan strida mot LOU.



Sammanfattningsvis framgår det av respondenternas svar att begränsningarna som finns i lagar, regler och uppdrag från staten sätter ramar som begränsar innovationsförmågan.

Leverantörer

En av faktorerna som alla respondenter nämner är oförmågan hos leverantörer av lösningar att faktiskt leverera de förslag och önskingar som kommunerna har. Respondent C säger följande:

”när man skrapar lite på ytan så finns det ju inte mycket i botten egentligen”

Här syftas det på leverantörers ibland orealistiska idéer och försäljningsargument. Det är flera respondenter som uttrycker att leverantörer inte har haft speciellt innovativa idéer, vilket t.ex. respondent A uttrycker följande:

”När [leverantörerna] sa att de visade på något som de hade som de tyckte var i framkant så tyckte kanske inte vi att det var så mycket i framkant”.

Respondent E uttrycker problematiken med att det finns för lite konkurrens, vilket gör leverantörerna ointresserade av att utveckla sina produkter och tjänster. Följande uttrycks i relation till detta:

”Det är ju lite så på många områden inom offentlig sektor. Det är 290 kommunkunder som de kan vända sig till egentligen och det blir ett fåtal leverantörer som har den marknaden och har de då tillräckligt stora andelar så blir det inte att de ligger i framkant”.

Leverantörers ekonomi och stabilitet tas också med som en aspekt som kan göra att valet av lösningar hämmas eftersom antal leverantörer att välja mellan kan vara färre. Respondent F uttrycker det genom följande citat:

”... det är ju mycket ekonomi. Sen vad de har för erfarenheter och vad de har för möjligheter att kanske vidareutveckla sig.”

”De” i citatet ovan syftar på leverantörerna, som alltså måste skärskådas för att kunna betraktas som ett tryggt alternativ med stabil ekonomi. Ytterligare en respondent fokuserar på samspelet mellan leverantörer och offentlig sektors förmåga att kravställa på ett sätt som främjar innovation.

Respondent E uttrycker sig följande:

”Innovation är ett vackert ord, men vem driver utvecklingen hos leverantörerna? Det är inte bara leverantörerna. Det är ju jag.”

Respondenten presenterar här komplexiteten i att leverantörer nödvändigtvis inte utvecklar något som inte efterfrågas och de som måste efterfråga ny funktionalitet måste vara kommunerna, varandes de enda kunderna. Samtidigt upplever flera respondenter att leverantörer inte lyckas leva upp till eventuella önskemål som faktiskt framförts.



Leverantörerna anses alltså av respondenterna ha en relativt stor del i möjligheten att vara innovativ. Har leverantörerna tillräckligt intressanta produkter och tjänster skulle det kunna finnas möjlighet för kommunerna att upphandla detta. En av respondenterna lyfter dock upp kommunernas egna ansvar vad gäller förmåga att lyckas med en tillräckligt bra kravställan för att på så sätt utmana leverantörerna.

Individens förmågor och engagemang

Några av respondenterna framhåller att individens engagemang är en stor del i innovationsförmågan. Respondent C reflekterar över den egna individens förmågor i den sammansatta gruppen som avgörande för möjligheten till nytänkande. Det uttrycks på följande sätt:

”Det är nog våra egna begränsningar. Vi var ju ganska många.”

Respondent E svarar följande på fråga om en befintlig digitaliseringsstrategi hade kunnat borga för innovation eller om det ligger mer på individens förmågor:

”Jag tror det är oerhört mycket mer individnivå och hur arbetsgruppen fungerar tillsammans och den typen av delar som är som mest viktiga.”

Samma respondent fortsätter:

”Har du inte rätt beslutsfattare, har du inte ledningens fulla stöd i det du ska göra spelar det ingen roll hur innovativ du är för du kan ju vara för tidigt ute med olika typer av lösningar.”

Det finns tankar om att oavsett hur visioner eller strategier ser ut så är det till syvende och sist på individnivå som innovationsförmågan avgörs. Respondent A lyfter fram hur de som arbetar med brukarna har betytt mycket för det innovativa tänkandet eftersom de enligt respondenten är en

”våldigt teknikframåt arbetsgrupp”.

Respondent A vill lyfta det faktum att de individer i hemtjänsten som kommer att arbeta allra närmst den nya digitala lösningen varit betydelsefulla i det innovativa arbetet.



Respondenterna ger sammanfattningsvis stor tyngd till individens egna förmågor avseende möjligheten att vara innovativ. De fokuserar delvis på de individer som ingick i den grupp som samverkade i upphandlingen av de digitala trygghetslarmen och som de själva alltså ingick i, men också på individer på chefspositioner eller ledning och hur deras agerande främjar eller hämmar innovation.

Ekonomi

Det är flera som nämner ekonomin som en avgörande faktor gällande innovationer. Som kommunanställd är medvetenheten stor avseende det faktum att det är skattebetalarnas pengar som hanteras och flera av respondenterna påpekar detta. Respondent C uttrycker det genom följande citat:

”Men samtidigt måste man ju ha ett ekonomiskt tänk. Det är ju skattemedel vi håller på med.”

Att alltid ha ett ekonomiskt hållbart perspektiv framgår också av denna respondent E:s uttalande:

”Man vill heller inte pröva en oprövd teknik som låter väldigt bra men som inte har testats. Det är en hullshållning med resurserna på ett så smart sätt som möjligt.”

Respondent B sätter samman ekonomins betydelse för innovation på följande sätt:

”Det gäller att titta framåt också så att inte systemen blir tröga och på slutet så får vi stanna i vår lilla box utan att man liksom är på banan. Man kan ju inte hålla på att köpa nytt hela tiden.”

Här förs argumentet att det är viktigt att försöka vara innovativ och försöka förekomma snarare än förekommas eftersom det omvända kan innebära krav på nya investeringar. Respondent C problematiserar hur ekonomi och kvalitet hänger ihop och avgör innovationsförmågan:

”Kvalitet, ekonomi - väger man ju samman. Men det är ju klart att även om det hade varit billigt ekonomiskt och dålig kvalitet så hade vi ju inte tagit det, utan vi har fått de funktionerna som vi ändå vill ha.”

Respondent E lägger också fokus på samspelet mellan kravställning och vad som värderas och prioriteras som mer eller mindre värt som en anledning till att innovativa lösningar kanske inte vinner upphandlingen genom följande uttalande:

”men det är klart att [en] väldigt innovativ lösning som blir dyr i ett inkösperspektiv kan vara svår att klara av att göra en upphandling”.

I ett försök att systematiskt värdera olika lösningar används ibland modeller där olika funktioner ställs mot varandra och beroende på hur viktiga respektive funktion anses vara får de olika tyngd i upphandlingsarbetet. Ovanstående citat syftar alltså på det svåra i att å ena sidan ha ett systematiskt sätt att värdera olika lösningar och å andra sidan inse att de olika värderingskriterierna kan vara svåra att jämföra trots allt.



Ekonomin är viktigt för respondenterna ur flera perspektiv. Det handlar till stor del om att hantera skattemedel på ett ansvarsfullt sätt. Respondenterna argumenterar *för* ett innovativt förhållningssätt för att försöka undvika att tvingas göra en ny upphandling inom kort om ny teknik visar sig vara mer effektiv. De argumenterar också *mot* ett innovativt förhållningssätt eftersom det finns risker med något oprövat och som också kan innebära nyinvestering om det inte fungerar som utlovat.

6. Diskussion

Uppsatsen har skrivits i syfte att undersöka vilka faktorer som anses påverka möjligheterna till innovativt tänkande i den process det har inneburit att gå från analoga till digitala trygghetslarm. Fokus har varit att ta reda på vad de som ingått i upphandlingsprocessen har ansett vara de mest framträdande faktorerna. Intervjuer genomfördes med sex personer som innehar olika positioner inom de respektive kommunerna i ett försök att kartlägga betydande faktorer för innovationsförmåga. Nedanstående avsnitt ämnar diskutera några av de teman som framträdde i svaren med hjälp av den litteratur som undersökts.

En av de faktorer som avgör utveckling inom hälso- och sjukvård är vilken slags strategi som används vid framtagandet av **standarder**, enligt Hanseth och Bygstad (2013). När ramavtal skrevs av SKL gällande trygghetslarmen var ett av kraven att leverantörerna var tvungna att använda Social Care Alarm Internet Protocol (scaip). Det är en aspekt som någon av respondenterna i undersökningen påpekar som en hindrande faktor snarare än en möjliggörare för innovation. Standarder är något som behöver existera eftersom det är så olika lösningar kan integreras, vilket då utesluter de leverantörer som inte kan leva upp till standarden. Att ramavtalet krävde en viss standard var ett sätt att försöka nå interoperabilitet, men som går att utläsa i handlingsplanen för hur Vision e-hälsa 2025 ska genomföras är frågan om standarder mer komplex än att endast kräva en viss standard (Socialdepartementet 2017). Vision e-hälsa 2025 är en överenskommelse mellan staten och SKL som syftar till att ta tillvara möjligheter som erbjuds via digitaliseringen riktat mot hälso- och sjukvård samt socialtjänsten. I handlingsplanen krävs det att det finns en genomgripande plan för *hur* denna standard kommer att vara del av att uppnå önskat resultat. Den strategi som Hanseth & Bygstad (2013) förordar som den mest framgångsrika är *strategin för flexibel generering*, vilken är en strategi med ett bottom-up-perspektiv. När det gäller kravet på scaip så kommer det i och för sig ovanifrån och har därmed inte fötts ur ett användarperspektiv. Argumentet mot att hitta just den typen av standard utifrån ett användarperspektiv kanske är svårare då det innebär viss tekniskt kunnande för att kunna ha åsikter om det. Utmaningen blir då att ha rätt kompetens på användarnivån.

Att en myndighet/avdelning inom offentlig sektor kan sägas befinna sig på någon av de fyra **digitala mognadsnivåerna** som nämns i avsnitt 2.1 är en sak, men rimligtvis skulle det också kunna vara så att olika människor förstår de olika nivåer olika bra beroende på hur insatt olika individer är i dessa frågor (Janowski 2015). Kanske kan detta vara en av de faktorer som hindrar innovation eftersom en person som är mindre insatt inte ser potentialen för verksamheten att röra sig till en högre nivå av digital mognad. En av respondenterna i denna studie uttryckte hur det kanske kan vara de med lägst kompetens som styr vad som är möjligt att ens diskutera och att det kan vara känsligt att lyfta upp. Skulle diskussioner i kommuner och myndigheter inbegripa hur olika individer ser på den egna digitaliseringsmognaden kanske ett vidare och mer innovativt tänkande skulle få plats. Höjs medvetenheten och kunskapen inom hela organisationen kanske det går att undvika att beslut påverkas av att inte alla har insikt i digitaliseringens roll i den egna myndigheten.

På frågan till respondenterna om de anser att det hade gjort någon skillnad om det fanns en mer uttalad **strategi** från kommunernas sida är det ingen av respondenterna som ger någon direkt tilltro till detta. De flesta lägger större vikt vid enskilda personers engagemang och kompetens. Det kan dock vara färgat av att det tidigare inte funnits strategier som respektive kommun varit förbundna att följa och att det därför är svårt att sätta sig in i hur det hade varit om det fanns en strategi. Hade någon

kommun t.ex. haft en strategi likt den som benämns I-Governance i avsnitt 2.2 borde ju en grund finnas för ett innovativt tänkande genom att *brukarna* kanske hade haft en tydligare del i utarbetandet av krav (Janssen & Estevez 2013). Hade idén om en slags gemensam plattform som brukarna också har tillgång till kanske ytterligare idéer hade fötts. Sedan har det naturligtvis också betydelse hur väl en strategi förmedlas ned i organisationen. Det kan finnas väl uttänkta idéer och strategier som tyvärr inte når alla på det sätt som ledningen haft en vision om.

Ekonomins betydelse för innovationsförmågan visade sig i flera av svaren från respondenterna. Det kunde handla om det ansvar det innebär att hantera skattebetalarnas pengar eller hur det kan vara svårt att argumentera för en lösning, som åtminstone initialt är dyrare än ett annat alternativ. Det handlade också om svårigheten att bedöma ett företags stabilitet och hur deras ekonomi ser ut, eftersom det kan påverka hur framtidssäker den tänkta lösningen är.

Att offentlig sektor tar hjälp av allmänheten när ett problem ska lösas är ingen självklarhet och verkade inte vara fallet när det gällde övergången från analoga till digitala trygghetslarm i de undersökta kommunerna heller. Det har visat sig att i europeiska länder med lägre BNP än rikare länder i norra Europa, är det vanligare att myndigheter samarbetar med allmänheten vid innovativt arbete (Arundel, Casali, Hollanders 2015). I länder såsom Sverige, med i allmänhet högre BNP, är det vanligare med ett innovativt arbete som grundar sig i myndighetens egna anställdas kompetenser. En förklaring kan vara att i de mindre utvecklade länderna imiteras lösningar från de mer utvecklade länderna, medan det i de rikare länderna inte alltid finns nya, innovativa lösningar på marknaden utan detta måste myndigheterna själva vara med och utveckla (Arundel, Casali & Hollanders 2015). En av respondenterna i denna undersökning diskuterar just det faktum att **leverantörerna** måste utmanas av kommunernas förmåga att kravställa på ett sätt som pressar leverantörer att utveckla nya produkter och tjänster. Detta står i sin tur i kontrast till vad en annan respondent ger uttryck för när personen poängterar att något konkret ändå måste upphandlas. Hur kan en lösning som ännu inte finns tillgänglig på marknaden upphandlas när man har lagen om offentlig upphandling att förhålla sig till? Svårigheten att balansera kraven på att följa regler och lagar som gäller vid **offentlig upphandling** med att lyckas kravställa på ett optimalt sätt finns nämnt i litteraturen (Moe, Newman & Sein 2017). Kommunerna måste, i en av respondenternas ögon, vara de som driver utvecklingen eftersom de ibland är de enda kunderna, men hur detta görs på bästa sätt finns det inget exakt svar på.

Studiens tillkortakommanden

Denna studie har fokuserat på respondenternas egna tankar om vad som främjar eller hämmar innovation och en brist i att endast undersöka vad de själva anser är att det skulle kunna finnas faktorer respondenterna själva inte vill eller kan avslöja av olika anledningar. Kanske kan vissa aspekter vara känsliga utifrån den position de innehar i organisationen och därför inte komma fram. I övrigt skulle det ha varit önskvärt med ett större material som stödde sig på flera informanternas åsikter. Eftersom processen från analoga till digitala trygghetslarm pågått under många år finns också en risk att informanterna inte alltid minns hur resonemangen gick.

7. Slutsatser

De faktorer som respondenterna anger som avgörande för huruvida de kunnat vara innovativa eller ej går att gruppera i följande områden: samverkan med andra kommuner, förmåga att utnyttja varandras kompetenser, ramavtal och LOU, leverantörers förmåga att leverera en lösning, individers engagemang samt ekonomin. Att hantera skattebetalarnas pengar ansvarsfullt används som argument både för att vara innovativ samt att välja en mer beprövad lösning. Svårigheterna i att vara innovativ i samarbetet med leverantörerna framgick hos flera av respondenterna och förs delvis fram i litteraturen. Respondenternas förhållningssätt till innovation analyseras i förhållande till begreppet digital mognad. Studien argumenterar för att individer inom myndigheter kan ha olika förhållningssätt till vilken grad av digital mognad myndigheten bör ha. Detta kan i sin tur påverka hur individer inom dessa organisationer ser på innovation vid upphandling av digitala trygghetslarm.

7.1 Studiens relevans och överförbarhet

Resultaten visar att processen att anskaffa nytt it-system i en offentlig verksamhet är behäftat med diverse olika begränsningar och svårigheter och detta skulle kunna vara del i förståelsen kring denna process. Kommuner som är på väg in i nya upphandlingar där ledningen vill skapa ett mer innovativt klimat skulle kunna använda sig av den information respondenterna ger för att försöka undanröja sådant som hämmar innovation.

7.2 Förslag till fortsatt forskning

Ett sätt att utforska processerna som pågår vid upphandling av ett it-system skulle också kunna vara att medverka som deltagande observatör. Det skulle i så fall innebära mer långsiktiga studier, men skulle också kunna fånga mer av relevans eftersom det är komplexa och långa processer. En aspekt som nästan inte alls berörts inom ramen för denna uppsats är medverkan av brukarna i ett innovativt arbete. Att inkludera dem mer i undersökandet av ämnet vore mycket intressant.

Referenser

A-focus. (2012). För kommunikationsmyndigheten PTS: Kartläggning och analys av den svenska marknaden för trygghetslarm (Rapport PTS-ER-2012:12). Sundbyberg.
http://www.pts.se/upload/Rapporter/Tele/2012/trygghetslarm-pts-er-2012_12.pdf

Arundel, A., Casali, L., & Hollanders, H. (2015). How European public agencies innovate: The use of bottom-up, policy-dependent and knowledge-scanning innovation methods. *Research Policy*. 44(7), ss. 1271-1282.

Asplind, A. & Åkrantz, E. (2016) Upphandling av hjälpmedel och välfärdsteknik – en kartläggning (Rapport 2016:1). Stockholm: Upphandlingsmyndigheten.
: http://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport-2016_1_webbversion.pdf

Bell, J. (2016). Introduktion till forskningsmetodik. Lund: Studentlitteratur AB.

Braun, V & Clarke, V (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*. 3(2), ss. 77-101

Bysted, R. & Rosenberg Hansen, J. (2015) Comparing Public and Private Sector Employees' Innovative Behaviour: Understanding the role of job and organizational characteristics, job types, and subsectors. *Public Management Review*. 17(5), ss. 698-717. DOI: 10.1080/14719037.2013.841977.

Davidson, B & Patel, B. (2011). Forskningsmetodikens grunder. Lund: Studentlitteratur AB.

De Vries, H.A., Bekkers, V.J.J.M. och Tummers, L.G. (2016) Innovations in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*. 94(1), ss. 146-166

Engman, K (2013) "Vägledning och checklista - Trygghetslarm - Kommunal eHälsa". Sveriges kommuner och Landsting. Stockholm

Flott, K., Callahan, R., Darzi, A & Meyer, E. (2016). A patient-Centered Framework for Evaluating Digital Maturity of Health Services: A Systematic Review. *Journal of Medical Internet Research*. 18(4). DOI: 10.2196/jmir.5047

Grisot, M., Hanseth, O. & Thorseng, A. (2014). Innovation Of, In, On Infrastructures: Articulating the Role of Architecture in Information Infrastructure Evolution. *Journal of the Association for Information Systems*. Special Issue(15), ss.197-219

Göteborgs kommun. (u.å). Så fungerar trygghetslarm. [Hemsida]
<http://goteborg.se/wps/portal?uri=gbglnk%3agbg.page.d7a6c3dc-22c6-4592-a56c-1ee25f882934b/> [2017-05-15]

Hanseth, O & Bygstad, B. (2013). Flexible generification: ICT standardization strategies and service innovation in health care. *European Journal of Information Systems*. 24(6), ss. 645-663.

Holme, I. M., Solvang, B. K. (1997). Forskningsmetodik: Om kvalitativa och kvantitativa metoder. Lund: Studentlitteratur.

Janowski, T. (2015). Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*. 32(3), ss. 221-236. DOI: 10.1016/j.giq.2015.07.001

Janssen, M och Estevez, E (2013). Lean government and platform-based governance – Doing more with less. *Government Information Quarterly*. 30(2013), ss. 1-8.

Klein, H.K och Myers, M.D. (1999). A Set of Principles for Conducting and Evaluating Interpretive Field Studies in Information Systems. *MIS Quarterly* (1999), ss. 67-93.

Konkurrensverket (2017) Om offentlig upphandling. [Hemsida]
<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-upphandlingsreglerna/> [2017-03-14]

Korhonen, H (2015) *Enterprise Architecture in Public Sector Digitalization*. Masteruppsats, Computer Science and Engineering. Espoo: Aalto University

Layne, K & Lee, J (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*. 18(2), ss. 122-136.

Moe, C.E., Newman, M., & Sein, M.K. (2017). The public procurement of information systems: dialectics in requirements specification. *European Journal of Information Systems*, 26(2), ss.143-163.

Mostaghel, R. (2016). Innovation and technology for the elderly: Systematic literature review. *Journal of Business Research*. 69(11), ss. 4896-4900. DOI: 10.1016/j.jbusres.2016.04.049

Orlikowski, W & Baroudi, J. (1991). Studying Information Technology in Organizations: Research Approaches and Assumptions. *Information System Research* 2(1), ss. 1-28.

Sjölander, M., Sjöberg, P-O & Avatare, A (2014). Slutredovisning av projektet "Effektiva Trygghetslarm". [Hemsida] https://www.sics.se/sites/default/files/pub/sics.se/files/sics_rapport_effektiva_trygghetslarm.pdf [2017-05-09]

SCB (2015). Sveriges framtida befolkning 2015-2060. Demografiska rapporter 2015:2

SFS 2016:1145. Lag om offentlig upphandling. Stockholm: Finansdepartementet

SKL Kommentus Inköpscentral (2016). *Trygghetslarm och larmmottagning*. [Hemsida]
<https://www.skllkommentus.se/inkopscentral/ramavtal/halso-och-sjukvard-samt-omsorg/trygghetslarm-och-larmmottagning/> [2017-02-19]

Socialdepartementet. (2017) Bilaga till regeringsbeslut 2017-01-19 nr III:10. Handlingsplan för samverkan vid genomförande av Vision e-hälsa 2025: 2017-2019

Socialstyrelsen (2016). *Hälften av trygghetslarmen fortfarande analoga*. [Hemsida]
<http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2016/halftenavtrygghetslarmenfortfarandeanaloga/> [2017-02-19]

Statistiska centralbyrån. (u. å) *Åldrande befolkning*. [Hemsida] http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Regional-statistik-och-kartor/Statistikatlasen/VisletBehallare/Aldrande-befolkning-2015/# [2017-02-19]

Swedish Standards Institute (2017) *Digitala trygghetslarm - Internetprotokoll för digitala trygghetslarm (SCAIP) - Specifikation*. [Hemsida] <http://www.sis.se/halso-och-sjukvard/hjalpmedel-for-personer-med-funktionsnedsattning/hjalpmedel-for-personer-med-funktionsnedsattningar/ss-911002014>. [2017-03-14]

Thapa, B., Niehaves, B, Seidel, C & Plattfaut, R. (2015). Citizen involvement in public sector innovation: Government and citizen perspectives. *Information Polity*, 20(1), ss. 3-17

Wigzell, O. (2017) E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2017: Redovisning av en uppföljning av utvecklingen inom e-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna. (Artikelnummer 2017-4-22). Stockholm: Socialstyrelsen.

Bilaga 1

Förfrågan om deltagande i undersökningen

Hej!

Jag har, via Anonymiserad person på Viss konsultfirman, fått era kontaktuppgifter eftersom jag planerar att skriva en ex-uppsats inom systemvetenskap om övergången från analoga till digitala trygghetslarm. Jag är intresserad av hur processen sett ut och Anonymiserad person på Viss konsultfirma berättade att ni varit involverade i upphandlingen. Skulle ni kunna tänka er att låta er bli intervjuade om detta? Ni får naturligtvis vara anonyma i den grad ni önskar.

Jag intervjuar er gärna var för sig om ni har möjlighet och tid. Skulle tro att själva intervjun inte tar längre tid än en halvtimme.

Vänlig hälsning

Therése Oresten

Intervjufrågor

1. Vad hade du för roll i upphandlingen av det digitala trygghetslarmet?
2. Vad fick er att gå igång med processen att de analoga larmen skulle tas bort?
3. Under hur lång tid pågick hela processen från beslut om att de analoga larmen skulle bytas ut till det att beslut om vad som skulle ersätta dessa var taget?
4. Upplevde ni att tiden ni hade för att ta beslut var tillräcklig?
 - a. Om nej - hur mycket till hade behövts tror ni?
5. Upplevde ni att ni hade tillräcklig samlad kompetens för att ta ett välgrundat beslut?
 - a. Om nej - vad tror ni hade behövts för kompetens för att ta ett välgrundat beslut
6. Går det att formulera varför ni tog det beslut som togs?
7. Kan du utveckla hur relationen till lagar och regler som omgärdar offentlig upphandling påverkat det beslut som togs?
8. Under beslutsprocessen - undersöktes andra typer av lösningar än vad som sedan blev beslutat?
 - a. På vilket sätt undersöktes detta? Hur genomfördes en sådan undersökning?
 - b. Om ni gjorde det - vad gjorde att dessa lösningar inte beslutades att tas med?
 - c. Förtydliga med exempel.
 - d. I vilket skede kom konsultfirman in? Vad fick de för uppdrag?
9. Har ni något arbete kring digitalisering rent generellt?
 - a. Finns det någon formulerad strategi?